Perfil de cores: Desativado
Composição Tela padrão

A *Coleção Pensar a Educação Pensar o Brasil* (1822-2022) é composta por cinco Séries: *Seminários, Estudos Históricos, Clássicos da Educação Brasileira, Diálogos e Ensaios*. Seu objetivo é difundir e fazer circular estudos, debates, ideias e proposições que suscitem e fundamentem os debates sobre a educação pública brasileira nas suas mais variadas formas de expressão.

Esta Série – *Seminários* – publica os textos apresentados nos Seminários Anuais do Projeto, dos quais participam os mais importantes pesquisadores em educação do País.

Coordenação das Séries:

Seminários

Profa. Dra. Marileide Lopes dos Santos (RME/PBH – GEPHE/UFMG)

Prof. Dr. Tarcísio Mauro Vago (UFMG)

Estudos Históricos

Profa. Dra. Juliana Cesário Hamdan (UFOP)

Prof. Dr. Marcus Vinícius Corrêa Carvalho (UFF)

Clássicos da Educação Brasileira

Profa. Dra. Cleide Maria Maciel de Melo (GEPHE/UFMG)

Profa. Dra. Maria do Carmo Xavier (PUC - Minas)

Profa. Dra. Rosana Areal de Carvalho (UFOP)

Profa. Dra. Rita Cristina Lima Lages (UFOP)

Diálogos

Profa. Dra. Ilka Miglio de Mesquita (UNIT)

Profa. Dra. Raylane Andreza Dias Navarro Barreto (UNIT)

Ensaios

Prof. Dr. Luciano Mendes de Faria Filho (UFMG)

Prof. Dr. Marcus Aurélio Taborda de Oliveira (UFMG)

Coordenação Geral da Coleção

Profa. Dra. Vera Lúcia Nogueira (UEMG)

Conheça todas as ações do Projeto em: http://www.pensaraeducacao.com.br/

Há alguns anos, a educação vem ganhando destaque e sendo considerada por alguns grupos como um dos grandes problemas nacionais. No centro das preocupações das mídias, empresariados, ativistas sociais, governos, partidos políticos, entre outros, a educação é geralmente vista com entusiasmo e solução para problemas de ordem social, econômica e cultural, por exemplo. Esperamos que os textos que compõem este livro contribuam para a circulação, socialização e alargamento das reflexões educacionais contemporâneas, estimulando não apenas o debate, mas também a formulação de ideias que fomentem ações práticas e efetivas, tanto na direção da ampliação de um acesso de qualidade, quanto na do direito do cidadão de se preparar para as novas demandas de formação.

PROEX UFMG Pró-Reitoria de Extensão · EEFFTO-UFMG Departamento de Educação Física · FAPEMIG · CNPq · FaE Faculdade de Educação

ISBN 978-85-7160-662-3
9 788571 606623

Série **Seminários**

Hercules Pimenta Dos Santos (Organizadores)
Raquel Menezes Pacheco

Brasil QUE EDUCAÇÃO, PARA QUE PAÍS?

MAZZA edições

Hercules Pimenta Dos Santos
Raquel Menezes Pacheco
(Organizadores)

Brasil

QUE EDUCAÇÃO, PARA QUE PAÍS?

COLEÇÃO *Pensar a Educação* PENSAR O BRASIL — 1822 - 2022

Série **Seminários**

MAZZA edições

O *Projeto Pensar a Educação Pensar o Brasil* (1822-2022) articula ações de extensão, pesquisa e ensino com o objetivo de propor alternativas para se pensar o Brasil a partir de uma reflexão sistemática sobre um dos grandes desafios do nosso tempo: a educação pública. Tomando a escola pública como tema de reflexão coletiva, constrói canais de aproximação entre pesquisadores e sociedade possibilitando a produção e a circulação de conhecimentos e ideias que possam fomentar um debate amplo e contínuo sobre os desafios da educação brasileira ao longo do processo de construção e consolidação do Brasil como nação.

Uma das maneiras de projetar alternativas viáveis para a construção de um país mais democrático e igualitário se encontra, de um lado, na capacidade de empreender esforços para pensar os problemas de maneira plural e diversificada, fugindo de lugares-comuns e das soluções fáceis e, de outro, na necessidade de difundir essa atitude reflexiva para o conjunto da sociedade brasileira.

É isso o que pretendemos com mais essa ação do Projeto: a *Coleção Pensar a Educação Pensar o Brasil* (1822-2022).

Coordenação Geral do Projeto:
Prof. Dr. Luciano Mendes de Faria Filho (UFMG)
Prof. Dr. Tarcísio Mauro Vago (UFMG)

Brasil que educação, para que país_Arte-Final_CMYK.ps
F:\Trabalhos\Mazza Edições\2015\Acertadas\Brasil que educação, para que país\Arte-Final\SAÍDA\Brasil que educação, para que país_Arte-Final_CMYK.cdr
quarta-feira, 17 de junho de 2015 13:54:38

Hercules Pimenta Dos Santos
Raquel Menezes Pacheco
(Organizadores)

Brasil

Que educação, para que país?

MAZZA edições

Brasil que educação_MIOLO.indd 1 17/6/2015 16:05:28

BRASIL: QUE EDUCAÇÃO, PARA QUE PAÍS?

Copyright © 2015 by Hercules Pimenta dos Santos e Raquel Menezes Pacheco (Organizadores)
Todos os direitos reservados

COLEÇÃO PENSAR A EDUCAÇÃO PENSAR O BRASIL

Comitê Editorial
Vera Lúcia Nogueira (UEMG – coordenadora)
Cleide Maria Maciel de Melo (GEPHE/UFMG)
Ilka Miglio de Mesquita (UNIT)
Juliana Cesário Hamdan (UFOP)
Luciano Mendes de Faria Filho (UFMG)
Marcus Aurélio Taborda de Oliveira (UFMG)
Marcus Vinícius Corrêa Carvalho (UFF)
Maria do Carmo Xavier (PUC Minas)
Marileide Lopes dos Santos (RME/PBH – GEPHE/UFMG)
Raylane Andreza Dias Navarro Barreto (UNIT)
Rosana Areal de Carvalho (UFOP)
Tarcísio Mauro Vago (UFMG)

Série Seminários
Coordenação
Marileide Lopes dos Santos (RME/PBH – GEPHE/UFMG)
Tarcísio Mauro Vago (UFMG)

Capa
Túlio Oliveira

Revisão
Bruno D'Abruzzo

Projeto Gráfico e diagramação
Casadecaba Design e Ilustração

B823 Brasil: que educação, para que país? / Hercules Pimenta dos Santos, Raquel Menezes Pacheco (organizadores).- Belo Horizonte : Mazza Edições, 2015.

144 p. ; 16x23 cm– (Coleção Pensar a Educação Pensar o Brasil. Série Seminários).

ISBN: 978-85-7160-662-3

1. Educação - Brasil. 2. Educação - Finalidades e objetivos. 3. Responsabilidade educacional. 4. Planejamento educacional. I. Santos, Hercules Pimenta dos. II. Pacheco, Raquel Menezes.

CDD: 370.981
CDU: 37(81)

PRODUÇÃO GRÁFICO-EDITORIAL
MAZZA EDIÇÕES LTDA.
Rua Bragança, 101 – Pompeia
30280-410 BELO HORIZONTE – MG
Telefax: + 55 (31) 3481-0591
email: edmazza@uai.com.br
site: www.mazzaedicoes.com.br

À Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), por viabilizar a publicação desta obra.

Brasil que educação_MIOLO.indd 4 17/6/2015 16:05:28

Sumário

Apresentação 7

Brasil: que educação, para que país? 13
Carlos Roberto Jamil Cury

Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira 31
Dalila Andrade Oliveira

O Ensino Superior no Brasil 47
Jacques Schwartzman

Brasil: que educação, para que país? 75
Gilmar Soares Ferreira

O custo aluno-qualidade inicial como proposta de justiça federativa: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil 89
Daniel Cara

Da ausência do debate sobre a qualidade da escola pública na agenda política brasileira 115
Diogo Rodrigues Puchta, Fernanda Cristina Campos da Rocha e Marcus Aurelio Taborda de Oliveira

Autores 139

Apresentação

O Projeto *Pensar a Educação, Pensar o Brasil 1822-2022* teve início em 2007, coordenado por dois professores da Universidade Federal de Minas Gerais, Luciano Mendes de Faria Filho (Faculdade de Educação) e Tarcísio Mauro Vago (Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional). Das conversas informais, mas sérias, entre esses dois amigos, havia o desejo de criar um projeto que mobilizasse não só professores, alunos e comunidade universitária, mas que também alcançasse as diversas pessoas envolvidas em todas as etapas da Educação Básica. Dar voz e debater, democraticamente, com os vários sujeitos que constroem e pensam a educação do Brasil.

Colocar a educação no centro da reflexão para se pensar o nosso país, esse é o objetivo principal. O Projeto completava cinco anos de existência no ano de 2012, e para comemorar os avanços alcançados em todas as nossas frentes de ação, pela primeira vez, escolhemos um tema único para todas as conferências, que seria discutido em suas mais amplas vertentes, *Brasil: que educação, para que país?*

O tema selecionado para ser debatido durante todo o ano de 2012 mobilizou conferencistas e também centenas de professores e alunos que nas últimas quintas-feiras, de quase todos os meses daquele ano, se reuniram no auditório Neidson Rodrigues, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Minas Gerais, para *pensar a educação e pensar o Brasil*.

Há alguns anos, a educação vem ganhando destaque e sendo considerada por alguns grupos como um dos grandes problemas nacionais. No centro das preocupações das mídias, empresariados, ativistas sociais, governos, partidos políticos, entre outros, a educação é geralmente vista com grande entusiasmo e como solução para problemas de ordem social, econômica, cultural e política, por exemplo. No entanto,

se existe um consenso sobre a importância da educação, as polêmicas e discordâncias (que são várias) que a envolvem não são poucas. Afinal, por qual educação devemos lutar? Que educação se deseja para o nosso país?

Longe de querer que essa reflexão se encerrasse, o objetivo de todas as conferências de 2012 foi trazer pontos e questionamentos para alimentar ainda mais o debate. Além disso, contribuir para que as pessoas que estiveram presentes durante as palestras pudessem ampliar sua visão e conhecimento, a partir de diferentes pontos de vista, para melhor se posicionarem ao refletirem sobre qual educação desejam para si mesmas, seus irmãos, filhos, netos e para toda a sociedade.

Para todos esses que participaram e também àqueles que não tiveram a oportunidade de nos brindar com suas presenças nas conferências daquele ano, trazemos neste livro as importantes reflexões dos seus palestrantes sobre o tema abordado.

Os conferencistas do VI Seminário Anual do *Pensar a Educação, Pensar o Brasil 1822-2022* (realizado então em 2012), que contribuíram com o presente livro, são vinculados a instituições de abrangência nacional e possuem ideias, posicionamentos políticos e ideológicos diversos, como o leitor poderá constatar.

O Prof. Carlos Jamil Cury, por exemplo, inicia seu texto dizendo que não é possível ter respostas definitivas para a questão central das conferências, que serve de título a seu artigo, *Brasil: que educação, para que país?* De acordo com ele, é um enorme desafio pensar a educação que se pretende e ainda mais no seu destino. Para refletir sobre possíveis respostas, o autor retoma algumas obras que, de maneira parecida, levantam interrogações instigantes já em seus títulos. Uma análise histórica é feita para pensar sobre direitos civis e políticas sociais, sobretudo o direito à educação e as políticas que envolvem o acesso e a permanência nas escolas. No entanto, o que Jamil Cury menciona é que apenas a previsão constitucional do direito do cidadão e do dever do Estado não assegura a fruição dos mesmos direitos. Por isso, "no momento em que cresce a consciência da cidadania e dos direitos humanos, faz-se necessário colocar a educação escolar de qualidade como direito social efetivado". Para isso, diversas questões são pensadas, destacando-se as responsabilidades de cada ente federativo.

O texto de Dalila Andrade de Oliveira, que no ano de 2012 era presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), teve como ponto de partida a discussão do tema central da Conferência Nacional de Educação (CONAE), "Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação", que ocorreu no ano de 2010, e o Plano Nacional de Educação (PNE) que seria instituído para entrar em

vigor nesta segunda década do século XXI. A partir dessas questões, a autora buscou pensar sobre as políticas educacionais mais recentes e os desafios a serem enfrentados na educação brasileira. Em seu artigo, Dalila traz reflexões acerca das políticas educacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso que tinham como objetivo "promover a ampliação do acesso à educação básica no país a partir de uma lógica racional, que tinha como paradigma os princípios da economia privada", bem como aquelas políticas implementadas durante o governo Lula, que nos primeiros anos foram mais marcadas por permanências do que rupturas, considerando assim, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) a primeira grande iniciativa de reorientação para a educação do país. A autora aponta também obstáculos que ainda devem ser superados para que tenhamos uma educação pública de qualidade e debate importantes questões que envolvem essa busca pela qualidade, para aumentar o nível de escolarização da população e a melhoria do desempenho dos alunos.

O artigo elaborado por Jacques Schwartzman, diretor do Centro de Estudos sobre Ensino Superior e Políticas Públicas para a Educação (CESPE), da Universidade Federal de Minas Gerais, apesar de ser anterior ao ano de 2012, ainda é bastante atual e relevante. Ele apresenta características do desenvolvimento do ensino superior no Brasil, principalmente no que tange ao atendimento e financiamento deste nível de ensino, chamando atenção para a grande diferença existente nas despesas públicas com o ensino superior quando comparado a qualquer etapa da Educação Básica. O investimento que se faz nos profissionais, nas condições de trabalho, entre outras, seria proporcional à qualidade do ensino e da aprendizagem? O autor explora algumas políticas e programas de governo que existiram ao longo das últimas décadas, como por exemplo, o Crédito Educativo Prouni, o estabelecimento de bônus e cotas para públicos específicos, o Reuni, a expansão da Educação a Distância etc. O sistema de ensino superior no Brasil tem crescido rapidamente, no entanto, a maior quantidade de vagas em cursos de graduação ainda se concentra no setor privado. Mesmo com todas essas iniciativas, o autor afirma que a escolarização em nível superior ainda é baixa e muitos obstáculos precisam ser superados.

Já o texto de Gilmar Soares Ferreira, membro da Executiva da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), aponta avanços e desafios da educação apresentando o contexto atual da educação no Brasil e rememorando fatos da história da educação do nosso país. O autor afirma que, a partir de 2003, vários foram os avanços no campo educacional, principalmente no que diz respeito à valorização do Magistério e ao novo patamar de financiamento com o FUNDEB –

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. No entanto, apesar de superar alguns obstáculos, segundo Gilmar Ferreira, a escola pública ainda é pouco atrativa para os estudantes que são educados por meio de um currículo que não atende aos seus anseios e a docência ainda é uma "profissão de grandes sacrifícios e poucos reconhecimentos". Ao se questionar sobre o grande desafio para a educação brasileira, o membro da CNTE destaca a necessidade da garantia do ensino público como condição universalizante do acesso ao direito à educação, uma vez que a escola foi restrita a poucos durante a maior parte da nossa história. Para isso, o autor aponta diversos fatores, entre eles a fundamental regulamentação do regime de colaboração entre os entes, a gestão democrática, valorização profissional, a pesquisa, a avaliação e o lazer.

O artigo de Daniel Cara, por sua vez, apresenta o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e o analisa como instrumento capaz de melhor equilibrar o federalismo no que diz respeito às matrículas no âmbito da Educação Básica. De acordo com o autor, por meio do CAQi seria possível "dar condições para que seja ofertada uma educação plural, emancipadora e justa para todos os brasileiros e brasileiras". O representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação recupera ainda traços da história do modelo federativo como um sistema de organização política desde a Proclamação da República e justifica o intenso debate do federalismo no campo da educação. Daniel Cara aponta também para questões muito importantes que influenciam na qualidade do sistema federativo, como, por exemplo, a autonomia e interdependência entre os entes federados ou a criação de normas e arenas institucionais. O CAQi seria uma maneira de garantir um padrão mínimo de qualidade da oferta de matrículas na Educação Básica no nosso país, mas isso seria apenas o primeiro passo em direção a uma educação pública de qualidade.

O texto de Diogo Puchta, Fernanda Rocha e Marcus Aurélio Taborda, membros do Projeto *Pensar a Educação, Pensar o Brasil 1822-2022*, encerra este livro. Nele, os autores procuram refletir sobre os avanços e desafios da educação no Brasil, resgatando o objetivo inicial pela escolha do tema dos seminários, bem como dos conferencistas: "ouvir diferentes entidades e organismos envolvidos com o problema da educação, pela voz de alguns dos seus representantes, com o intuito de compreender como, afinal, a educação aparece na agenda de diferentes setores da sociedade civil".

Os autores resgataram importantes aspectos das conferências de todos os palestrantes e destacaram alguns pontos das discussões que foram comuns entre eles,

mas que não se apresentam como prioridades, necessariamente: qualidade da educação pública; financiamento; política de avaliação interna e externa das escolas públicas; condições de trabalho dos profissionais da educação pública.

Os problemas na educação crescem a olhos vistos. O sistema educacional brasileiro caminha pautado por várias transformações nos últimos anos, ampliando o número de pessoas que têm acesso ao ensino de todos os níveis, assim como o patamar médio de escolarização da sua população. Porém, lamentamos profundamente que tais transformações não foram suficientes para colocar o país em um patamar educacional condizente com as demandas sociais contemporâneas em relação à igualdade de oportunidades que esta deve proporcionar a todos os cidadãos.

Esperamos, assim, que os textos que compõem este livro possam contribuir para a circulação, a socialização e o alargamento das reflexões educacionais contemporâneas estimulando não apenas o debate, mas a formulação de ideias que fomentem ações práticas e efetivas tanto na direção da ampliação de um acesso de qualidade quanto ao direito do cidadão se preparar para as novas demandas de formação, hoje altamente dependentes da educação e da capacidade tecnológica individual.

Brasil: que educação, para que país?

Carlos Roberto Jamil Cury

O tema proposto encerra um duplo desafio: primeiro, o *destino* da educação escolar em um país chamado *Brasil*; segundo, que *educação* é essa que se destina a esse *país*? Deve-se advertir, desde logo, que respostas definitivas não se tem. Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer a procedência e a pertinência dessas perguntas.

Essa interrogação, instigante, provocativa e de muita dificuldade, pela complexidade que a acompanha, traz à lembrança o positivismo da República recém-proclamada. Afora outras demandas relativas aos direitos civis, dada a aproximação com a recente Abolição, os positivistas queriam uma política republicana na qual se fizesse presente "a incorporação do proletariado na sociedade moderna"[1] por meio de alguns direitos sociais.

Como afirma Alfredo Bosi:

> (...) se remontarmos ao século XIX, vemos que foi do industrialismo utópico de Saint-Simon e do positivismo social de Comte que fluiu uma primeira vertente ideológica voltada para retificar o capitalismo mediante propostas de integração das classes a ser cumprida por uma vigilante administração pública dos conflitos. A sua inspiração profunda é a ética e, tanto em Saint-Simon quanto em Comte, evoluiu para um ideal de ordem distributivista. (1992, p. 282)

[1] Cf. MENDES, 1908. Cf. sobre o assunto, BOSI, 2007.

A proposição dos positivistas de uma legislação social não foi bem-sucedida no que se refere a férias remuneradas, pensão alimentícia, salário mínimo, direito de greve e folga semanal. Mesmo se sabendo que as iniciativas sociais postuladas pelos positivistas não eram revolucionárias (no sentido marxista do termo), elas foram contestadas e sofreram um esvaziamento quase por completo. Mas a questão social, embora em si mesma um foco de tensão permanente, foi, de alguma forma, posta finalmente na agenda do país.

Outras lembranças nos vêm à mente, como a daquele Brasil retratado em *Os Sertões*, de Euclides da Cunha, e que ainda persiste mesmo após 110 anos de sua publicação em livro. Ou ainda, a de um Brasil que até hoje sofre nas franjas mais pobres de sua população da *geografia da fome*, para lembrar os pouco mais de 100 anos de nascimento de Josué de Castro. Enfim, as imagens do octogenário e sempre atual *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1932). São três obras, para não estendermos muito a lista, preocupadas com o *destino* do nosso país e que muito nos ensinam sobre situações e rumos.

Mas o tema proposto sob a forma de pergunta contém a provocação em direção a duas outras indagações de igual teor e que intitularam duas outras importantes obras: *Qual Socialismo?*, de Norberto Bobbio (1983), e *Qual Democracia?*, de Francisco Weffort (1992).

Na primeira, o autor, em uma postura socrática, pergunta se havia, à época da União Soviética, um regime socialista governado democraticamente ou um sistema político-democrático que houvesse chegado a um socialismo democrático. Dando respostas negativas para ambas, o italiano assim conclui um dos capítulos do livro:

> Repito que é necessário não se iludir: os perigos que ameaçam a democracia em uma sociedade capitalista são os mesmos que ameaçam ou ameaçaram o processo de democratização em uma sociedade socialista. A única diferença entre uns e outros é que dos primeiros, temos consciência; dos outros, a julgar pelas excessivas simplificações dos teóricos e dos ideólogos do estado alternativo, não.
>
> Retornando à observação feita no princípio destas páginas: qualquer pessoa que comece a estudar o problema de uma teoria alternativa do estado, não deverá esquecer que a democracia operária (se não quiser ser uma mistificação a mais) encontrará pela frente as mesmas dificuldades (ou talvez dificuldades maiores) que as que teve que enfrentar, às vezes sendo obrigada a se dobrar, derrotada, a democracia burguesa. Se o socialismo é

> difícil (para citar o título de um conhecido livro), a democracia o é ainda mais. (BOBBIO, 1983, p. 35)

O segundo livro coloca, então, a questão da consolidação da democracia em países saídos das ditaduras militares da América Latina e o rescaldo desafiador para a própria democracia da pesada herança deixada por aquelas em relação às desigualdades sociais e às instabilidades políticas. A primeira herança se punha como desafio por tocar na questão da redistribuição da renda no âmbito de uma nação com grande fosso entre as classes sociais. A segunda herança impunha um desafio na medida em que nem sempre a derrubada de um poder autoritário significa o imediato exercício efetivo da democracia. Esse livro, de 1992, se fez precedido de um outro, de 1984, do mesmo autor, que também estampava no título a seguinte pergunta *Por que Democracia?*

Segundo Weffort, na pergunta *Qual Democracia?* está a crucial relação entre socialismo, democracia e mercado. E o autor, aceitando o acerto entre socialismo e democracia, nos provoca com a seguinte resposta:

> Para os socialistas democráticos, porém, a lição maior é outra. Enquanto o pensamento neoconservador tende ao determinismo e ao monismo do mercado, o pensamento socialista democrático deve ser possibilista e pluralista. Em sua concepção de sociedade, precisa sempre levar em conta uma realidade plural, na qual o Estado, o mercado, a democracia política e a sociedade civil entram como elementos básicos. Creio que a "diferença específica" dos socialistas com relação a outras forças políticas democráticas estará sempre no plano dos movimentos e dos valores, os quais levam os socialistas a impulsionar a sociedade por mais igualdade e mais liberdade. Em uma época na qual a economia capitalista é, cada vez mais, um fenômeno mundial, supranacional, os socialistas terão, por certo, que conviver com as formas mais avançadas da economia capitalista, se quiserem manter os pés fincados no chão e caminhar para a modernidade. Mas sem se identificar, nos seus valores e movimentos, com a "alma do capitalismo". Alicerçados na sociedade civil, farão com a democracia um casamento por amor, mas sua união com o mercado será, certamente, "por conveniência". (WEFFORT, 1992, p. 152)

Temos aqui um encaminhamento: um país que busca mais igualdade e mais liberdade; trata-se, alegoricamente falando, do momento em que a sociedade está

apenas com um dos pés fincado no chão. É aquele pé plantado no chão. O realismo dominante do capitalismo e de seu mercado é um fenômeno existente. O outro pé, levantado, é o momento da busca do *ainda não*, do ainda não realizado, mas cuja semente já está plantada na busca de políticas sociais universais. Trata-se de um pé no chão e outro fora dele para que não se caia no utopismo de dois pés acima e nem no conservadorismo de dois abaixo da terra.

Como diz Bobbio:

> O impulso em direção a uma igualdade cada vez maior entre os homens é, como Tocqueville havia observado no século passado, irresistível. Cada superação desta ou daquela discriminação, com base na qual os homens dividiram-se (*sic*) em superiores e inferiores, em dominadores e dominados, em ricos e pobres, em patrões e escravos, representa uma etapa, por certo não necessária, mas possível, do processo de civilização. Jamais como em nossa época foram postas em discussão as três fontes principais da desigualdade: a classe, a raça e o sexo. (1995, p. 128)
> (...) a distinção entre direita e esquerda, para a qual o ideal da igualdade sempre foi a estrela polar a ser contemplada e seguida, é claríssima. Basta deslocar os olhos da questão interna dos estados singulares, da qual nasceu a esquerda no século passado, para a questão social internacional para se dar conta de que a esquerda não só não completou seu caminho como mal o começou.[2] (1995, p. 124)

Não resta dúvida de que essas dimensões, bem como outras, também fazem parte do acervo de princípios que regem as relações internas do Brasil e se encontram como injunções do *dever/ser* em nossa Constituição. Nela desfilam os direitos civis, os direitos sociais, os direitos políticos e os culturais, apanágios da cidadania e dos direitos humanos.

Vejamos como está escrito no Preâmbulo da mesma Constituição:

> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar

[2] E não é diferente se o problema da tarefa universalista da esquerda é colocado do ponto de vista do contraste inclusão/exclusão. A esquerda é tendencialmente inclusiva, a direita tendencialmente excludente. (Cf. BOBBIO, 1995).

> o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos...

Em que pese a discussão intrínseca a respeito do valor constitucional do Preâmbulo,[3] é certo que ele indica um horizonte, um rumo válido para o conjunto da nação. E os primeiros artigos da Constituição fazem jus a esse horizonte. O art. 1º da Constituição, por exemplo, assinala como fundamentos do "Estado Democrático de Direito" a "dignidade da pessoa humana" e o "pluralismo político".

Ressalvado o princípio da pluralidade, a pessoa não é exatamente o indivíduo. Indivíduo é o *singulus* enquanto tal. Igual em grego a átomo. O *singulus* é um todo irredutível, um todo em si, podendo ser considerado um todo indivisível da espécie humana. As teorias econômicas próprias do capitalismo primitivo conferem ao indivíduo a primazia absoluta. Segundo o liberalismo, ele é dotado de vontade própria, vontade racional, capacidade cognoscitiva e capaz de saber o que é melhor para si. Como teria dito Margaret Thatcher: "Não existe essa coisa de sociedade, o que *há* e sempre haverá são *indivíduos*" **(grifo nosso)**. Já a noção de *pessoa* abrange o indivíduo, mas o tem como ser de relações. Nesse sentido, a pessoa implica exatamente o que Thatcher põe em causa: o *socius.* O sócio que, apenas em companhia de seus iguais (outras pessoas), encontra as condições necessárias para seu desenvolvimento, do conjunto da sociedade.

O art. 3º afirma ser "objetivo fundamental" da República "construir uma sociedade livre, justa e solidária" e "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação".[4] Trata-se da igualdade na lei. O art. 4º estabelece como princípio de nosso país o "repúdio ao terrorismo e ao racismo".

As diferenças, motivo de tantas revoluções no século XVIII, por conta dos privilégios que traziam consigo dentro de uma sociedade hierárquica e vertical, uma vez

[3] Cf. AMARAL FILHO, 1990.

[4] Ver a este respeito o Programa Nacional dos Direitos Humanos, no Decreto n. 1904 de 1996 e no Decreto n. 7037 de 2009.

trespassadas pelo princípio da igualdade, adquirem um valor distinto. Elas podem enriquecer o princípio da igualdade.

Em um livro estimulante, Alain Touraine (2002) recoloca, em termos sociais e atuais, o eterno problema filosófico – que subjaz a essas questões – do Uno e do Múltiplo.[5] Ele coloca a seguinte pergunta: "poderemos viver todos juntos", sendo ao mesmo tempo "iguais e diferentes"? Trata-se de uma pergunta crucial para países, grupos, pessoas etc. Se não pudermos viver juntos, iguais e diferentes, talvez se possa responder que é possível vivermos como iguais e diferentes, porém separados; ou então vivermos juntos como diferentes porque desiguais. No primeiro caso, trata-se de um regime de apartheid já condenado; no segundo, voltaríamos ao regime de estamentos. Na verdade, a pergunta de Touraine supõe uma resposta que corresponda à dignidade igualitária de todos enriquecida pelos matizes culturais de uma humanidade una, indivisível e múltipla e diferenciada. Esse caminho é aquele do qual não se pode abrir mão, mas cuja trajetória se vê obstaculizada por inúmeras barreiras que se cruzam ora com o nacional, ora com o social, ora com o cultural.

Eis que a mesma Constituição do Brasil, promulgada em 1988, em seu art. 4º estabelece uma dialética entre o nacional e o internacional em que se destacam princípios como *prevalência dos direitos humanos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.*

O Brasil comunga com a Organização das Nações Unidas (ONU) e com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) por meio da sua subscrição a diversas declarações relativas aos direitos humanos. Até a aprovação da Emenda Constitucional n. 45/2004, os tratados internacionais eram incorporados ao ordenamento jurídico do país no âmbito da legislação infraconstitucional. Contudo, após essa emenda, o art. 5º da Constituição de 1988 ganhou um parágrafo assim redigido:

> § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre os direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros serão equivalentes às emendas constitucionais.

[5] TOURAINE. *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes.*

Assim, os tratados e convenções posteriores a dezembro de 2004, versando sobre os direitos humanos, terão o caráter de constitucionalidade e dotados de eficácia constitucional. Já os anteriores, deverão continuar com a natureza infraconstitucional. E os que não versarem sobre os direitos humanos devem continuar com a sistemática anterior já assinalada.

Portanto, se a Constituição é o pacto fundamentar da vida social pela qual se expressa a direção que o país *deve* tomar, então, pode-se dizer que nossa Lei Maior, ao lado da visão liberal da propriedade e do indivíduo, coexiste com uma visão social ampla da igualdade e dos conjuntos sociais.

Essa Constituição, associada a várias Declarações Internacionais, impôs uma ruptura com os métodos e os conteúdos do período ditatorial. E nesse momento de rompimento com essas estruturas arcaicas, a Constituição impôs novos contornos organizacionais visando sobretudo a proteção[6] e promoção sociais que possibilite a consolidação própria da cidadania e dos direitos humanos da qual a educação democrática faz parte.

Se os direitos civis implicam, de modo geral, um não-fazer da parte do Estado, os direitos sociais, dos quais decorrem a maior parte das políticas sociais, exigem uma intervenção da parte do Estado.[7]

Segundo Abrahão de Castro, entende-se por política social:

> (...) um conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. (2011, p. 2)

Contudo, ainda é válida a advertência de Anísio Teixeira (1962) de fazer dos *valores proclamados* algo tão próximo da democracia que eles seriam objetivos a serem alcançados como crítica permanente dos *valores reais*.

Vejamos antes, genericamente, o que a Carta Magna diz da educação.

---

[6] De acordo com Abrahão Castro (2011), a proteção social envolve a previdência, a saúde e a assistência social; já a promoção social incluiria, entre outros, a educação, o trabalho e a cultura. Ao lado dessas, há as políticas transversais que são focalizadas em grupos específicos.

[7] Cf. DUARTE, 2006 e ABRAMOVICH & COURTIS, 2004.

A Constituição da República de 1988 reconheceu o direito à educação como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º), assim como um direito do cidadão e dever do Estado (art. 205). E, por essa razão, estabeleceu princípios, diretrizes, regras, recursos vinculados e planos de modo a dar substância a esse direito. Ao explicitá-lo, elencou formas de realizá-lo, assinalando pontos tais como: gratuidade e obrigatoriedade com qualidade e com proteção legal, ampliada e com instrumentos jurídicos postos à disposição dos cidadãos criam prerrogativas próprias para as pessoas em virtude das quais elas passam a usufruir de ou exigir algo que lhes pertence como tal.

O dever, ao implicar um ser devedor, ou seja, uma pessoa sujeita ao adimplemento de uma obrigação, impõe tanto um comportamento ditado pela lei e pelo valor que lhe dá fundamento, quanto o direito do titular desse direito exigir a satisfação do conteúdo desse direito. Ora, a fruição de um direito (jus) que pertence a um sujeito, dele titular, se rege pelo princípio de que *jus et obligatio sunt correlata* (*direito e obrigação são correlatos*). Decorre daí que a todo direito corresponde um dever (*obligatio*) da parte de outrem ou, em outros termos, a satisfação de tal direito importa na existência de um sujeito ativo da obrigação do seu cumprimento. Nossa Constituição nomeia o Estado como o sujeito maior do dever desta prestação social como o objeto do direito.

Assim, o Estado tem que cumprir sua obrigação, seu dever em face de um direito da cidadania e cuja omissão acarreta uma transgressão da lei positivamente afirmada. Qualificada essa última, a decorrência é a correspondente sanção. Em outros termos, a relação direito/dever face à educação, tal como dispõe a Constituição, estabelece um *vinculum juris* (*vínculo jurídico*) que torna o Estado o sujeito ativo da obrigação por imposição legal e o cidadão o destinatário dessa prestação.

O Estado só se desonera desse dever quando a satisfação desse direito se dê na sua efetividade. Cabe ao titular do direito, como contrapartida, exigir do responsável a reparação de um direito quando negado, inclusive acionando as ferramentas jurídicas de que disponha para que tal se cumpra.

Por isso, a mesma Constituição reservou um artigo próprio a fim de explicitá-lo. Tal é o conteúdo do art. 208:

> O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
> I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

> II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;
> III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
> IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;
> V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
> VI – oferta de ensino regular noturno, adequado às condições do educando;
> VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
> § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
> § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
> § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.[8]

Esse artigo não só explicita o caráter obrigatório e gratuito da educação escolar em suas etapas e faixas etárias assinaladas como também deixa claro que a titularidade desse direito não se perde, mesmo quando o cidadão não teve o respectivo *acesso na idade própria.* Mais do que isso, o parágrafo segundo se serve da expressão *responsabilidade da autoridade competente* para significar a quem o cidadão deve responsabilizar quando do *não-oferecimento* ou de uma *oferta irregular* de um direito, desde logo, juridicamente protegido.

Por *responsabilidade* deve-se entender a obrigação que pesa sobre um sujeito em satisfazer uma prestação (social) que lhe é positivamente atribuída. Cumprir encargos, desempenhar atribuições confiadas a um administrador público é uma

[8] De acordo com a lei n. 12.527 de 2011, todo o órgão público, seja da administração direta ou indireta, deverá, obrigatoriamente, disponibilizar o acesso a informações relativas a serviços prestados a qualquer cidadão. Nos municípios com mais de 10.000 habitantes, tais informações deverão estar disponíveis na Internet. Assim, dados de programas, projetos, prestação de contas, metas, indicadores, entre outros, deverão estar disponíveis, gratuita e celeremente. A negação desse dever implica improbidade administrativa e pode levar o cidadão a procurar a Corregedoria Geral da União (CGU).

obrigação que não sendo fielmente cumprida responde (e é responsabilizado) por eventuais omissões ou irregularidades.

Mas será que a previsão constitucional do direito do cidadão e do dever do Estado garante a fruição do direito? A norma, por si só, evidentemente, não assegura essa fruição.

Nesse momento, talvez seja útil retomar o pensamento lúcido, crítico e ousado de Anísio Teixeira ao confrontar *os valores proclamados e valores reais* no interior da realidade educacional brasileira:

> A lei e o governo não consistiam em esforços da sociedade para disciplinar uma realidade concreta e que lentamente iria se modificar. A lei era algo de mágico, capaz de subitamente mudar a face das coisas. Na realidade, cada uma de nossas leis representava um plano ideal de perfeição à maneira da utopia platônica. Chegamos, nesse ponto, a extremos inacreditáveis. Leis perfeitas, formulações e definições ideais das instituições e, como ponto entre a realidade, por vezes, mesquinha e abjeta, e essas definições da lei, os atos oficiais declaratórios, revestidos do poder mágico de transfundir aquela realidade concreta em uma realidade oficial similar à prevista na lei.
>
> Tudo podíamos metamorfosear por atos de governo.
>
> Resistindo à ideia de planejamento econômico e financeiro, insinuamos implicitamente, que se pode fazer educação sem dinheiro, animando campanhas de educandários improvisados... (1962, p. 11)

Assim, e não por acaso, a expressão judicialização da ou justiciabilidade em educação começou a frequentar tanto as páginas de periódicos científicos quanto as páginas de jornal. Na ausência de tomadas de decisões eficazes e na presença de omissões ou de violações da parte dos poderes competentes, o sistema de justiça passa à ação no sentido de reparar a quebra do direito à educação.

Eis porque, por mais leis que tenhamos, falta uma que dê consequência à educação escolar proclamada em nossa Constituição como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º). É o que se espera de um Plano Nacional de Educação.

Não basta a judicialização e a exigibilidade por parte dos indivíduos interessados quando há omissão na oferta coletiva de uma educação escolar e que seja de qualidade. Continua desafiador o enfrentamento da educação com qualidade por meio de um Plano Nacional de Educação que dê efetividade aos valores proclamados

de modo a se fazer valer o que hoje está disposto na legislação e de modo que ele seja objeto da exigibilidade por parte da cidadania.

De um lado, o Brasil vai consolidando o regime democrático a duras penas, em especial por meio de um despontar cada vez mais forte de uma sociedade civil plural, exigente e sedenta de valores republicanos e da realização dos direitos sociais. De outro, o Brasil continua sendo desafiado pela desigualdade e a consequente pobreza, ainda que os indicadores sociais mais recentes tenham demonstrado um recuo significativo no fosso que separa as primeiras e as últimas camadas da estratificação social. Basta conferir os dados do Censo de 2010 para se dar conta tanto do fosso quanto da melhoria. No âmbito da pobreza, 25% da população, ou seja, algo perto de 50 milhões de habitantes, possuem renda mensal de R$ 200,00, e um número perto de 100 milhões chegam próximos dos R$ 400,00.

Com a elevação do salário mínimo (que redistribui renda para os trabalhadores da base da estratificação, menos do que prevê formalmente, mas redistribui),[9] com as várias formas de assistência social compensatória como o Bolsa Família (que transfere renda),[10] com políticas universalistas, com mais gasto social e mais emprego, tem havido melhorias no nível de vida de muitos cidadãos com notável evidência no aumento do consumo da parte de quem, até então, não tinha acesso a determinados bens de consumo. Segundo Abrahão Castro:

> Pode-se dizer que, em termos de escopo e de abrangência, as políticas sociais no Brasil já ofertam um cardápio bastante diversificado de serviços e benefícios, se aproximando dos países desenvolvidos. Apesar de que é necessário reconhecer que a qualidade desses serviços e benefícios ainda se encontra bem distante do padrão desses países. (2011, p. 10)

Contrastando com isso, a 7ª ou a 6ª economia do mundo (Brasil) também ocupa posições profundas de desigualdade: os 10% mais ricos continuam detendo 45% da renda e da riqueza do país. E acrescente-se a isso a forte regressividade da car-

[9] Entre 2003 e 2010, o aumento real do salário mínimo foi de 71%.

[10] O Programa Bolsa Família tem um recorte compartilhado entre os entes federativos, atendendo famílias em quadro de vulnerabilidade, cabendo o cadastramento e o acompanhamento das condicionalidades aos Municípios. Ele cobre 11 milhões de famílias.

ga tributária brasileira. Com isso, nosso Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ocupa a 85ª posição.[11]

Em relação à educação escolar, o quadro não é muito distinto: mais acesso, com diferenças notáveis, baixa qualidade também com diferenças significativas. São mais de 42 milhões de alunos nos sistemas de educação, 180 mil escolas e perto de 2 milhões de professores na educação básica. Segundo os dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) de 2009, na educação escolar a taxa de frequência à escola, respeitadas as idades adequadas pela legislação, é a seguinte: creches, 18,2%; pré-escola, 81,3%; ensino fundamental, 98%; ensino médio 85%. A taxa de analfabetismo é de 9,7% e o número médio de anos estudados é de 7,5. É claro que esses números indicam uma maior abertura no acesso à educação escolar. Contudo, entre 1995 e 2005, os gastos com educação, em números absolutos subiram (de 74 bilhões para 104 bilhões), o mesmo não ocorrendo em relação ao Produto Interno Bruto – PIB (de 4,01% para 4,05%). Como assinala Castro:

> A trajetória dos gastos nas políticas públicas de Educação e de Saúde foi outra. Essas áreas, quando medidas em termos do percentual do PIB, não cresceram em importância entre 1995 e 2005. Ou seja, embora em termos absolutos estas áreas recebam atualmente muito mais recursos do que antes, os seus gastos apenas acompanharam o crescimento da economia, não se revelando como prioridade de governo. (2011, p. 16)

Também não é preciso desenvolver muito a temática da qualidade que, avaliada por critérios de diversa ordem, vem se revelando abaixo do proclamado no art. 205 da Constituição: "o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

Desse modo, com a busca de caminhos para o enfrentamento do desafio da desigualdade, com políticas focalizadas em aspectos que visam desconstruir discriminações, no momento em que se investe no sentido do crescimento econômico sem abrir mão da geração de emprego e de renda, e no momento em que cresce a consciência da cidadania e dos direitos humanos, faz-se necessário colocar a educação escolar de qualidade como direito social efetivado.

[11] Cf. Comunicado n. 63 do IPEA. Disponível em: <www.ipea.gov.br>

O tema é complexo, bem como é complexo a teia de relações institucionais e políticas envolvidas na superação dos obstáculos. E não são poucos os sujeitos que se propõem a oferecer caminhos para tal.

Desde a proposta de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1988, é que temas candentes vêm sendo debatidos, um aparato jurídico foi constituído, planos foram elaborados e parece que a pergunta inicial *que educação?* para um país que quer se ombrear com a modernidade e com a democracia, ainda não conta com uma resposta contundente e mobilizadora dos poderes públicos.

À época da celebração da nova Constituição, em 1988, e do início da tramitação de uma nova LDB, as temáticas do financiamento, de um sistema nacional de educação, de um fórum nacional, de um conselho nacional e de um plano nacional[12] colocavam em cena a crucial questão do federalismo.

A reiteração do termo *nacional* adjetivando os sujeitos de uma organização da educação impõe uma séria consideração da repartição das competências de cada ente federativo e, mais do que tudo, indagações como: as diretrizes emanadas da União seriam vinculantes ou apenas indicações autorizativas? Tais questões se desdobravam em várias outras: qual a abrangência da Lei de Diretrizes? Há lugar para um sistema nacional de educação? Quais as competências reais de um conselho nacional? A democracia participativa, reconhecida em nossa Constituição ainda que dentro de certos limites, na área de educação escolar, pode contar com um fórum nacional de educação? Qual o estatuto do privado no âmbito da oferta de educação escolar autorizada? Qual o financiamento real para metas reais a serem alcançadas de modo a assegurar acesso, permanência e qualidade? A formação dos docentes é um exercício profissional pautado por piso profissional e plano de carreira?

Dessas questões decorrem outras tantas considerações concernentes à organização pedagógica: a pertinência de um currículo obrigatório, de caráter nacional, enriquecido pelas peculiaridades regionais e locais, a educação inclusiva, a educação de minorias, a articulação entre ensino médio e educação profissional, a formação inicial e continuada, a escola de jornada integral e a gestão democrática. *At last, but not at least*, ou seja, por último, mas não mesmo importante, a tormentosa questão da avaliação de desempenho e de rendimento.

[12] Para um acompanhamento crítico de tais temáticas, cf. SAVIANI, 1997.

Ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, ao lado de mandamentos constitucionais ou legais obrigatórios, foi desenhada uma LDB, aprovou-se a emenda constitucional do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), constituiu-se o Conselho Nacional de Educação e votou-se um Plano Nacional de Educação cujo financiamento foi vetado. Daí decorreram iniciativas e encaminhamentos com orientação descentralizante, com políticas focalizadas, com disciplinamento financeiro dos recursos existentes, indução à municipalização do ensino fundamental e abertura do ensino superior privado com módico processo de regulação.

O governo Lula conseguiu avançar em alguns pontos: refez o decreto da relação ensino médio e educação profissional, estabeleceu um piso salarial nacional para os docentes, converteu o FUNDEF em FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), aprovou a lei do SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) para o ensino superior e conseguiu a aprovação da emenda 59/09 pela qual se alargou a obrigatoriedade escolar dos 04 aos 17 anos. Como decorrência, tornando-se etapas obrigatórias, à vista do dispositivo constitucional elas passam a constituir, para as pessoas, um direito público subjetivo. Tal emenda remeteu o financiamento da educação a um Plano Nacional de Educação com metas. Estas ficam atribuídas a um valor do PIB que lhes dê sustentabilidade financeira. A fim de acompanhar o Plano e sugerir encaminhamentos, haverá uma Conferência Nacional de Educação, um Fórum Nacional de Educação ao lado de inúmeras alterações na LDB. Uma dessas mudanças está codificada na lei n. 12.796/2013.

Tal lei confere ampliação de responsabilidades por parte dos entes federativos. Esse alargamento da escolaridade obrigatória não será possível se os recursos não forem proporcionais a essa elasticidade. Ora, em função disso tudo, a universalização do ensino obrigatório deverá contar necessariamente com formas de colaboração entre todos os sistemas de ensino dos entes federativos.

Contudo, não haverá saída para os impasses sem solucionar alguns pontos incandescentes:

1. Um salário inicial da carreira docente que seja de fato valorizador da função;
2. Um financiamento, acompanhado e avaliado, que dê conta das metas estabelecidas para acesso, permanência e qualidade;
3. Uma avaliação de desempenho e de rendimento que não seja só do produto final, mas também processual;

4. Um currículo de qualidade, obrigatório, de caráter nacional, fruto de um consenso federativo, respeitadas as peculiaridades regionais, locais e aberto aos projetos pedagógicos dos estabelecimentos escolares;
5. Um processo formativo inicial rigoroso da docência;
6. Um processo aberto de formação continuada;
7. Uma gestão democrática aberta à participação da comunidade;
8. Condições apropriadas e formação específica para dar conta das modalidades próprias da educação inclusiva, da educação de jovens e adultos, da educação do campo, da educação quilombola e da educação indígena.

Esses pontos, entretanto, ficarão sempre a meio caminho enquanto não se resolver o problema do federalismo articulado ao regime de colaboração recíproca. Quais são os vínculos efetivamente obrigatórios? Pois se são como tais, eles não podem ser assumidos pelos entes federados como vínculos declaratórios. Aqui deve-se ressaltar especialmente o papel da União. A ele compete o sistema federal. Mas há dimensões que são nacionais. Neste caso, ela entra no processo por meio da função redistributiva e da função técnica. Mas há outra função tradicional no quadro das relações entre União e entes federados: trata-se da função supletiva.

E o que é função supletiva? É certo que em um regime federativo aplica-se o princípio da subsidiariedade. Mas, sob qual consigna? A do faça quem o fizer melhor!; ou faça aquele a quem está atribuída a função de fazê-lo? Pelo primeiro tom, deveria ser a União, já que as poucas escolas de educação básica sob a atribuição da União são as que têm se pronunciado melhor nas avaliações... Seria a federalização da educação básica?

Mas, respeitado o princípio federativo, e reveladas as insuficiências e limitações em vista do *padrão mínimo de qualidade e equalização de oportunidades*, cabe ao detentor da função redistributiva e técnica imediatamente acima do responsável que não pôde dar conta de seu dever, preencher as condições necessárias. Assim, na educação infantil e no ensino fundamental, cabem primeiramente aos Estados dar o devido preenchimento nos termos do inciso II do art. 10 da LDB. No ensino médio, por simetria, cabe à União essa tarefa.

Esses pontos ficarão a meio caminho enquanto não se resolver o dispositivo constitucional do *regime de colaboração*, inclusive no aumento das responsabilidades trazidas pela emenda 59/09 e pela lei n. 12.796/2013.

Sem resolver esses dois pontos de base, continuaremos caminhando lentamente com idas e vindas, com descontinuidades administrativas e uma lei de responsabilidade educacional acabará sendo contestada.

As precárias condições de existência social, os preconceitos, a discriminação racial e a opção por outras prioridades fizeram com que fôssemos atingidos por pesada herança de séculos a ser superada. E isso se torna mais significativo em países como o Brasil, cuja forte tradição elitista reservou apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social: a educação. A declaração e a efetivação do direito à educação e do dever do Estado têm sido e são imprescindíveis para essa superação. Uma superação que caminhe junto com a dignificação do homem dos *Sertões*, com *a incorporação* do homem da cidade aos frutos de uma geografia humana trazida pelo trabalho, pela saúde, pela arte, pela educação etc. Enfim, que a atual geração de educadores produza um novo *Manifesto* expresso em *uma nova educação nova*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

AMARAL FILHO, Cláudio de Souza. *Considerações críticas acerca dos Preâmbulos Constitucionais*: Preâmbulos das Constituições Brasileiras de 1937 e 1946. 1990. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

AZEVEDO, Fernando de. *et al.* A Reconstrução Educacional no Brasil: Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. *SBPC Documenta*, São Paulo, v. 3, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Esquerda e Direita:* razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora UNESP, 1995.

_____. *Qual Socialismo?* São Paulo: Paz e Terra, 1983.

BOSI, Alfredo. *Dialética da Colonização.* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

_____. O Positivismo no Sul e a Arqueologia do Estado-Providência. In: TRINDADE, Hélgio (Org.). *O Positivismo*: teoria e prática. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

BRASIL. Decreto n. 1904 de 1996. Programa Nacional dos Direitos Humanos.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Política Social no Brasil contemporâneo*. IPEA, 2011. Mimeografado.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome.* Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.

CUNHA, Euclides da. *Os Sertões:* campanha de Canudos. 27. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1963.

DUARTE, Clarice Seixas. Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil. In: HADDAD, Sérgio. *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

MENDES, Teixeira. *A incorporação do proletariado na sociedade moderna.* Rio de Janeiro: Igreja do Apostolado Positivista, 1908.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação.* Campinas: Autores Associados, 1997.

TEIXEIRA, Anísio. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.* Brasília, v. 37, n. 86, p. 59-79, abr./jun. de 1962.

TOURAINE, Alain. *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*. Petrópolis: Vozes, 2002.

WEFFORT, Francisco *Qual Democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

_____. Francisco. *Por que Democracia*? São Paulo: Brasiliense, 1984.

Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira[1]

Dalila Andrade Oliveira

O presente artigo pretende discutir o atual momento da política educacional brasileira em que começa a tramitar no Congresso o Projeto de Lei n. 8.035/10, que ira instituir um novo Plano Nacional de Educação (PNE). O objetivo é analisar esse momento à luz das políticas mais recentes que interferiram na educação brasileira e os desafios atuais trazidos pela nova condição que o país passou a ocupar no cenário internacional. O texto propõe-se a discutir a proposta de criação de um Sistema Nacional de Educação, previsto em lei, a partir dos pressupostos que sustentam a organização sistêmica.

No último ano de mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que significou um amplo movimento financiado e, em grande medida, ensejado pelo Ministério da Educação. A referida Conferencia, ocorrida em Brasília, entre os dias 28 de marco e 1º de abril de 2010, pretendeu ser um processo democrático aberto pelo Poder Público que possibilitasse a ampla participação de setores ligados a educação brasileira nos seus distintos níveis, modalidades, interesses e finalidades, já que pautou a educação escolar, da educação infantil a pós-graduação. A CONAE foi precedida de conferencias municipais, regionais e estaduais que, a partir de um documento de referencia, possibilitou o

[1] Texto originalmente publicado em *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

debate sobre o futuro da educação brasileira para os próximos dez anos, envolvendo professores e outros profissionais da educação, estudantes, pais, gestores, enfim, diferentes segmentos organizados em torno da educação.

O tema central da CONAE foi "Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação". Esse tema e revelador de um sentimento compartilhado por distintos setores que compuseram a comissão organizadora da CONAE[2]. Entretanto, mais que revelar os sentimentos e sentidos dos diferentes setores que compuseram tal comissão, esse tema expressa um movimento que começa a tomar corpo na educação brasileira no final do primeiro mandato do presidente Lula, a despeito de ter-se constituído em ponto de referencia para a elaboração do primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases para Educação Nacional, apos a promulgação da Constituição Federal da Republica de 1988, em que as entidades de estudos e pesquisas em educação exerceram significativo protagonismo, atuando no âmbito do Fórum Nacional em Defesa da Escola Publica (FNDEP).

ANTECEDENTES: O CONTEXTO QUE ENGENDROU A CONAE

O contexto que antecedeu a CONAE foi marcado por rupturas e permanências em relação ao período anterior ao governo Lula[3], mais especificamente à década de 1990, em que por oito anos esteve à frente do Estado brasileiro um governo encabeçado pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que promoveu amplas mudanças no conjunto das políticas públicas e sociais.

O governo FHC (1995/2002) teve como um dos seus grandes feitos a garantia da estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real[4]. Tal estabilidade lhe deu sustentação

[2] A Portaria Ministerial n. 10/2008 constituiu comissão de 35 membros, a quem atribuiu as tarefas de coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da CONAE em todas as etapas. Na mesma portaria, foi designado o secretario executivo adjunto Francisco das Chagas para coordenar a Comissão Organizadora Nacional. A Comissão Organizadora Nacional foi integrada por representantes das secretarias do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes estaduais, municipais e federais da educação e de entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação.

[3] Sobre essa discussão, publiquei um artigo intitulado "As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências", em 2009, na RBAE; ver Oliveira (2009).

[4] O Plano Real foi desenvolvido como um plano de estabilização econômica pela equipe do Ministério da Fazenda na gestão de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Seu

para empreender um conjunto de reformas no âmbito do Estado, buscando sua racionalização e modernização. Essa reforma foi constituída de privatização de empresas estatais e mudanças na forma de gestão das políticas publicas. A desregulamentação da administração publica federal foi perseguida por meio da descentralização, o que em certa medida atendia também aos anseios de outros setores, expressos na Constituição Federal de 1988, que alterou significativamente o Pacto Federativo brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 desenhou uma ordem institucional bastante distinta daquela então vigente. Considerado um dos sustentáculos básicos da democracia brasileira, o arranjo federativo adotado implicou mudanças radicais. Ha quem considere que o modelo anterior foi inteiramente invertido (Sadek, 2000).

Os constituintes, orientados por uma concepção específica de democracia, optaram por mecanismos de participação popular que levaram à descentralização de poder e de recursos. A descentralização foi apresentada como a alternativa de gestão das políticas públicas e sociais, favorecendo a fragmentação e, consequentemente, ampliando o número de atores políticos. Nesse arranjo, governadores e prefeitos adquiriram papel político de primeira grandeza, sem, contudo, anular ou diminuir o poder de antigas lideranças. Segundo Sadek (2000), o texto constitucional retratou a preocupação muito mais com a participação popular que com a obtenção de um consenso social sobre o que deve ser conseguido com a descentralização, resultando em que o fortalecimento dos governos subnacionais impeça que o governo federal reúna sozinho as condições para propor e efetivar políticas que objetivem a solução de problemas nacionais. Da tensão entre os interesses nacionais e subnacionais foi gerado um federalismo de todo singular. Isto e, a norma legal que preceitua a descentralização não e entendida como uniformizadora, garantindo que todos os estados e municípios desfrutem o mesmo poder. Ao contrário, o jogo político desenvolve-se no interior de processos extraconstitucionais que refletem a força relativa dos distintos atores políticos, particularmente dos governadores, dos prefeitos, e seus controles sobre as bancadas de deputados e os cargos no Executivo Federal. Dessa forma, o espaço da negociação passou a desempenhar papel decisivo. Nesse processo, procurou-se redefinir o tradicional "clientelismo" que, de alguma maneira, passou a conviver com padrões provenientes de uma sociedade mais democrática (Sadek, 2000).

---

objetivo foi controlar a hiperinflação para por fim a quase três décadas de inflação elevada, o que implicou a substituição da antiga moeda para o real, a partir de 1o de julho de 1994.

Apesar de parecer responder no plano da gestão política aos preceitos constitucionais, ou seja, de estar amparado pela Constituição para realizar as mudanças pretendidas que, em ultima instancia, buscavam reorientar a relação entre o Estado e a sociedade civil, ou governo e cidadãos, as reformas ocorridas no período FHC foram na contramão de muitos direitos e garantias conquistados na mesma Constituição Federal de 1988. No que se refere à educação, os exemplos são vários. A ampliação do direito a educação para todos os brasileiros de seu nascimento a conclusão do ensino médio foi comprometida pela Emenda n. 14 de 1996, que focalizava o ensino fundamental. As reformas educacionais dos anos de 1990, no Brasil, tiveram como grande foco a gestão, buscaram por meio da descentralização administrativa, financeira e pedagógica promover a ampliação do acesso à educação básica no país a partir de uma lógica racional, que tinha como paradigma os princípios da economia privada.

O conjunto de reformas implantadas na educação brasileira nesse período resultou na reestruturação da educação escolar nos seus aspectos relativos à organização, à redefinição dos currículos por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), à avaliação pelo incremento ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e depois o Exame Nacional de Cursos (ENC), à gestão e ao seu financiamento, melhor exemplificado pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Especialmente na educação básica, as mudanças realizadas redefiniram sua estrutura. As alterações na legislação educacional brasileira consumaram essa nova reconfiguração, tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394/96.

Esse movimento de reformas levado a termo no Brasil pelo governo de FHC acompanhou a tendência em nível mundial que apontava na direção de maior flexibilidade na gestão, maior autonomia às escolas e maior responsabilização dos docentes[5]. A descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a grande marca dessas reformas, resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações.

Assim, as reformas realizadas no Brasil durante o governo de FHC, que teve no decorrer de seus dois mandatos um só ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, determinaram novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação

[5] Cf. Ball (2002) e Anderson (2002).

básica, conformando uma nova regulação assentada na descentralização e em maiores flexibilidade e autonomia local. Essas mudanças foram determinantes de novas relações entre as diferentes esferas administrativas na matéria educacional, especialmente entre União e municípios. Muitos elementos trazidos por essas reformas foram duramente criticados pelos movimentos sociais que estiveram na base eleitoral do presidente Lula.

Ao final do governo FHC, a educação no Brasil vivia um processo fragmentado de gestão, contendo uma profusão de programas sociais e educativos que buscavam atender a públicos focalizados, revelando grande dispersão de políticas temporárias que se afirmavam mais como políticas de governo que de Estado, cujas bases institucionais de controle social não estavam definidas. Como exemplo, podemos lembrar o Programa Alfabetização Solidária, que era a política de governo para enfrentar um dos mais sérios problemas deste país – altos índices de analfabetismo – por meio de uma organização não governamental (ONG) gerida pela primeira-dama à época, a antropóloga Ruth Cardoso. Ao final do governo FHC, é possível considerar que a educação nacional se encontrava em um quadro de (des) sistematização, para designar uma orientação de governo na contramão do que se pode considerar um sistema, ou seja, uma organização da educação nacional fragmentada, segmentada, flexível e dispersa, o que não contribui para estabelecer bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federativos e menos ainda entre os indivíduos na sociedade.

MUDANÇA DE RUMOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO LULA

Os primeiros anos do governo Lula foram marcados muito mais por permanências que por rupturas em relação ao governo que o antecedeu. Os dois primeiros-ministros da Educação não chegaram a estabelecer uma agenda que se contrapusesse à anterior. Apesar das tentativas do Ministério da Educação nesses primeiros anos de imprimir nova marca à política educacional em curso, no geral observou-se a mesma fragmentação e descontinuidade da década passada. Os desacertos iniciais foram muitos e, apesar das promessas de campanha, muito pouco foi alterado neste sentido até o final do seu primeiro mandato. É possível considerar assim que, em certa medida, o primeiro mandato de Lula foi caracterizado mais pela promoção de políticas assistenciais e compensatórias por meio de programas sociais desenvolvidos

para público-alvo específico[6], os mais pobres, que pela ampliação de políticas e ações que assegurassem os interesses universais inscritos na Constituição Federal de 1988. Foram poucas as políticas regulares, de caráter permanente, dirigidas ao conjunto da população, na educação nesses primeiros anos de governo.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pode ser considerado a primeira grande iniciativa do ministro Fernando Haddad, buscando uma reorientação de rumo para a educação no governo Lula. Constituindo-se na reunião de dezenas de programas que abarcam da educação básica – compreendendo suas etapas e modalidades – à educação superior, tal iniciativa procurou dar direção à política educacional no país, tendo como grande timoneiro o governo federal. O PDE, por meio de parcerias com os municípios, foi desenhando uma arquitetura política que valoriza a dimensão da governança entre os entes federativos, entre estes e as instituições da sociedade civil, apelando para "a responsabilização e mobilização de todos os agentes públicos envolvidos com a educação" (Brasil, 2008). O MEC buscou instaurar um regime de colaboração que propiciasse a repartição de competências e responsabilidades e fizesse subir os indicadores educacionais, sobretudo no que se refere à educação básica. Essa iniciativa pode ser percebida como a busca de uma orientação comum que propiciasse a integração da educação nacional, apesar dos aberrantes desequilíbrios regionais que conhecemos. É, ao mesmo tempo, uma busca de resgatar o protagonismo exercido pelo governo federal em épocas passadas, apesar das contradições que revelam possibilidades e limites entre o nacional e o federal.

Por meio do Programa de Ações Articuladas (PAR), o governo federal buscou, por meio do Ministério da Educação, a adesão dos municípios a uma política orientada pela elevação dos índices de desempenho dos alunos da educação básica no Brasil, cuja referência utilizada foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Criado em 2007, o IDEB passou a ser a principal referência do governo para aferir a qualidade na educação. O IDEB mede o desempenho do sistema, estabelecendo uma escala que vai de zero a dez. O índice, inspirado no PISA[7], foi elaborado pelo Insti-

[6] Como exemplo, destacam-se os seguintes programas: Bolsa Família e PROJOVEM, PROUNI, entre outros.

[7] O IDEB é um programa internacional de avaliação comparada, cuja principal finalidade é produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho de alunos na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. Esse programa é desenvolvido e coordenado internacionalmente pela OCDE, havendo em cada país participante

tuto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). A fixação da média seis a ser alcançada em 2022 considerou o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando aplicada a metodologia do IDEB em seus resultados educacionais. Seis foi a nota obtida pelos países desenvolvidos que ficaram entre os 20 melhores colocados do mundo[8].

A partir da análise dos indicadores do IDEB, o MEC ofereceu apoio técnico e financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino. O aporte de recursos deu-se a partir da adesão ao "Compromisso Todos pela Educação" e da elaboração do PAR. Segundo dados do próprio MEC, a adesão dos municípios foi absoluta[9]. Pode-se então considerar que o MEC buscou realizar e implementar uma política de Estado ao reunir programas de governo e atribuir orientação, integração e estabilidade à organização da educação nacional.

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Ainda que os objetivos perseguidos sejam discutíveis do ponto de vista do paradigma adotado – a eficácia do sistema –, a educação nacional passa a ser orientada na mesma direção, sendo a qualidade da educação básica referenciada no IDEB. O grande problema enfrentado pela educação básica – resultante da divisão de competências entre os entes federativos, que atribui a responsabilidade para com a educação infantil e o ensino fundamental prioritariamente aos municípios e o ensino médio aos estados, restando à União apenas a ação supletiva – persiste e é, ao mesmo

uma coordenação nacional. No Brasil, o PISA é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

[8] Disponível em: <www.mec.gov.br/noticias>

[9] Segundo depoimento do próprio ministro, em 2008, os 5.563 municípios brasileiros aderiram ao Compromisso, comprometendo-se a atingir metas como a alfabetização de todas as crianças até, no máximo, 8 anos de idade.

tempo, o que possibilita essa política ambivalente empreendida pelo MEC. Por um lado, o MEC tem procurado promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, envolvendo os estados e os municípios e setores da sociedade civil, e buscando recuperar certo protagonismo perdido na definição das políticas educativas em âmbito nacional pelas reformas ocorridas nas décadas passadas. Por outro, reduz as possibilidades de autonomia e autodeterminação dos governos subnacionais.

Iniciativa com a mesma finalidade – recuperar a direção, o papel protagonista do governo federal em educação – pode ser observada ainda na atuação marcante que teve esse ministério na aprovação da lei que estabelece o Piso Nacional de Salários para os professores de educação básica, bem como na instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); sendo este um fundo de financiamento que cobre a educação básica – compreendendo suas três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e que pode ser considerado um avanço no sentido de que tenta corrigir as falhas que eram apontadas no FUNDEF, apesar de persistirem os desequilíbrios entre os estados no que se refere ao financiamento da educação básica.

O SISTEMA NACIONAL ARTICULADO: A CONAE COMO POLÍTICA DE GOVERNO E O PNE COMO POLÍTICA DE ESTADO

A iniciativa acima mencionada do ministro Fernando Haddad de estabelecer como eixo de sua política (ou gestão) o PDE, criado por meio de um decreto, pode nos indicar a tentativa de preenchimento de um espaço vazio, ou de lacunas deixadas pelo Plano Nacional de Educação até então vigente, Lei n. 10.176/01. A pouca eficácia do PNE (2001-2010) em orientar a educação nacional pode ter facilitado a iniciativa de um governo de adotar suas políticas no lugar em que deveria seguir as do Estado. A aprovação do PNE (2001-2010) ocorreu em processo turbulento de tramitação e com idas e vindas e muitos embates entre governo e setores organizados em defesa da educação. Ao final, o texto aprovado resultou em atrasos em relação a conquistas importantes já inscritas na educação brasileira e foi bastante criticado como limitado pelos setores organizados da sociedade em defesa da educação pública, tendo recebido muitos vetos pelo então presidente FHC, que acabaram por comprometer suas metas e objetivos.

Na ausência de uma legislação nacional que estabelecesse o Sistema Nacional de Educação no Brasil, sua estrutura, funcionamento e orientação, caberia ao PNE o lugar de referência legal da educação em todos os níveis e modalidades. Contudo, a força de lei que deveria ter o PNE (2001-2010) não se fez cumprir.

Faltando menos de um ano da data de seu encerramento, a realização da CONAE reunia contribuições de amplos setores organizados para a elaboração de um documento de referência para o próximo PNE (2011-2020). O lema da Conferência, conforme já mencionado, era "Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação". Que razões levariam amplos setores do público ao privado, do laico ao religioso, do profissional ao patronal, entre outros, a se juntarem na defesa da construção de um Sistema Nacional de Educação?

Por que o novo PNE deveria trazer em seu bojo o Sistema Nacional de Educação? A resposta a essas indagações pode estar nos obstáculos que o regime federativo impõe à gestão e organização da educação, na pouca integração revelada entre estados e municípios, na persistência de desigualdades e desequilíbrios históricos entre regiões, na fragmentação entre as redes públicas nos seus distintos níveis (municipais, estaduais e federal).

Talvez a primeira pergunta que devamos fazer quando se discute a questão seja: em que medida os sistemas escolares podem afetar positivamente a integração e a coesão das sociedades e com que mecanismos e em que condições?

Segundo Dubet, Duru-Bellat e Vérétout (2010), o termo "integração" refere-se à estrutura pela distribuição objetiva das posições sociais que a escola pode realizar. Sendo assim, a integração promovida pelo sistema relaciona-se diretamente com os níveis de desigualdade social e escolar, as taxas de emprego e desemprego, as transferências sociais, o nível socioeconômico dos alunos. Já a coesão, de acordo com os mesmos autores, é definida por atitudes, valores e disposições favoráveis à cooperação, à confiança e à tolerância. Contudo, integração e coesão nem sempre andam juntas.

As sociedades e seus sistemas escolares são comumente comparados em relação aos seus níveis de integração, mais factíveis de serem medidos e averiguados. A integração de uma sociedade depende do papel que exerce o Estado em relação aos seus cidadãos, ou seja, as políticas públicas e sociais que desenvolve e põe em ação. Assim, a integração de um país é maior ou menor dependendo das políticas de saúde, segurança, previdência, regulação das relações de trabalho, entre outras que o Estado promove. As desigualdades sociais e de renda, bem como outras variáveis, tais como

o tamanho do país, sua dimensão territorial e população, também interferem na integração, tornando-a mais complexa. Da mesma forma, a escola que escolariza seus alunos por longo período e de maneira comum é mais integrada que aquela que os seleciona precocemente e os divide e classifica em diferentes posições.

A coesão é definida por valores e atitudes, tradições culturais e históricas. É do grau de coesão que depende o sentimento de pertencimento social, papel atribuído aos sistemas escolares e tarefa atribuída aos professores para desenvolver em seus alunos, na constituição dos Estados modernos. A noção de coesão é hoje imposta como imperativo pelas agências internacionais e por organismos vinculados à ONU, preocupados com a *governance* nas sociedades mais fragmentadas. Esses organismos têm defendido o desenvolvimento da coesão como ferramenta estratégica para a governabilidade dos sistemas. A coesão é diferente e complementária à noção de integração: ao passo que esta pressupõe um sistema, a coesão comporta um conjunto de valores, representações, de crenças, que desenvolve o civismo, a solidariedade, a confiança em si, nos outros e nas instituições. São os vínculos, mais que as posições sociais, que asseguram a densidade e a unidade da vida social. Ela interessa à escola pelos valores transmitidos.

Dubet, Duru-Bellat e Vérétout (2010) advertem que as sociedades mais integradas não são necessariamente as mais coesas. Observam que sociedades que são pouco integradas, como, por exemplo, os Estados Unidos da América (EUA), podem ser bastante coesas. Assim como sociedades bastante integradas podem ser pouco coesas, como é o caso da França. Com os sistemas escolares, pode-se observar a mesma relação, ou seja, há sistemas muito integrados e pouco coesos e o contrário, sistemas muito desiguais e bastante coesos. Da mesma forma, não se evidencia relação direta entre o grau de integração e coesão das sociedades e dos sistemas. Assim como se pode ver sociedades em que as desigualdades sociais são fortes e em seus sistemas escolares as desigualdades não são relevantes, e o contrário. Tudo isso depende do encaixe das escolas na sociedade: a função atribuída aos diplomas e o impacto deles na distribuição de posições sociais. A relação estreita entre diplomas e emprego deposita na escola a função de promover justiça social minimizando as desigualdades sociais por meio da fragmentação educativa. Na sociedade em que esses vínculos são menos fortes, em que se observa a existência de outros sistemas e mecanismos de distribuição de posições sociais, como os sistemas de formação e qualificação de força de trabalho, a pressão pela escola é menor. Afinal, a educação escolar é um bem relativo.

Refletindo sobre a educação brasileira, sobre o papel que poderia exercer o Sistema Nacional de Educação na integração e coesão deste país, observa-se que nos dois aspectos há muito a fazer. A pouca integração observada no sistema federativo brasileiro e os entraves à real repartição de obrigações e de recursos tributários põem em risco a colaboração pretendida entre os entes federados. Além disso, a crise observada em nossas escolas públicas, frequentemente constatada nos depoimentos dos docentes, que identificam como seus sintomas a indisciplina e o desinteresse dos alunos, os maus tratos que dão à escola e aos professores, as constantes evidências de violência na escola podem refletir o baixo nível de coesão de nosso sistema escolar. O sentimento de pertencimento a um grupo, de compartilhamento de um mesmo coletivo que tem regras comuns, valores e atitudes é indispensável não só aos alunos, mas, sobretudo, aos profissionais. A coesão de um sistema escolar é vital para seu desenvolvimento e melhoramento.

OS DESAFIOS ATUAIS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E O PNE: PARA ONDE CAMINHAM AS POLÍTICAS DE ESTADO?

Têm sido apontados com frequência como principais desafios para a educação brasileira resultantes da nova posição que o país vem alcançando nos últimos anos no cenário político mundial o aumento do nível de escolarização da população e a melhoria do desempenho dos alunos.

Nos últimos anos, o Brasil conseguiu diminuir de forma significativa o número de famílias que vivem em condição de extrema pobreza. Segundo dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas (IPEA), a proporção da população brasileira vivendo abaixo da linha de pobreza está em forte queda desde 2003. Contudo, o país permanece sendo apontado como um dos mais injustos do mundo. De acordo com o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD), divulgado em julho de 2010, o Brasil tem o terceiro pior índice de desigualdade no mundo. A distância entre pobres e ricos em nosso país permanece abismal, comparando-se com países como Haiti e Tailândia. Essas desigualdades se refletem diretamente na educação.

Apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, a população brasileira permanece vergonhosamente pouco escolarizada. Segundo dados da PNAD de 2010, a taxa de analfabetismo absoluto da população com 15 anos ou mais é de 9,7%. Considerando

o analfabetismo funcional, essa taxa sobe para 20,3%. Constatou-se aumento na taxa de escolarização das crianças de 4 e 5 anos, de 70,1% em 2007 para 72,8% em 2008. Em números absolutos, mais 73 mil crianças desse grupo etário entraram na escola no período, indo de 4,124 milhões para 4,197 milhões de estudantes. Nas demais faixas etárias, houve queda: de 30,9% (7,3 milhões) para 30,5% (7,082 milhões) de 18 a 24 anos, e de 5,5% para 5,3% (5,83 milhões para 5,771 milhões) para 25 anos ou mais[10]. Mesmo com esse crescimento verificado da taxa de escolarização da população nas faixas etárias consideradas, ainda são muitos os desafios para alcançarmos indicadores sociais satisfatórios.

São enormes as dificuldades e complexidades para modificar os padrões de funcionamento dos sistemas educativos; isso é sabido em qualquer realidade. No caso brasileiro, dados os aspectos já mencionados da organização federativa do Estado, tais dificuldades revelam-se desafios ainda maiores. Por mais que as duas décadas passadas tenham trazido mudanças na organização da educação que resultaram em maior cobertura, em particular vale lembrar os desafios colocados pela ampliação da obrigatoriedade escolar – de 4 a 17 anos –, trazida com a Emenda n. 59, e a introdução de procedimentos e instrumentos mais democráticos de gestão, tais mudanças não conseguiram modificar significativamente os resultados de aprendizagem dos alunos.

O contexto de reformas instaurado nos anos de 1990, legitimado pela crise da escola ou pelo declínio de uma forma escolar canônica de socialização definida como um programa institucional, como o define Dubet (2004), criou um ambiente propício à mudança ou mesmo à inovação que, em muitos casos, representou a negação de valores, culturas e tradições constituintes do ambiente escolar e do ofício docente. Não se trata de defender aquela escola autoritária que, como afirmava Fernandes (2008), mais se aproximava de instituições punitivas ou carcerárias que da pedagogia do aprender fazendo, mas de recuperar a memória histórica dos sujeitos que constituíram essas instituições a partir de suas experiências. Esse clima, somado ao modelo de gestão implantado a partir dessas reformas – maior flexibilidade, descentralização e desregulamentação –, contribuiu para a dispersão de experiências e modelos de organização escolar e de descontinuidades de políticas nos âmbitos estaduais e municipais; mais uma vez as políticas eram de governo e não de Estado. Os riscos dessa

[10] Cf. dados da PNAD (2008).

dispersão são justamente contribuir ainda mais para o quadro de fragmentação a que se assiste na educação básica brasileira.

Cunha (1991), analisando a descontinuidade das políticas educacionais, mostra-nos que esse fenômeno é anterior à década de 1990, ainda que tenha sido intensificado a partir daí, o que denominou de as políticas que têm um efeito "ziguezague". Para o autor, são três as razões que justificam esse efeito: o eleitoralismo, o experimentalismo pedagógico e o voluntarismo ideológico. O primeiro caracterizado pelas políticas educacionais que provocam "impacto" capaz de trazer resultados nas urnas. O experimentalismo pedagógico como resultante do entusiasmo com propostas elaboradas sem bases científicas, anunciadas como redentoras dos problemas educacionais e assumidas apressadamente para o conjunto da rede escolar, antes mesmo de serem suficientemente testadas. E o voluntarismo pedagógico referindo-se à atitude generosa de querer acabar com os males da educação escolar e até da sociedade como um todo, no curto espaço de uma administração, ou até em menos tempo.

Sob uma visão sistêmica, o vínculo entre educação e desigualdade social é inegável e tem consequências importantes para se pensar as estratégias políticas destinadas a enfrentar os problemas de desigualdade educacional. Não se pode pretender responder a esses desafios sem levar em consideração a questão social mais ampla. A baixa escolaridade das gerações anteriores, no caso brasileiro, é um dos fatores do baixo desempenho dos alunos. E isso é resultado de uma herança histórica, de desigualdades persistentes. As estratégias de ação para alterar esse quadro devem considerar a articulação inevitável entre políticas educacionais e a dimensão social, contemplando os processos de crescimento e desenvolvimento econômico do país. As políticas destinadas à promoção de distribuição de renda mais democrática devem contemplar a educação, mas, sobretudo, a criação e manutenção de empregos. As pressões sobre a escola são maiores quanto menos a sociedade é capaz de desenvolver outras formas de distribuição de posições sociais. Da mesma maneira como também não é possível pensar em oferecer uma educação de qualidade que permita a melhoria da inserção social das futuras gerações sem elevar os custos dessa oferta. A ampliação do financiamento da educação é ponto de partida nesta discussão. Na educação básica, a precariedade revelada nos dados sobre os docentes, as escolas e redes públicas demanda políticas imediatas que possam atuar sobre as condições objetivas e tão bem conhecidas. A baixa remuneração dos docentes, a ausência de carreiras atrativas, a infraestrutura das escolas e a reduzida carga horária dos alunos são fatores que interferem na eficiência dos sistemas e nas suas possibilidades de desenvolver maiores níveis de integração e coesão.

As mudanças no papel do Estado pretendidas pelas reformas educacionais dos anos de 1990, postulando maior desregulamentação e descentralização na gestão das políticas públicas sociais, envolvendo outros setores da sociedade, não resultaram em maior eficiência. Como afirma Tedesco (2005, p. 23), esses resultados têm promovido uma mudança de clima conceitual que permite postular estratégias baseadas em "um papel ativo do Estado" com maior legitimidade que na década de 1990. O contexto atual demanda maior coesão nacional para combater a fragmentação que tem caracterizado nosso sistema educacional. Promover mais coesão exige mecanismos de gestão que garantam os níveis básicos entre os diferentes entes federativos responsáveis pelos distintos níveis e pelas etapas da educação neste país. O problema central reside então na articulação entre as diferentes esferas administrativas, ou seja, na articulação de União, estados e municípios. Talvez por essa razão a constituição, ainda que tardia de um Sistema Nacional de Educação, deva ser garantida no novo PNE, cujo projeto de lei se encontra em tramitação, porém sem propor mecanismos eficazes de solução para esse problema. O projeto de lei em tramitação no Congresso, PL n. 8.035/10, não traz com a mesma força que o documento final da CONAE a proposta de articulação entre os entes federativos rumo à construção de um Sistema Nacional de Educação; nesse aspecto e em muitos outros, ele se distancia do que foi acordado entre as muitas entidades que participaram ativamente da CONAE e que subscreveram suas resoluções, revelando-se um projeto tímido e pouco incisivo para apontar soluções para o grande nó da educação brasileira.

A articulação entre os diferentes entes federativos não é matéria específica da educação, mas é imprescindível na sua condução. Contudo, essa articulação não pode ser dependente de arranjos governamentais, que podem oscilar de acordo com as posições políticas assumidas, as composições partidárias e outros fatores intervenientes dessas relações. As dimensões do Brasil e o desenho institucional conferido pelo sistema federativo em vigor, somados aos desafios urgentes de reduzir significativamente as desigualdades sociais e consequentemente educacionais, indicam que essa estratégia demanda políticas de Estado. É urgente pensar mecanismos de redistribuição econômica que permitam corrigir as desigualdades contrastantes entre estados, municípios e regiões do país, promovendo maior equidade na oferta educativa para que se possa pensar em construir uma escola republicana de fato.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, G.L. Hacia uma participación auténtica: desconstrucción de los discursos de las reformas participativas em educación. In: NARODOWSKI, M. (Org.). *Nuevas tendências em políticas educativas*: Estado, mercado y escuela. Buenos Aires: Granica, 2002. p. 145-200.

BALL, S.J. Grandes políticas, un mundo pequeño: introducción a una perspectiva internacional em las políticas educativas. In: NARODOWSKI, M. (Org.). *Nuevas tendências em políticas educativas*: Estado, mercado y escuela. Buenos Aires: Granica, 2002. p. 103-128.

BRASIL. Conferência Nacional de Educação (CONAE), dez. 2008, Brasília, DF. *Documento-referência*: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. (Constituição 1988). Constituição da República Federativa do Brasil; promulgada em 5 de outubro de 1988. *Vade Mecum*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24/12/1996.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26/12/1996.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Instituiu o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12/01/2004.

BRASIL. Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. Instituiu o Programa Nacional de Inclusões de Jovens – PROJOVEM. Programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso previsto no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01/07/2005.

BRASIL. Lei n. 11.494, 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21/06/2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *O ensino que dá certo*: a caravana da educação. Brasília, DF: MEC, 2008.

BRASIL. Projeto de Lei n. 8035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.

CUNHA. L.A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FLACSO do Brasil, 1991.

DUBET, F. Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?. In: TENTI FANFANI, E. *Governabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE; UNESCO, 2004.

DUBET, F.; DURU-BELLAT, M.; VÉRÉTOUT, *A. Les sociétés et leur école: emprise du diplôme et cohésion sociale*. Paris: Seuil, 2010.

FERNANDES, F. *Dominación y desigualdad*: el dilema social latinoamericano. Bogotá: Siglo del Hombre; CLACSO, 2008.

OLIVEIRA, D.A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RBPAE*, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, D.A. *Educação básica*: gestão do trabalho e da pobreza. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

SADEK, M.T. O pacto federativo em questão. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 153-154, fev. 2000.

TEDESCO, J. *Como superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE; UNESCO, 2005.

O Ensino Superior no Brasil

Jacques Schwartzman

O Brasil possui um sistema de ensino superior relativamente grande em termos absolutos, mas ainda carente no atendimento de grande parte dos grupos de renda menos favorecidos. Como veremos mais adiante, não se trata propriamente de uma escassez de oferta, mas de uma questão de financiamento para as classes mais pobres. Nos últimos dez anos um grande esforço tem sido feito na esfera federal, com programas tais como Prouni, Reuni, criação de novas universidades, novos campi de instituições já existentes e profundas alterações no crédito educativo (FIES – Fundo de Financiamento Estudantil). O setor privado teve um crescimento muito forte nos primeiros anos do novo século, chegando a 75% das matrículas em cursos de graduação. Procuraremos demonstrar aqui que o crescimento da matrícula, especialmente em cursos de graduação, pode ser alcançado por iniciativas como o Prouni, o estabelecimento de cotas (que aumenta a participação dos mais pobres sem diminuir forçosamente a matrícula geral), ampliação do FIES, aumento da oferta de cursos de tecnólogos e Educação a Distância etc.

O país conta com 6.074.000 alunos em cursos de graduação presenciais e a distância (Censo de 2010), a grande maioria – 74,9% – em estabelecimentos privados. O setor público federal tem 643.101 alunos, o estadual, 490.235 e o municipal, 140.629, sendo que este último não pode ser considerado estritamente público, pois boa parte dele é financiado com o pagamento de mensalidades. A pós-graduação *stricto sensu* tem 142.979 alunos, sendo 59,2% em mestrados, 34,5% em doutorados e 5,53% em mestrados profissionais. As especializações são em grande número, mas não existem ainda estatísticas oficiais sobre elas. Neste segmento, predominam em quantidade e qualidade as instituições públicas. No âmbito da graduação, o setor

privado predomina largamente em número de instituições, admite praticamente todos que podem pagar (relação candidato/vaga de 1,2), concentra seus cursos à noite (70% dos alunos), tem atividade de pesquisa incipiente e apresenta uma expressiva quantidade de vagas ociosas (diferença entre vagas ofertadas e efetivo ingresso) que chegou a 1,44 milhão no último Censo do Ensino Superior.

A maioria dos cursos de graduação é da área de Ciências Sociais, tais como Direito, Educação e Administração. O setor público, de ensino gratuito, contém as melhores universidades, tem expressiva atividade de pós-graduação e pesquisa e seus vestibulares são muito concorridos e altamente seletivos (8,0 candidatos por vaga nas federais). Aí estão incluídas as universidades paulistas e outras de sistemas estaduais, tais como Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Ceará.

As matrículas em cursos tecnólogos de graduação vêm crescendo rapidamente. Em 2002, eram 81,3 mil e, em 2010, atingiram 781.609 matrículas. Da mesma forma, a educação a distância aumentou a matrícula de 40,7 mil em 2002 para 930,1 mil em 2010, mas ainda é muito baixa a taxa de conclusão. A educação a distância também apresenta um grande número de vagas ociosas, cerca de 1,27 mil, e uma alta evasão.

A maior parte de vagas e matrículas está nas universidades, comparando-se com os Centros Universitários e Faculdades.

Em termos absolutos é um sistema que pode ser considerado grande em número absoluto de alunos, sendo maior do que o de países como Argentina, México, Inglaterra, Coreia do Sul e Canadá. No entanto, sua taxa de escolarização, tanto bruta (23%) como líquida (13%), pode ser considerada baixa, tanto em termos absolutos quanto relativos. A taxa bruta da Coreia é de quase 90%, a da Austrália é de 70%, e a da Argentina perto de 60%.

FONTES DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o gasto mínimo em educação a ser efetuado pelo governo federal, estados e municípios. Cabe ao governo federal a manutenção do sistema federal de ensino superior e cumprir função redistributiva e supletiva de recursos para outros níveis, utilizando-se 18% da receita líquida de impostos federais, principalmente o IPI, o IR e o Imposto de Importação. Os estados e municípios devem gastar no mínimo 25% de sua receita líquida de impostos, cabendo aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação

infantil e, aos estados, no ensino fundamental e médio. Alguns estados, como o de São Paulo, que mantém três grandes universidades, optaram por aplicar 30% de sua receita em educação.

O ensino básico conta com outra importante fonte de recursos que é o FUNDEB, sucessor do FUNDEF. Trata-se de um fundo contábil, que congrega os recursos municipais e estaduais destinados à educação e os redistribui de acordo com o número de alunos de cada rede, sendo que 60% do total deve ser destinado ao pagamento de docentes. Além disso, cabe ao governo federal complementar os recursos sempre que estados e municípios estejam recebendo menos por aluno do que um mínimo estipulado. O valor dessa complementação estava previsto em R$ 2 bilhões em 2007. Essas medidas tiveram impacto positivo na busca pelo foco na educação básica e na melhoria de salários de professores nas regiões mais pobres do país.

DESPESAS COM EDUCAÇÃO

As despesas mínimas obrigatórias com educação (18% da receita líquida de impostos) a serem executadas pela União foram de R$ 20,90 bilhões em 2007, sem considerar a DRU (Desvinculação da Receita da União). No entanto, os gastos efetivados foram de R$ 27,63 bilhões naquele mesmo ano. O governo federal gasta principalmente com o ensino superior, atingindo R$ 10,43 bilhões em 2007 (sem inativos), sendo os itens mais significativos no apoio à graduação e na concessão de bolsas à pós-graduação no país. Em 2007, o orçamento da CAPES foi de R$ 0,74 bilhão. Já a Educação Básica e Profissional teve despesas autorizadas de R$ 7,15 bilhões em 2007, sendo atividades principais a complementação da União ao FUNDEB, no valor de R$ 2 bilhões, a alimentação escolar (R$ 1,6 bilhão), distribuição de livros didáticos (R$ 0,56 bilhão) e transporte escolar (R$ 0,27 bilhão).

Os gastos com inativos, incluídos no orçamento do MEC, estão estimados em R$ 5 bilhões, sua grande maioria destinados a servidores das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior).

Uma importante fonte de recursos é o salário-educação, proveniente de 2,5% da folha de pessoal das empresas, que deve ser aplicado no ensino fundamental. Em 2007, a arrecadação foi de R$ 7,1 bilhões. O MEC executa um terço desse valor e repassa dois terços para estados e municípios em proporção ao número de alunos. Outra fonte de recursos para o ensino é o 1%, também sobre a folha de pessoal, destinado ao Sistema S (SENAC, SENAI e SENAT) para a realização de cursos profissionais, a

maior parte de nível médio. Em 2007, a arrecadação desta contribuição foi de R$ 2,84 bilhões, executados pelo próprio Sistema S.

Outros recursos para a educação, mas não exclusivamente para ela, são geridos por outros ministérios, principalmente no que se refere a atividades de pesquisa. Aí se incluem os gastos com bolsas de produtividade para professores, aquisição de equipamentos e sua manutenção, e são certamente um importante reforço ao orçamento das universidades federais que tem na pesquisa e pós-graduação *stricto sensu* parcela significativa de suas atividades. O CNPq, que financia bolsas para professores e atividades individuais de pesquisa, teve um orçamento de R$ 0,902 bilhão em 2007. A FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) contratou R$ 0,99 bilhão em operações não reembolsáveis em 2006, e os Fundos Setoriais executaram R$ 1,43 bilhão em 2007. No entanto, somente dois Fundos dos dezesseis existentes, o de Infraestrutura e o Verde-Amarelo, dirigiram-se em maior proporção para as universidades.

Alguns estados contam também com recursos para pesquisa, através de fundações de amparo à pesquisa. É o caso da FAPESP, em São Paulo, com R$ 680 milhões, da FAPEMIG, em Minas Gerais, com R$ 180 e da FAPERJ, no Rio de Janeiro, com R$ 97 milhões. Os recursos são provenientes de uma certa percentagem da receita estadual, em geral em torno de 1%, e são aplicados, na sua maioria, nas universidades localizadas nos estados respectivos.

Essas Fundações, inclusive a CAPES, possuem duas interessantes características. A primeira é que não há financiamento institucional permanente. Todos os projetos devem ser analisados por comissão de pares, que avaliam o mérito e os recursos são concedidos por um determinado período de tempo, sua renovação dependendo de novo projeto. Incluem-se aqui a concessão de licenças sabáticas no exterior, equipamentos, bolsas e participação em congressos nacionais e internacionais. Esta é uma marcante diferença em relação à forma de financiamento de outras atividades, especialmente os cursos de graduação das universidades federais. Para estes cursos, não existem bolsas de produtividade a seus docentes que melhorem seus salários, há pouco investimento em infraestrutura e os orçamentos geralmente se repetem a cada ano. São, portanto, muito limitados os incentivos àqueles que se dedicam ao ensino de graduação, havendo migração do tempo dos docentes mais capacitados para as atividades de pós-graduação e pesquisa nas quais se concentram a maior parte dos incentivos. A segunda característica diz respeito ao setor privado, que também pode ser contemplado com recursos desses programas para atividades de pesquisa, desde que atendam aos critérios de qualidade. No entanto, conhecendo-se a precariedade

das universidades privadas, poucas são as que conseguem obter financiamento de órgãos públicos. Assim, a maior parte dos recursos para pesquisa concentram-se nas IES (Instituições de Ensino Superior) públicas e nas regiões mais desenvolvidas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que possuem as melhores universidades.

Em termos de esforço do país em educação, o Brasil não fica muito distante de outras nações. A relação Gastos Públicos em Educação/PIB está entre 4,4 (UNESCO) e 5,1% do PIB (INEP), sendo a diferença entre as fontes geralmente associada à inclusão ou não do pagamento a inativos. Países da América Latina mais parecidos com o Brasil apresentam percentual pouco superior: Argentina 4,1%, México 5,4%, Colômbia 5,3%. Os países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) têm média de 6,1%, e países como Israel atingem o percentual máximo de 8,2%. Em relação ao ensino superior, o percentual é de 0,7%, mas não está claro neste dado a inclusão das IES municipais, da pós-graduação e do sistema estadual. É mais provável que o percentual se aproxime de 1,0.

A maior discrepância do Brasil em relação a outros países está no volume de gastos públicos em educação por nível de ensino. O país gasta US$ 9,808 por aluno do ensino superior, enquanto a média dos países da OCDE é de US$ 8,031, e a dos Estados Unidos de US$ 18,656. Internamente os gastos públicos por aluno no ensino superior são seis vezes maiores do que no nível básico.

Uma possível explicação para estes gastos é a de que o Brasil tem um sistema de ensino superior público relativamente pequeno e mantém quase todos os seus professores em tempo integral, tanto no âmbito federal quanto estadual, com salários razoáveis. Por outro lado, as agências de fomento (CAPES, CNPq, FAPs, Fundos Setoriais, MCT) financiam a atividade de pesquisa de maneira mais eficiente do que as formas tradicionais. O resultado é que o Brasil tem as melhores escolas públicas de nível superior da América Latina e o seu sistema de pós-graduação, quando medido por artigos publicados, está entre os dois melhores dentre os países emergentes, somente superado pela Índia.

O Brasil sempre apresentou um elevado gasto por aluno nas suas universidades federais, seja em comparação com os outros níveis de ensino ou com países mais desenvolvidos. No Brasil, os gastos públicos por aluno no ensino superior são seis vezes maiores do que no nível básico (ensino fundamental e médio). Quando se retira do cálculo os gastos com aposentados e pensionistas, hospitais universitários e investimentos, ainda assim são válidas essas comparações, embora amenizadas. A

principal razão para este custo relativamente elevado encontra-se na folha de pessoal. Na folha ativa, apresentamos um percentual elevadíssimo de docentes em dedicação exclusiva (algo em torno de 85%), cuja remuneração tem crescido com a incorporação cada vez maior de doutores e mestres em tempo integral. Essa tendência explica, em boa parte, a qualidade crescente das universidades federais. Esse gasto por aluno vem sendo criticado há vários anos por sua suposta ineficiência, no sentido de que poucos eram os alunos que se formavam na graduação e que a pesquisa era incipiente. Esse sentimento foi mais forte na gestão Paulo Renato Sousa, e várias medidas foram tomadas para enxugar a folha de pessoal, estimular a pós-graduação e instituir processos avaliatórios mais voltados para cursos de graduação, como foi o caso do Provão. No período 1995 a 2002, ocorreu expressivo incremento do número de vagas na graduação, sendo de 110% no setor privado, 64% no setor público como um todo, e de 32% nas IFES. O crescimento da pós-graduação dirigido à formação de mestres e doutores foi mais de 100%, concentrado no setor público. Nesse período, os recursos alocados pelo Tesouro Federal para as IFES diminuíram em termos reais, tanto no que se refere a pessoal ativo quanto a custeio e capital. Essa redução se deu principalmente pela não atualização dos salários, pela eliminação de algumas distorções na folha de pessoal e pela sua centralização no MEC. Esta última medida, juntamente com a diminuição da inflação, dificultou a transformação de sobras da folha de pessoal em custeio, via aplicações financeiras, o que restringiu os gastos de custeio e capital que tinham como fonte os recursos próprios gerados pelas aplicações financeiras. Por outro lado, a folha de aposentados apresentou crescimento de cerca de 10%. Estes resultados, crescimento do número de alunos e da pesquisa em meio a recursos decrescentes, mostram que havia capacidade ociosa de pessoal e de espaço físico. No entanto, a dose do remédio mostrou-se exagerada com uma crescente sobrecarga dos encargos didáticos (mais aulas por professor) e dificuldades crescentes para prover-se uma manutenção adequada.

EVOLUÇÃO RECENTE

A partir de 2003, com o novo governo, a situação se inverteu. Ao compararmos a média de gastos do biênio 2005-2006 com a do biênio 2003-2004, a preços de 2006, verificamos um acréscimo de 21% nos gastos com pessoal ativo, de 28,1% nos gastos correntes com recursos do Tesouro e de 132% no aporte de recursos do Tesouro para capital. No total, sem considerar inativos e pensionistas, os gastos do Tesouro com as

IFES chegaram a quase R$ 10 bilhões, em comparação com os R$ 7,4 bilhões registrados em 1996. Esse crescimento pode ser explicado por uma combinação de aumentos salariais e liberação de cargos para concursos de novos servidores, docentes e funcionários. No entanto, a forma de financiamento continuou sendo basicamente a mesma. Devido à inflexibilidade da folha de pessoal e sua elevada participação nos gastos totais, os orçamentos continuaram a ser praticamente automáticos, repetindo-se a cada ano, alterando-se apenas para levar em conta os aumentos salariais outorgados pelo governo federal e o aumento do número de servidores. As IFES continuaram com muito pouca autonomia para gerir sua folha de pessoal e, como consequência, mantiveram a prática de contratar professores predominantemente no regime de dedicação exclusiva e sempre que possível aumentar o número de servidores. Esse era um comportamento racional, pois economias na folha de pessoal não eram passíveis de remanejamento e teriam de ser devolvidas para o MEC. Enquanto isso, desde 1991 o MEC vem negociando com a ANDIFES uma metodologia para distribuição de recursos de Outros Custeios e Capital (OCC) para as IFES, baseada em metas a serem atingidas e desempenho, tais como diminuição da evasão dos alunos, qualidade da pós-graduação, aumento de cursos noturnos. Esse modelo vem sendo reformulado continuamente e aplicado parcialmente na distribuição de recursos para manutenção e expansão. A fórmula atual enfatiza a maximização da diplomação de alunos de graduação. A instalação de uma cultura de avaliação e o entendimento de que as IFES devem também atender às políticas educacionais de sua mantenedora são fatos auspiciosos. No entanto, deve-se lembrar que os recursos de OCC representam apenas 15% dos gastos do Tesouro com as IFES, reduzindo-se para cerca de 10,8% quando adicionamos despesas com recursos próprios e com aposentados e pensionistas.

A BUSCA DA AUTONOMIA

Em abril de 2007, um passo importante foi dado na direção de mais autonomia para as IFES. Uma Portaria interministerial criou um banco de professores-equivalentes, que corresponde à soma dos professores efetivos e substitutos em exercício em cada IFES, sendo a referência o professor em 40 horas (1,0), atribuindo-se o fator de 1,55 para professores em dedicação exclusiva e 0,5 para os de 20 horas. Os substitutos em 20 horas têm fator 0,2, e os de 40 horas, fator 0,4. Assim, desde que haja cargo vago (em relação ao quadro ideal das IFES), elas poderão, independentemente de autorização específica do MEC, realizar concurso público e

prover cargos de professor, bem como contratar professor substituto. A quantidade de professores titulares é limitada a 10% do número total de docentes efetivos. Essa Portaria traz importantes modificações no relacionamento MEC e IFES. Desde que não ultrapasse a sua cota de professor equivalente e existindo cargo vago, as IFES não mais dependerão de autorização do MEC para abrir concurso. Isso é importante porque permite às IFES se planejarem melhor, abrindo concursos quando realmente precisar e no regime de trabalho mais adequado a cada caso. Não haverá mais a necessidade de várias instâncias de aprovação, além do MEC e do Ministério do Planejamento; não haverá mais a contenção de concursos por motivos políticos ou como forma de reduzir gastos. As universidades também não se sentirão mais compelidas a contratar sempre em dedicação exclusiva. É possível agora, e não era antes, contratar três professores em 20 horas ou outra combinação qualquer, ao invés de apenas um em dedicação exclusiva. Essa Portaria ainda, introduz mais racionalidade e eficiência na política de pessoal docente e algo semelhante deverá ser estendido aos funcionários técnico-administrativos. Persiste, no entanto, a impossibilidade de transferir recursos oriundos de economias na folha de pessoal para OCC. Permanece também a impossibilidade de se estabelecer uma carreira própria e salários compatíveis com os mercados regionais, já que todas as IFES devem permanecer no Regime Jurídico Único. Várias propostas surgiram ao longo dos anos no sentido de mais autonomia para gerir a folha. Uma delas, mantinha o quadro atual como base e permitia complementações salariais tendo como fonte os recursos próprios, mas não prosperou devido a questões de natureza jurídica e corporativa, estas partindo do seio das próprias IFES, especialmente quanto à dificuldade de quebrar o princípio da isonomia

PROGRAMA DE EXPANSÃO

A expansão das IFES passou a constituir uma das principais metas do Ministério da Educação. O novo governo Lula, reconhecendo o papel estratégico das universidades, em especial as do setor público para o desenvolvimento econômico e social, adotou uma série de medidas com o objetivo de retomar o crescimento do ensino superior público mesmo porque o diagnóstico de capacidade ociosa e ineficiência perdera sua força com as medidas tomadas no governo anterior.

No período 2004-2006, elegeu-se como prioridade a criação de quatro novas universidades e mais seis por transformação de unidades já existentes. Decidiu-se

também pela criação de 31 novos "campi" de universidades federais, localizados principalmente em regiões mais pobres ou carentes de ensino superior, como é o caso da região amazônica.

Em 2007, foram criadas mais três universidades no sul do país, sendo uma delas para atender a formação de pessoal para o Mercosul (a UNILA).

Para o período 2004-2006, estimou-se a necessidade de contratação de 2.300 novos professores e 1.900 funcionários para atender este Programa. Os investimentos para a implantação das novas unidades seriam de R$ 180 milhões, gerando 80 mil novas matrículas, ou 13% do atual contingente de alunos das federais. O Programa vem se desenvolvendo normalmente.

Nesse programa, contudo, apresenta-se uma importante incoerência. A expansão geralmente reclamada é a do número de alunos de graduação em função da baixa taxa de escolarização da população de 18-24 anos. A criação de novas universidades, inclusive por transformação de instituições já existentes, implicará na alocação futura nelas de recursos para pesquisa, pós-graduação e professores titulados em regime de dedicação exclusiva. No entanto, essas novas universidades foram criadas por projetos de lei a serem aprovados pelo Congresso, sem ouvir o Conselho Nacional de Educação e, portanto, sem a devida análise da capacidade delas de realizar pesquisa relevante. Melhor teria sido criar Centros Universitários dedicados ao ensino de graduação, observar a sua trajetória acadêmica e eventualmente transformá-los em universidades.

Em 2007, é lançada a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, para cursos técnicos de nível médio e de graduação. Estava prevista a criação de 214 unidades até 2010, com um investimento de 1,1 bilhão. Serão 500 mil vagas em todo o país.

REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (REUNI)

Este programa, mais ambicioso do que o de Expansão anteriormente referido, foi lançado em abril de 2007, pretendendo congregar esforços no sentido do crescimento da educação superior pública federal, sendo visto como um importante auxiliar para se atingir 30% de matrícula dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década. Os principais meios para se chegar a essa meta são os de aumentar a taxa de conclusão média em cursos de graduação para 90% e a relação aluno

professor para 18, o que demonstra que o MEC continua entendendo que ainda existe alguma capacidade ociosa no sistema que pode ser aproveitada adotando-se medidas administrativas e pedagógicas. Não obstante, é preciso também injeção de recursos financeiros novos, tanto para investimentos (mais salas de aula e equipamentos) como para manutenção, mas acredita-se que esses recursos adicionais por aluno sejam menores do que o custo médio que hoje prevalece. A adesão ao programa é opcional, mas os que aderirem devem contemplar aumento mínimo de 20% nas matrículas de graduação ao final de 5 anos. Estima-se que o orçamento de custeio do Tesouro (que pode incluir novos professores, funcionários, bolsas para alunos de pós-graduação e outras despesas) atinja um total de R$ 2 bilhões adicionais, a serem incorporados permanentemente ao orçamento das IFES, o que correspondeu, em 2006, a 20% das despesas efetuadas pelas IFES com recursos do Tesouro (exceto inativos e pensionistas). Os investimentos em espaço adicional e equipamentos devem ser efetuados ao longo dos primeiros cinco anos e somam R$ 2,07 bilhões.

Em 2007, o sistema público federal acolhia 615.542 matrículas. Uma demonstração mais recente do Reuni apresentava como meta o aumento de vagas anuais de 125 mil para 220 mil ao final de 5 anos. Assim, o incremento de matrículas seria de cerca de 400 mil. Vamos comparar essa meta com a proposta para o Plano Decenal. Com efeito, a população de 18-24 anos pode ser estimada em 23,4 milhões, sendo que 30% corresponderiam a 7 milhões de pessoas. Ocorre também que uma expressiva faixa das matrículas atuais, em torno de 39%, é composta de alunos com mais de 24 anos, que por várias razões deixaram de estudar na época correta. Assim, necessitaremos de mais de 7 milhões de matrículas, algo em torno de 9 milhões, para cumprir a meta. Dessa maneira, teríamos que elevar as matrículas dos atuais 4,9 milhões para quase o dobro deste valor. A contribuição do Reuni de incrementar em 400 mil matrículas pouco teria impacto nessa meta, mas é um número bastante expressivo para os cursos de graduação das IFES.

O Reuni também mostra preocupação com a inclusão social ao induzir a criação de vagas nos cursos noturnos, com reestruturações pedagógicas e melhora nas taxas de conclusão de cursos.

O financiamento do Programa se dá através de um contrato com o MEC, no qual as IFES devem demonstrar o crescimento das vagas para receberem os recursos.

Uma das primeiras críticas ao Reuni era de que haveria a possibilidade de redução da qualidade do ensino, por várias razões. Uma delas é de que se estaria aumentando a carga didática de professores, já que o incremento de professores se daria

na razão de 18 alunos por professor, sendo que atualmente ela está em 14. O Reuni se concentraria também em cursos noturnos, com alunos que necessitam trabalhar parcial ou integralmente e, portanto, de menor dedicação aos estudos. A solução para isso estaria na mudança das técnicas de ensino, introduzindo-se aulas magnas seguidas de acompanhamento por parte de alunos de pós-graduação. Para os alunos de cursos noturnos seria necessário investir em programas de reforço.

AS VÁRIAS POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO DOS ALUNOS

Crédito Educativo

Desde 1976, passamos a contar com um programa de crédito educativo (CREDUC), tendo o MEC como administrador e supervisor. O CREDUC financiava os custos diretos e indiretos com a educação superior pública e privada, como anuidades e manutenção do aluno. Seu objetivo era financiar alunos carentes, visando à igualdade de oportunidades educacionais e a diminuição da evasão. O critério de seleção levava em consideração a renda bruta familiar *per capita* do candidato e a existência de casa própria ou pagamento de aluguel. Um empréstimo para manutenção foi criado visando reduzir as dificuldades de sustento do aluno carente durante o curso, inclusive nas IES públicas, em valor fixado de acordo com o custo de vida e a inflação.

Nos primeiros anos, o Programa foi operacionalizado com recursos do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e bancos comerciais. No entanto, o Banco do Brasil e os bancos comerciais retiraram-se, alegando alto custo e baixa rentabilidade, ficando a Caixa como único agente financeiro. Em 1983 e em anos seguintes, a inflação excedeu os 100%, mas a taxa de juros cobrada pelo CREDUC era de 15%, criando um enorme subsídio. Além disso, a recessão econômica e a ausência da exigência de avalistas levaram a uma inadimplência de até 90% dos devedores. Até 1989, o CREDUC havia financiado 712.688 estudantes, cerca de 25% dos estudantes de nível superior das instituições privadas. A queda no valor real dos recebíveis e as dificuldades de cobrança dos empréstimos exigiam aporte financeiro adicional do MEC para manter o Programa que, inicialmente, fora concebido para ser autossustentado. Várias modificações foram introduzidas, especialmente as que visavam a diminuição dos subsídios, mas não foram suficientes para manter o programa que atendeu a mais de 1 milhão de estudantes enquanto esteve em funcionamento.

Em 1999, o CREDUC foi substituído pelo FIES, com a finalidade de conceder empréstimos a estudantes de nível superior em cursos não gratuitos e avaliados positivamente pelo MEC. O Programa é gerido conjuntamente pelo MEC e pela Caixa Econômica como agente operador e financeiro. O Fundo para aplicações é composto por dotações orçamentárias do MEC, pelos recursos das Loterias, pelos encargos cobrados e pela devolução dos empréstimos. Várias modificações foram introduzidas, tais como a de se levar em consideração a demanda por cada curso, distribuição regional, carência, raça e qualidade dos cursos. Do ponto de vista financeiro, estabeleceu-se um máximo de 70% para o financiamento das mensalidades e juros fixos pouco acima da inflação. Há uma pequena parcela de juros sendo cobrada durante o curso, para manter contato com o tomador. Mais recentemente, promoveu-se uma integração de critérios de concessão com o Prouni, sendo os principais: possibilidade de financiamento de até 100% do valor das mensalidades, cursos bem avaliados, cursos prioritários, desempenho mínimo dos candidatos na prova do ENEM, complementação das bolsas parciais do Prouni até 100%, reintrodução da bolsa de manutenção para cursos que exigem tempo integral. Outras medidas vêm sendo analisadas, tais como empréstimos para pós-graduação *stricto sensu*, uso da consignação para cobrança dos empréstimos e fiadores solidários.

Desde a sua implantação em 1999 até 2008, o FIES aplicou em crédito educativo R$ 5,6 bilhões, provenientes de várias fontes, destacando-se a recuperação de créditos (R$ 2,9 bilhões), Loterias (R$ 1,3 bilhão) e recursos do MEC (R$ 1,2 bilhão). Estes recursos foram suficientes para gerar 423 mil novos contratos ao longo do período 2000 a 2007, uma média anual de 53 mil. Dividindo-se os valores aplicados entre 1999 e 2008 pelo número total de novos contratos, chegamos a uma estimativa do "custo" de cada contrato que se situou em R$ 13,4 mil. Para efeitos de comparação, temos o Prouni que gerou isenções fiscais de R$ 821 mil no período 2005-2008, ao mesmo tempo que abria cerca de 400 mil vagas no setor privado, com um custo por vaga de aproximadamente R$ 2,1 mil. Ainda comparando, o custo por aluno de uma IFES situava-se em R$ 16 mil/ano.

A demanda pelo crédito educativo, que vinha crescendo desde 1999, diminui sensivelmente a partir de 2005, muito provavelmente devido à criação do Prouni e suas bolsas não retornáveis, estando atualmente na faixa de 100 mil candidatos. Este número indica que a capacidade do programa é de atender simultaneamente cerca de 200 mil alunos.

Prouni

O Programa Universidade para Todos foi criado pelo governo federal em 2005, tendo como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50 ou 25%) a estudantes de baixa renda, em instituições privadas de ensino superior. As bolsas, destinadas ao pagamento de mensalidades, são compradas pelo governo que oferece em contrapartida isenção fiscal dos seguintes impostos e taxas: IRPJ, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social, Contribuição para o Programa de Integração Social. Os alunos a serem financiados devem ser egressos do ensino médio da rede pública, carentes e ter pontuação de pelo menos 45 (numa escala de 0 a 100) no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

A inspiração para a criação deste Programa deve ter vindo do entendimento de que boa parte dessas instituições usavam de vários expedientes para não recolher impostos, como por exemplo, o emprego de familiares dos proprietários das mantenedoras e, no caso das filantrópicas, a não observância da lei em termos de definição de carentes e número de estudantes a serem beneficiados. Uma outra razão é a de que a existência de uma grande quantidade de vagas ociosas no setor privado, como vimos, permitiria ao governo "comprá-las" por um valor muito abaixo das mensalidades que vinham sendo praticadas. Para o setor privado também era um bom negócio, se a alternativa fosse manter as vagas ociosas com receita zero. Havia, portanto, uma boa margem de negociação (partindo de no mínimo 1 bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes pagantes) em relação aos valores de mensalidade praticados para os demais estudantes. Quanto às filantrópicas, que já não pagavam impostos, a lei definiu o montante de bolsas a serem distribuídas e fixou critérios mais bem definidos de carência para os beneficiados. Para manter a isenção de impostos que já possuíam (incluindo-se os significativos encargos sobre a folha de pessoal) as filantrópicas tiveram de aderir às regras do Prouni, tais como notas do ENEM, áreas prioritárias e definição de carência. Ao longo dos últimos anos, o programa vem se aperfeiçoando, estabelecendo cursos prioritários (medicina, geologia, licenciaturas, tecnólogos, engenharias), oferecendo bolsas de manutenção e promovendo uma maior integração entre o Prouni e o FIES.

Uma estimativa pode ser feita em relação ao custo da renúncia fiscal para os anos de 2005 a 2008. Se considerarmos que foram atendidos 400 mil estudantes no mesmo período, obteremos um custo *per capita* de R$ 2.050,00 por ano, que é muito mais baixo do que o praticado em média pelo setor privado de R$ 5.100,00 (para uma

mensalidade média de R$ 457,00, como calculada pela Hoper Consultoria) e um custo por aluno de R$ 16000 nas IFES (exclusive inativos e pensionistas).

As possibilidades de crescimento do programa não são muito grandes, uma vez que o setor privado já aderiu em grande número (mais de 1.400 instituições). Cogita-se atualmente de negociar as dívidas fiscais das escolas junto ao governo federal em troca de vagas, mas é um projeto de fôlego curto. É difícil também se manter um fluxo significativo de novos alunos com bom desempenho no ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes) enquanto não se melhorar a qualidade do ensino médio.

Pode-se considerar o programa bem-sucedido: focalizou em alunos carentes de bom desempenho, estabeleceu áreas prioritárias, não aceita cursos de má qualidade de acordo com avaliação do ENADE, ajuda o setor privado a diminuir sua ociosidade e os alunos beneficiados vêm demonstrando melhor desempenho escolar que seus colegas.

Os empréstimos e o Prouni não são a única forma de financiamento para os alunos, podendo-se destacar alternativas que têm se mostrado importantes. No Brasil, encontramos vários tipos de financiamento aos alunos, destacando-se os seguintes:

a) **Ensino gratuito** para todos que estão matriculados em estabelecimentos oficiais, que é um preceito constitucional inserido em 1988. Ele atinge a 1,27 milhão de alunos nas redes federais, estaduais e municipais. Considerando-se que 69,4% dos alunos da rede pública se incluem nos três decis mais elevados de renda familiar brasileira, apresenta-se um problema de foco, já que a maior parte dos beneficiados pertencem às classes de renda mais elevadas. A maioria dos estudantes das federais poderia pagar pelos seus estudos, como certamente o fizeram no ensino básico privado. Considerando-se que todos pudessem pagar uma mensalidade média de R$ 457,00 (Hoper Consultoria), o custo do "ensino gratuito" seria de aproximadamente R$ 6,96 bilhões por ano, uma cifra subestimada, já que o setor público concentra os cursos mais caros, como os de Medicina, Odontologia, bacharelado em Física, Engenharias etc. Estes recursos equivalem a 60% das despesas efetuadas por todas as IFES (exceto inativos).

b) **Os cursos de pós-graduação** para formação de mestres e doutores sempre contaram com expressivo apoio governamental, o que incluiu a contratação de professores em tempo integral para as IFES, recursos para instalação de equipamentos para pesquisa e o oferecimento de bolsas

de manutenção para os alunos desses programas, além do fato de que no setor público os cursos são gratuitos. Inicialmente, quase todos os alunos recebiam essas bolsas, com a justificativa de que dessa maneira poderiam dedicar-se integralmente aos estudos. Atualmente, as bolsas estão fixadas em R$ 1.200,00 para o mestrado e, em R$ 1.800,00, para o doutorado. Com o crescimento do sistema e a entrada de instituições privadas, somente parte dos alunos, atualmente, recebe bolsas. Dados extraídos dos relatórios do CNPq e da CAPES mostram que em 1997, 39,5% dos alunos de mestrado recebiam bolsas e, em 2005, reduziu-se para 27,5%. Para os doutorandos, a variação foi de 34,9% para 36,5%. Os critérios para a distribuição de bolsas pelos dois órgãos levam em conta indicadores tais como: a avaliação feita pela CAPES da qualidade dos cursos, a equivalência entre o número de programas de pós-graduação e o número de bolsas no âmbito regional, necessidade social de determinados cursos, desempenho dos estudantes aferido pelo tempo médio de titulação. Não se considera o grau de carência dos alunos como critério de concessão, havendo, entretanto, a possibilidade de que isso ocorra com as bolsas da CAPES, que são administradas pelos colegiados dos cursos da própria Instituição de Ensino Superior. Os alunos de cursos de pós-graduação *lato sensu*, do setor público e privado, não recebem qualquer tipo de ajuda governamental.

Não se encontram disponíveis informações sobre os custos dos cursos *stricto sensu*, o que envolveria rateio do tempo dos professores e funcionários e do espaço, já que esses insumos também são utilizados pelas universidades em outras atividades, como a pesquisa e o ensino de graduação. No entanto, recorrendo-se novamente aos valores praticados pelo setor privado, desta feita de forma mais imprecisa, vamos estabelecer uma mensalidade média de R$ 1.000,00 para os 102.184 alunos da rede pública de cursos de pós-graduação, o que nos levaria a um custo anual de cerca de R$ 1,23 bilhão. A este valor deve-se agregar o custo das bolsas, o que pode ser retirado dos relatórios anuais dos dois maiores provedores de bolsa: a CAPES e o CNPq. Em 2005, a CAPES despendeu R$ 309 milhões em bolsas de um orçamento de R$ 671 milhões (46%) e o CNPq, R$ 244 de R$ 908 milhões (26,81%). O total de gastos para pagamento de mensalidades mais as bolsas de manutenção seria de R$ 1,77 bilhão.

c) **As Fundações de Apoio à Pesquisa** (FAPs) mantidas com recursos estaduais, também fornecem bolsas de estudo, sem retorno, a alunos de mestrado e doutorado matriculados em cursos localizados nos respectivos estados. A motivação para essas concessões é a de complementar os recursos das agências federais e de aplicar recursos em áreas consideradas estratégicas para o respectivo estado. Em 2006, a FAPESP, a maior das FAPs, gastou R$ 91 milhões com essas bolsas, a FAPEMIG R$ 9,7 milhões, a FAPERJ R$ 8,7 milhões, a FAPERGS R$ 0,66 milhão e a FAPESB R$ 4 milhões. Pode-se estimar, portanto, o custo do ensino da pós-graduação pública em aproximadamente R$ 1,9 bilhão, que é um valor também subestimado, se levarmos em consideração que o setor público oferece cursos de maior complexidade, mais doutorados e mais equipamentos de pesquisa são requeridos.

d) **No setor privado**, as próprias IES fornecem bolsas, geralmente parciais, para seus alunos de graduação, seja diretamente ou através de empresas criadas por elas para este fim, como é o caso da APLUB (**Associação dos Profissionais Liberais Universitários do Brasil)** que congrega 22 IES em vários pontos do Brasil que desejam conceder bolsas a seus alunos, mas não dispõem de capacidade de triagem e de cobrança. A IES costuma indicar os alunos a serem agraciados e o valor das bolsas é geralmente de 50% da mensalidade. Esses empréstimos são utilizados para viabilizar cursos com baixa demanda e grande evasão.

A participação de bancos privados na concessão de crédito educativo no Brasil tem sido decepcionante, embora seja de seu ofício efetuar empréstimos. Parece haver uma falha de mercado que impede o setor de crescer, sendo uma delas, a de que o principal benefício do empréstimo é o de tornar mais valioso o capital humano do concluinte. Mas este não pode ser considerado uma garantia tangível tal como um imóvel ou um carro. Os bancos também não reconhecem os esforços e habilidades do estudante em concluir seus estudos. Por não conseguirem distinguir os bons dos maus alunos, os bancos nivelam por baixo, definindo o crédito educativo como de alto risco, exigindo, portanto, taxas de juros mais elevadas. É possível também que os bancos não queiram entrar num mercado no qual os juros são subsidiados pelo governo, como é o caso do FIES. Uma recente alteração das regras do FIES elimina o risco dos bancos comerciais

que desejarem participar do Programa, fixando o risco do empréstimo entre 15 e 30% para as IES e o restante sendo assumido pelo próprio FIES através de suas reservas.

Política de Recursos Humanos

Nas IFES que têm mais de 80% de seu orçamento com gastos de pessoal, há pouquíssima autonomia para se fazer política de recursos humanos. Os salários devem ser iguais para os mesmos níveis, seja qual for a localização da IFES no território nacional e a situação do mercado de trabalho, não sendo possível premiar significativamente os mais capacitados. Todos os professores e funcionários devem ser contratados por concurso com um salário preestabelecido, o que tem impedido que muitos cargos (principalmente de funcionários de nível superior) sejam preenchidos. Não há possibilidade de negociação, assim como são muito intrincados e morosos os meios para se demitir um professor ou funcionário com baixo desempenho. As promoções internas são um jogo de cartas marcadas, em que praticamente todos são agraciados, pois não há incentivo de se fazer de forma diferente. O ônus pessoal de não promover ou propor a demissão de um colega, não é compensado por qualquer tipo de incentivo. As IFES preferem também contratar docentes em tempo integral com a mais alta titulação, mesmo que seja para as áreas que necessitem de um outro tipo de perfil. O fato é que o governo liberava um cargo para concurso e não o seu equivalente em reais. Assim, qualquer economia que se fizer apenas reduz o repasse de recursos do governo federal. Portanto, é melhor ficar com o professor em dedicação exclusiva do que devolver recursos ao MEC. Em consequência, mais de 80% dos professores estão nesse regime nas IFES. professor é única, independentemente do regime de trabalho. Os professores em 20 horas devem se submeter às mesmas exigências dos demais, para efeito de ingresso, promoção e de titulação. Nesse contexto, não foi possível criar uma carreira alternativa, na qual a atividade de ensino fosse mais valorizada e em que se permitisse a entrada de profissionais de elevada competência que não desejassem seguir uma carreira acadêmica. Esta pode ser uma situação típica das áreas ditas mais profissionais como Direito, Engenharia e Medicina.

Em síntese, há desperdício e capacidade ociosa no regime de dedicação exclusiva que, inicialmente, foi criado para incentivar a área de pesquisa e que só recentemente vem apresentando resultados satisfatórios em algumas IFES, fruto de paulatina substituição de professores não titulados por doutores em tempo integral. O regime de trabalho de 20 horas poderia ser mais bem aproveitado, atraindo-se a experiência

prática para determinadas áreas mais profissionais. As IFES não têm instrumentos de negociação de salários e de outras possíveis vantagens, tendo de aguardar por vários meses pela concessão de vagas, abertura de concursos e realização dos exames. Ainda assim, é possível que em várias situações se acabe por não preencher as vagas por causa de salários baixos e outras condições de trabalho. Isso ocorre frequentemente no caso de funcionários como arquitetos, engenheiros e advogados.

A autonomia também é escassa na área administrativa. Verbas de pessoal não podem ser repassadas para custeio. Saldos de um ano não podem ser automaticamente transferidos para o seguinte e há muitas restrições para aplicações financeiras. Mesmo com essas limitações, tem se buscado atrelar orçamento a medidas de desempenho das IFES. Os gastos de fomento do MEC para as IFES, na maior parte em investimentos, já vêm sendo distribuídos com base em projetos, como é o caso da aplicação de recursos da SESu (Secretaria de Educação Superior) e do atual programa de expansão, o Reuni. Neste último caso, um contrato é elaborado, no qual a liberação de recursos fica condicionada ao cumprimento das metas acordadas pelas partes.

Para se obter mais eficiência, mais e melhores resultados e mais justiça social é preciso que algumas importantes características do ensino superior brasileiro sejam modificadas e mais bem trabalhadas, entre elas:

a) **Capacidade ociosa no setor privado**

Como já comentamos, é muito grande (mais de 1,4 milhão) o número de vagas na graduação não preenchidas no setor privado. É possível que uma parte delas seja colocada à disposição apenas para assegurar eventuais mudanças de demanda, sem ter de passar por longos processos de autorização. Este excesso de vagas está relacionado à baixa taxa de escolarização bruta do ensino médio, que opera com elevados índices de evasão. Com efeito, apenas um sexto dos alunos do ensino médio chega à universidade. Além disso, a maioria dos alunos do ensino médio público (90% da matrícula do ensino médio), que pertencem às classes C e D, não tem condições de pagar uma faculdade privada e nem consegue ingressar numa universidade pública. De acordo com especialistas, o atual valor médio de mensalidades, pouco mais de R$ 400,00, exclui cerca de 70% da população jovem do ensino superior. A solução para essa situação encontra-se no maior investimento em qualidade do ensino médio e expansão do crédito educativo em moldes diferentes dos praticados atualmente, como veremos mais à frente. O ensino superior poderia ser mais atrativo para esses jovens,

influenciando positivamente na decisão de contrair um empréstimo, caso aumentássemos a proporção de cursos mais voltados diretamente para o mercado de trabalho, de menor duração e de mensalidades mais baixas. O último censo do ensino superior já mostrou que 11,2% das matrículas são provenientes de cursos desse tipo, de tecnólogos, mas ainda estamos longe de países desenvolvidos como o Canadá, Estados Unidos, Inglaterra e Japão que têm mais de 40% dos alunos matriculados em cursos de graduação não universitários. O Prouni tem colaborado na absorção da capacidade ociosa do setor privado a um custo por aluno muito baixo quando comparados ao Reuni, ao programa de expansão das federais e às mensalidades vigentes no setor privado. No entanto, o Prouni tem limitações. Não conseguirá atender muito mais do que 400 mil estudantes anualmente (11% da matrícula do setor privado) e estar mais focado nos estratos superiores das classes de renda mais baixas (o resultado do ENEM, que se relaciona fortemente com a renda do estudante) é critério decisivo, o mesmo que ocorre com os programas de cotas e com políticas de ingresso baseadas em bônus. O Prouni deveria buscar novos caminhos de expansão, como, por exemplo, o de incluir nas negociações as dívidas tributárias das IES particulares.

b) **A expansão do crédito educativo**

Uma mudança mais radical nos programas de ajuda aos estudantes seria a transformação de todas as doações em crédito educativo, que incluiria o ensino gratuito de graduação e pós-graduação nas IES públicas, as bolsas de manutenção na pós-graduação e o próprio Prouni. No caso das doações (bolsas sem retorno), os benefícios serão todos apropriados pelos bolsistas. Ocorre, porém, que quando a origem dos recursos é pública, eles são constituídos por um fundo de impostos, geralmente regressivos, que acabam por transferir recursos para os mais abastados. É como se os empregados da construção civil, que pagam todos os impostos indiretos e não têm seus filhos na universidade, estivessem sustentando os filhos dos banqueiros que estudam em IES públicas. Do ponto de vista da equidade, não há como justificar este procedimento. Comparando o Prouni com o ensino gratuito na graduação e na pós-graduação, verificamos a recente decisão de possibilitar a complementação das bolsas parciais do Prouni com crédito educativo fornecido pelo FIES. Isto é, mesmo os alunos mais

pobres do sistema terão de fazer algum tipo de devolução enquanto os beneficiados pelo ensino gratuito continuarão protegidos constitucionalmente (Art. 206, inciso IV da Constituição Federal) contra o pagamento de qualquer taxa. Outra razão para essa iniciativa é que a transformação de todas as bolsas e ensino gratuito em empréstimos criaria um enorme fundo, capaz de financiar todos os demandantes por ensino superior, abrindo espaço para ações de melhoria da qualidade do ensino básico.

A principal justificativa para a concessão de bolsas e não empréstimos, está na proteção ao estudante pobre. É justamente este que tem uma menor expectativa de diferenciais substantivos de renda e maiores chances de ficar desempregado após a conclusão do curso. O estudante pobre tem pais com níveis educacionais mais baixos, menor acesso a atividades culturais, falta de domínio de línguas estrangeiras e pouco acesso a computadores. Eles geralmente se matriculam em cursos de menor prestígio social e por isso têm piores chances no mercado de trabalho. Dessa forma, existe uma tendência em que potenciais alunos de baixa renda tenham mais resistência em contrair uma dívida que podem não conseguir quitar. Essa situação ocorre com mais intensidade entre as mulheres que têm a múltipla jornada: cuidar de seus estudos, de seu lar e de seus filhos. No entanto, a solução para essa questão não passa necessariamente pela concessão de bolsas aos mais pobres. Examinaremos, por isso, a possibilidade de introduzir outra forma de devolução de empréstimos, que protege aqueles que apresentam dificuldades no mercado de trabalho. Trata-se do Income Contingent Loans – ICL (Empréstimos Contingentes de Renda) que vem sendo utilizado com sucesso em vários países, especialmente na Austrália, e que descreveremos mais adiante, tendo em vista a possibilidade de aplicá-lo no Brasil, inclusive para os alunos beneficiados pelo Prouni.

Pós-Graduação

Como já se mostrou, várias agências de fomento públicas concedem bolsas de manutenção a alunos de pós-graduação, destacando-se a CAPES, o CNPq e as Fundações de Amparo à Pesquisa em âmbito estadual. Essas bolsas cobrem cerca de 35% do alunado, concentrando-se cada vez mais em programas de doutorado. Não há perspectiva de se atingir a todos, pois os orçamentos crescem menos que a criação de

novos cursos. Do ponto de vista técnico, não haveria dificuldade de transformar essas bolsas em empréstimos, como já demonstra a intenção do FIES em financiar bolsas para a pós-graduação. Para que não haja nenhuma descontinuidade ou disrupção, a mudança poderia ser gradativa, mantendo-se as atuais bolsas até o final previsto e introduzindo os empréstimos apenas para os novos estudantes, inclusive para os que pretendem fazer cursos no exterior. Outra alternativa seria condicionar as bolsas a algum tipo de contrapartida, como é feito pela CAPES, ao exigir dos bolsistas um mínimo de 60 horas semestrais de docência em cursos de graduação, o que já é feito em outros países, como é o caso dos "teaching assistants" nos Estados Unidos. Até que o pagamento dos empréstimos se inicie, haveria uma espera entre três (mestrado) e cinco anos (doutorado). Após este período, esses recursos poderiam ser utilizados, de forma crescente, para outros projetos. Isso acontece porque nessa proposta procura-se respeitar os "direitos adquiridos" dos atuais alunos, somente alterando as regras para os novos ingressantes.

No caso das Fundações, bastaria a decisão de seu Conselho Curador nessa direção e a contratação de agente financeiro para gerenciar os empréstimos, cujos custos poderiam ser cobertos pelos próprios tomadores.

A transformação de ensino gratuito em empréstimo poderia gerar cerca de R$ 5,1 bilhões, eliminando-se o ensino gratuito na graduação das IES públicas e mais R$ 1,8 bilhão na pós-graduação, extinguindo nelas o ensino gratuito e as bolsas de manutenção.

Uma certa quantidade de bolsas poderia ser mantida para quando se julgasse necessário incentivar programas estratégicos, em que a rentabilidade social fosse muito maior do que a privada. As atividades de pesquisa básica podem se enquadrar nesse caso, mas não se justificariam nos casos de cursos profissionais altamente valorizados pelo mercado.

É claro que não desconhecemos os obstáculos legais e políticos dessa proposta, especialmente no que se refere à eliminação do ensino gratuito. A introdução desse tema na discussão sobre o financiamento do ensino superior tem gerado muita polêmica e reações emocionais, mas a maior parte da literatura especializada é definitiva ao afirmar a iniquidade que dele resulta e muitos países, como a Inglaterra, a China Comunista e o Chile, estão introduzindo o ensino pago nas universidades públicas. Já não se pode mais desconhecer essa distorção e esperamos que bons argumentos, e uma quantificação bem elaborada dos recursos apropriados por aqueles que menos precisam, ajudem a tornar mais racional a discussão desse tema.

Reintrodução das Bolsas de Manutenção

O primeiro programa de crédito educativo previa empréstimos para bolsas de manutenção tanto no setor público quanto privado, mas o FIES que veio a substituí-lo eliminou essa possibilidade. Essa bolsa é especialmente importante para estudantes carentes que conseguiram ingressar no ensino superior, tanto em universidades públicas como privadas, pois reduz a necessidade de se trabalhar durante o curso, aumentando a dedicação dos estudantes aos estudos e, consequentemente, suas chances de obter um bom emprego. Dentro da mesma lógica anterior, a bolsa de manutenção pode ser concedida por meio de um empréstimo. A prioridade para a concessão de bolsas seria para determinados cursos, que exigem tempo integral, como acontece na maioria dos cursos da área médica.

Income Contingent Loans (ICL), o modelo australiano

Grande parte dos modelos de reembolso dos empréstimos, tanto no Brasil como em outras partes do mundo, concedem algum tempo de carência após a conclusão do curso e estabelecem uma prestação mensal a ser paga, no mínimo, no mesmo tempo do curso no qual se graduou, e com uma prestação de valor semelhante à proporção da mensalidade paga durante o curso. A vantagem desse esquema é o de conferir certo tempo para que o egresso encontre um trabalho, o que asseguraria sua capacidade de pagamento. No entanto, algumas importantes variáveis presentes nos diversos modelos de empréstimos ainda permanecem com questões a serem resolvidas. Inicialmente, observamos que por mais ajustado que seja esse modelo, ele não garante a adimplência, especialmente após a conclusão do curso. O egresso pode não conseguir se empregar, ou obter apenas um trabalho mal remunerado. Os avalistas têm de ser acionados e geralmente não existem garantias reais que possam ser executadas. Dependendo da qualidade do setor de cobrança e até mesmo das condições socioeconômicas do país, estes podem ser fatores indutores de graves problemas para o órgão financiador. Esse modelo também provoca um viés contra os candidatos mais pobres, que como já vimos têm maior resistência em assumir uma dívida por considerarem menos provável que consigam um emprego bem remunerado.

O crédito educativo australiano consiste na amortização do empréstimo: através do sistema de imposto de renda, aplica-se a parcela apenas quando a renda do diplomado atinge um limite mínimo estipulado. A própria parcela da amortização varia de acordo com a renda do recém-formado, e pode corresponder de 4 a 8 % dessa

renda. Assim, quem ganha anualmente menos que US$ 27.480,00 não paga nada, e a maior alíquota (de 8%) é somente para quem ganha acima de US$ 51.000,00 anual.

No caso das IES privadas, o governo repassa o dinheiro diretamente a elas e os estudantes pagam posteriormente o crédito educativo, nos mesmos moldes anteriores, por meio do imposto de renda. No caso das públicas, não há reembolso para o governo, podendo as receitas serem investidas no próprio sistema.

Vários países adotaram o modelo de crédito educativo semelhante ao australiano, o Income Contingent Loans (ICL). Apesar das variações na aplicação desse modelo, todos têm em comum a restituição do valor financiado com base nos rendimentos do diplomado. Países como Suécia, Nova Zelândia, República da África do Sul, Inglaterra, EUA e Chile implementaram, ao menos parcialmente, esse modelo. Em alguns deu certo, em outros não. Em geral, o ICL foi bem sucedido em países cujo sistema de ensino superior era composto, em sua maioria, por instituições do setor público, e possuíam um sistema tributário informatizado e eficiente. Essas duas características facilitariam a cobrança do financiamento.

O ICL tem a vantagem, em relação ao financiamento convencional (pagamento fixo), de oferecer maior segurança ao financiado e, consequentemente, diminuir a aversão ao risco, pois, como a restituição é baseada na renda do diplomado, ele se sente protegido de possíveis flutuações nos seus rendimentos. Por se adequar melhor à realidade dos estudantes, tal modelo de crédito reduz, potencialmente, a inadimplência. No caso australiano e em outros, há ainda a vantagem de todos os estudantes poderem obter o crédito durante os estudos superiores, além de não exigir fiadores, o que facilita a obtenção do crédito por estudantes das camadas socioeconômicas mais baixas. Assim, como já salientado, não havendo a figura do inadimplente diminui o custo de cobrança, que é um componente importante das despesas operacionais dos programas de crédito educativo.

Aplicação no Brasil

Ainda que o modelo australiano (ICL) seja mais adaptado para alunos do setor público, nada impede que seus princípios sejam adotados no Brasil, onde 75% dos alunos estão matriculados em IES privadas. Neste caso, o governo aceitaria a mensalidade cobrada pela IES (desde que não seja abusiva), repassaria regularmente o valor financiado para a IES e receberia do aluno através do sistema tributário, no caso o Imposto de Renda Pessoa Física. Esse modelo poderia ser adotado para as bolsas do Prouni e da pós-graduação privada, inclusive cursos de *lato sensu*. No caso das

públicas, os novos alunos recebem automaticamente o crédito, podendo optar pelo pagamento mensal mediante um desconto.

Com relação ao Brasil, o país possui um sistema tributário bastante informatizado, especialmente o Imposto de Renda Pessoa Física que é declarado on-line por milhões de brasileiros. Cada contribuinte tem um Cartão de Identificação de Contribuinte com um número. Bastaria a Receita Federal receber a informação sobre a dívida do egresso e disponibilizar uma versão do programa de IRPF que contenha a possibilidade de recolher um determinado percentual da renda declarada (bruta ou líquida, dependendo do percentual a ser restituído). A questão da informalidade é séria, pois se trata de omitir informações e, neste caso, a cobrança teria que ser feita nos moldes tradicionais. Não há um cálculo exato do nível de informalidade no Brasil, mas sabe-se ao menos que ele é tanto menor quanto maior for o nível de escolaridade e que a grande maioria dos salários é taxada na fonte. Para pessoas egressas do ensino superior é quase impossível não ter um número registrado na Receita Federal, já que é um dado imprescindível para quem quer fazer um contrato de aluguel, abrir uma conta bancária, comprar a prazo, tirar carteira de motorista e assim por diante. É claro, ainda assim, que se pode omitir ou subdeclarar rendimentos, tais como receitas financeiras, honorários, aluguéis e outros, mas isso não significa impossibilidade de ao menos taxar sobre o valor declarado.

EXPANSÃO COM QUALIDADE E DIVERSIDADE

Algumas das iniciativas de expansão das matrículas e de sua composição podem conter elementos que levem a uma deterioração da qualidade no setor público de ensino superior. Um dado estimado, por exemplo, é que a maior parte das novas matrículas do Reuni se darão em cursos noturnos e poderá haver um aumento de encargos docentes. O programa de bônus tende a transferir para as universidades privadas potenciais alunos que teriam condições de frequentar as IFES, mas que estão cedendo seus lugares para alunos que se enquadram na política de bônus, com um desempenho um pouco inferior. Os programas de cotas têm os mesmos efeitos, só que mais intensos por não se levar em sua devida conta o desempenho dos alunos cotistas no ensino médio, através do ENEM, por exemplo.

Os recentes programas de expansão das IFES do governo federal, que criaram quatro novas universidades e mais seis por transformação de unidades já existentes, além de 31 novos "campi", incorrem numa situação pouco analisada academicamente.

Do ponto de vista da diversidade, já salientamos aqui o crescimento dos cursos de tecnólogos e da educação a distância, que podem ser intensificados. Pode-se também utilizar as novas diretrizes curriculares elaboradas pelo CNE (Conselho Nacional de Educação) e diminuir, dentro do possível, a extensão de determinados cursos de quatro para três anos.

De outro lado, investe-se relativamente pouco na criação de centros de referência nacionais de ensino de graduação, à semelhança do que se vem fazendo na área de pós-graduação e pesquisa, como é o caso dos Institutos do Milênio. Estes institutos virtuais patrocinados pelo MCT e CNPq, com recursos do Banco Mundial, foram criados para patrocinar pesquisas científicas de excelência em áreas estratégicas para o desenvolvimento do país. Poderíamos também contar com algumas universidades onde a qualidade da pesquisa e do ensino de pós-graduação e graduação fossem uma referência para o restante do sistema e que pudessem estar inseridas e relacionadas com os melhores centros universitários do mundo. Diferentemente da pós-graduação, nada semelhante foi feito para os cursos de graduação, nos quais a preocupação dominante foi com o aumento de vagas.

MAIOR AUTONOMIA PARA AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Tanto as IFES quanto as universidades estaduais (que são 82) têm sua eficiência reduzida pela falta de autonomia. O principal problema está na área de pessoal. Por serem públicas, a admissão tem que ser por concurso público e os salários e outras vantagens devem ser isonômicos. As compras, no mercado nacional e internacional, devem ser feitas através de licitações. As Fundações de Apoio têm resolvido parcialmente esta questão por meio de convênios com as universidades pelos quais se encarregam de administrar compras mais complexas, fazer prestação de contas, contratação de pessoal administrativo temporário, complementar salários de parte dos servidores e administrar cursos de especialização e prover capital de giro quando necessário. O trabalho das Fundações tem sido contestado pelos órgãos fiscalizadores, podendo levar até a sua dissolução. Mas a solução de médio e longo prazo está na concessão de maior autonomia para as universidades, mesmo mantendo-se a situação de órgão público. Ao longo das últimas décadas, várias propostas têm surgido de modo a flexibilizar mais a área de pessoal, fugindo do regime jurídico único, mas estas não têm sido levadas adiante. Uma das razões para

isso é a relutância de dirigentes que não querem ver transferidos o confronto entre sindicatos de professores e funcionários com o MEC para o seio de suas instituições, como já acontece no sistema estadual paulista. Hoje, é o MEC quem decide sobre reajustes salariais, planos de carreira, promoções e outros, tratando as IFES como se fossem homogêneas.

SÍNTESE E CONCLUSÕES

O sistema de ensino superior no Brasil nos últimos 20 anos cresceu rapidamente, especialmente o setor privado que hoje detém mais de 75% das matrículas em cursos de graduação, em mais de 2.000 instituições.

O crescimento do setor público também ocorreu tanto no sistema federal quanto no estadual, mas num ritmo bem menor. Não obstante, ainda se considera que temos uma baixa taxa de escolarização, tanto líquida quanto bruta e há necessidade de aumentá-las.

O crescimento do setor privado deu-se inicialmente para atender a uma demanda reprimida, uma vez que as IES públicas não conseguiam absorver todos aqueles que as demandavam.

A matrícula concentrou-se em cursos tradicionais, tais como Direito, Administração e Educação. As IES privadas procuravam atender aos alunos em suas necessidades, concentrando as vagas no período noturno, praticando mensalidades baixas e localizando-se perto da residência ou do trabalho do aluno. Os processos de seleção foram simplificando-se, eliminando de vez o vestibular tradicional. Em muitos casos, o exame constituía-se de apenas uma redação. A busca da qualidade de ensino, embora fazendo parte da retórica, esbarra em limitações financeiras e na própria disponibilidade e formação anterior dos alunos. As universidades do setor privado mal conseguem manter o número mínimo, exigido pelo MEC, de professores titulados em tempo integral. São poucos os cursos *stricto sensu* de mestrado e doutorado. A pesquisa no setor privado, especialmente a básica, é bastante incipiente. Isso se deve ao fato de que a pesquisa básica, quando tem sucesso, traz mais retornos sociais do que privados. Por isso, a maior parte da pesquisa é de caráter mais tecnológico e de assessoria.

A disputa por alunos é cada vez mais acirrada, baseando-se em *outdoors*, jornais, rádio e televisão, sob a coordenação de agências de propaganda. A razão é que o crescimento se deu de forma não planejada, tendo se espalhado por

várias cidades além da sede da instituição. Isso gerou uma oferta exagerada de vagas que não tem correspondência numa demanda qualificada de alunos com capacidade de pagamento, criando assim um número expressivo de vagas não preenchidas. A inadimplência no pagamento das mensalidades e a evasão contribuem para este quadro negativo. Muitas IES estão passando por um processo de aquisição (ou venda) de outras unidades, aumentando o número de alunos na tentativa de diluir o custo fixo, através da redução da administração central, fusão de cursos e encerramento dos menos procurados e enxugamento do quadro de professores e técnicos. Estamos, portanto, num processo de criação de novas grandes instituições, algumas delas captando recursos na Bolsa de Valores para financiar a compra de outras unidades. Outras IES procuram diversificar a oferta, criando cursos de tecnólogos (de menor duração, mensalidades mais baixas e com estreitas ligações com o setor produtivo) e de educação a distância que permitem a matrícula de muitos alunos com mensalidades baixas. As mudanças são mais restritas à graduação. Há pouco interesse em criar cursos de mestrado e doutorado e investir em pesquisa, especialmente a básica. Essas atividades são intrinsecamente deficitárias; quando ocorrem, têm mais a ver com questões de marketing e construção de uma reputação.

Dois programas governamentais se direcionam a essas questões. O FIES que atende alunos que não podem pagar as mensalidades do setor privado e o Prouni que consegue comprar vagas nas IES a um custo muito baixo. Em ambos casos, trata-se de diminuir a capacidade ociosa delas.

É claro que este quadro comporta exceções. Já estamos verificando IES buscando alunos de alto poder aquisitivo em troca de ensino de graduação de alta qualidade, não sujeito a crises e greves. É possível também encontrar alguma atividade de pesquisa básica, especialmente nas IES que detêm o título de universidade.

O setor público é composto de universidades federais e estaduais. São raros os centros universitários e as faculdades isoladas. A principal vocação dessas IES seria a produção de pesquisa de alta qualidade, de impacto internacional e com gotejamento para o ensino de graduação, mas isso ocorre somente em quatro ou cinco universidades federais e no sistema paulista. No caso das federais, a tendência é de maior homogeneização, se as mesmas continuarem a contratar doutores, e, em menor escala, mestres, em tempo integral. No entanto, a pressão pela criação de cotas e bônus e elevação da relação aluno/professor

pode diminuir a qualidade de ensino e prejudicar a pós-graduação e a pesquisa. O sistema estadual comporta várias situações, desde a excelência encontrada nas três universidades estaduais paulistas, até instituições que diferem pouco do setor privado, nas quais a contratação de docentes qualificados em tempo integral é rara. A insistência no modelo universidade, mesmo quando a meta está mais dirigida a aumentar a matrícula em cursos de graduação, tem levado a uma baixa eficiência e custos por aluno geralmente elevados.

Brasil: que educação, para que país?[1]

Gilmar Soares Ferreira

CONSIDERAÇÕES INICIAIS DIANTE DO PROJETO *PENSAR A EDUCAÇÃO, PENSAR O BRASIL 1822-2022*

Inicialmente, quero agradecer em nome da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e do seu presidente, Professor Roberto Franklin de Leão, o convite para debater este interessante tema que envolve educação.

É impossível, como educador e sindicalista, não se sentir instigado pelo tema desse projeto desenvolvido aqui na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Mesmo porque, o momento é propício para se refletir sobre educação, uma vez que sofremos em diversas frentes, formas e áreas, as consequências da ausência desse direito em nossa formação e sociedade. A negação do direito à educação levou à ausência de um projeto de educação pública de qualidade para a maioria da população.

Quanto ao tema mais específico desse debate, "Brasil: que educação, para que país?", fico a sonhar, tamanho são os desafios presentes nessa política e quão significativa é a razão deste instrumento chamado "escola", ambiente que, sob certas condições favoráveis, é capaz de libertar milhões de pessoas do seu estado de negação bio-psico-afetiva, político e social.

[1] Este artigo foi escrito partir da apresentação do autor no VI Seminário Anual de 2012 do Projeto *Pensar a Educação, Pensar o Brasil 1822/2022*, realizado em 27 de setembro de 2012 em Belo Horizonte/MG, no Auditório da Faculdade de Educação da UFMG.

CONTEXTO ATUAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

É considerável avaliar que avançamos muito em termos de educação nos últimos anos no Brasil, mais especificamente a partir de 2003: vivemos um novo patamar de financiamento com o FUNDEB e valorização do Magistério; existe uma preocupação com a interação e cooperação financeira entre os entes; há políticas de colaboração na educação básica em curso desde a educação infantil até o ensino médio e há uma política de nacional de qualificação profissional, não deixando de lado as lutas infindáveis dos(as) trabalhadores(as) da educação pelas políticas de valorização profissional, como é o caso da luta pelo Piso Salarial Nacional e Carreira (CNTE, 2010).

Reconhecendo os avanços, no entanto, há que se reconhecer ainda os limites – muito mais fortes – políticos, econômicos e culturais de cinco séculos de um Estado colonizado e colonizador e a serviço das "elites"[2] econômicas nacionais e internacionais, que não possibilitaram ao povo ter acesso a políticas estruturantes não apenas das condições econômicas, mas também das condições sociais e culturais, incluindo aí a educação.

Em termos de educação, podemos elencar vários fatores que demonstram o desprezo das elites nacionais pela maioria do povo: analfabetismo literal e funcional; baixa qualidade na aprendizagem fundamental e média; entre outros. As situações vivenciadas na educação não são outra coisa senão as consequências de políticas do "faz de conta", de enganação, de subtração de direitos fundamentais da maioria do povo brasileiro.

A seguir, iremos apontar algumas situações que, longe de ser uma visão negativa da escola pública, pretendem estabelecer uma leitura do projeto de educação que vem sendo imposto ao longo de séculos de história deste país chamado Brasil. Não é que não temos qualidade na escola pública brasileira. Na verdade, tendo em vista as condições de manutenção do ensino, podemos compreender que, em função principalmente da dedicação de estudantes e profissionais, há sim certa qualidade que mantém vivas nossas escolas públicas, ainda que a mídia, controlada em parte

[2] É necessário reconhecer o papel de uma elite nacional que sempre se pautou pelos países europeus e norte-americanos como referência para o país, abrindo mão do caráter emancipador das políticas sociais, submetendo a maioria da população às políticas assistencialistas. Nesse sentido, o termo elite, segundo Júlio César Martins Viana, ex-presidente do Sintep/MT e da CUT/MT, não se traduz no que de melhor, mas sim no que de pior nossa sociedade já produziu.

por empresários da educação privada, queira nos fazer acreditar que não há saída para os problemas de aprendizagem na escola pública ou que a solução dos mesmos é a gestão privada da educação. Mas como nossa discussão gira em torno da pergunta "que educação, para que país?", não posso deixar de apontar o dilemas da educação básica pública no Brasil.

Se levarmos em conta que o Brasil enquanto nação foi inaugurado já com marca da negação do direito à educação (50 anos para termos a primeira escola); se lavarmos em conta que o período jesuíta de 200 anos à frente da educação também não significou a garantia a todos do direito à educação; se levarmos em conta que a partir de 1824-1827 nossa primeira experiência de legislação foi marcada pela flexibilização e pela ausência de participação direta da União na responsabilização pela política da educação (MONLEVADE, 2000), marca indelével até nossos dias, vamos perceber que os problemas que serão apontados a seguir, como consequências e nem sempre como causas, impedem uma educação pública de qualidade socialmente referenciada para atender os anseios da maioria da população.

Fato é que, de uma escola para poucos ao longo de quase 400 anos, somente em meados do século XX, como resultado das políticas de industrialização e ocupação das áreas urbanas via de regra desordenadas, logramos uma massificação na matrícula escolar, sem elevar os patamares de financiamento de forma proporcional. Embora todos os movimentos dos pioneiros da educação, a começar por Anísio Teixeira (ANÍSIO, 1947), buscassem denunciar a demasia de discursos frente à pouca ação para garantir escola à maioria, vamos nos deparar com resultados pífios e cada vez mais degradados com relação à aprendizagem.

Diante desse cenário, não podemos negar algumas constatações em torno da escola pública que atende atualmente a maioria da população no Brasil: ela é pouco atrativa aos estudantes; seu currículo não atende aos anseios dos que frequentam a comunidade escolar; os profissionais da educação têm dificuldades crescentes para realizar seus trabalhos na escola; em sua maioria, os Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) não conferem identidade aos sujeitos no interior da escola nem tão pouco aos que se situam no seu entorno.

Considerando ainda as situações vivenciadas pelos profissionais da educação, algumas constatações não podem deixar de serem diagnosticadas: a formação inicial não atende às exigências da educação de nosso tempo; a formação continuada é relegada a iniciativas individuais com raras inserções no coletivo da escola; nas redes estaduais, ampla maioria tem formação superior e especialização, mas atuam fora de

sua área de habilitação; nas redes municipais, formação inicial e continuada é grande desafio frente ao número dos ainda existentes professores leigos ou com formação de nível médio/magistério; as carreiras profissionais, com raras exceções, não contribuem para a configuração da identidade profissional, com dedicação exclusiva em uma única escola; a dupla jornada, as aulas adicionais/excepcionais contribuem para dispersão da atuação profissional, uma vez que levam o profissional a atuar para além de sua jornada, sem se envolver plenamente com as condicionantes de sua profissão – relação com alunos, pesquisa e significação do conhecimento; excesso de alunos por turmas; não valorização da dedicação exclusiva; atuação em mais de uma função pedagógica; inadequada valorização salarial, a exemplo do que acontece com a Lei do Piso Salarial Nacional que, conquistada pelos educadores para ser referência de valorização salarial na carreira, vem se tornando referência de teto salarial por pressão do governadores e prefeitos sem compromisso com a valorização profissional; ausência de condições para estudos, pesquisa, reuniões etc. (VIEIRA, 2010).

Para além das questões acima colocadas, podemos acrescentar como situações vivenciadas pelos profissionais da educação: o difícil acesso aos meios didáticos e pedagógicos, que são escassos na escola; exaustão emocional pelos complexos desafios de ensinar e ainda ter que educar na escola; não ter acesso a bens essenciais para sua atualização profissional (livros, microcomputador, internet etc.); não ter acesso ao lazer (filmes, teatro, passeios a centro históricos etc.), fundamental para a relação didático-pedagógica, ou quando o tem, este acesso é limitado; a baixa autoestima por vivenciar tantos contratempos na difícil tarefa de ensinar.

A realidade das escolas públicas evidencia que estamos diante de uma profissão de grandes sacrifícios e poucos reconhecimentos. Tem sido assim na história deste país. O profissional da educação pública, em sua maioria, vive angustiado por não poder fazer mais por seus interlocutores.

O professor Moacir Gadotti, ao definir o educador na condição de "a si mesmo como trabalho", e considerando as condições adversas de trabalho, os baixos salários, a desvalorização profissional, tendo em vista ainda certa "desmotivação" dos estudantes e toda a insegurança no ambiente de trabalho, reconheceu nos próprios educadores um estado sublime de dedicação, ao afirmar que mesmo diante dessas condições de negação do seu próprio ser, construída ao longo de séculos, estes mesmos educadores nutrem um "sentimento comum": a vontade de realizar algo e a certeza de que pode e de que vai conseguir dar algo de si para a educação (GADOTTI, 1996).

Essa reflexão não é pouca coisa. Talvez seja esta a motivação que, não obstante os projetos de negação da "escola das maiorias", estimule os educadores a existir enquanto tais, a permanecer na escola pública, apesar das condições, e dar exemplos de que quando se trabalha tendo garantido os mínimos recursos, a escola pode fazer muito mais.

ENTÃO, QUAL É O DESAFIO PRINCIPAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL?

Sem dúvida é garantir o ensino público, a escola pública como condição universalizante de acesso ao direito à educação.

Entretanto, garantir as condições de aprendizagem na escola pública deste país passa necessariamente pelo viés de maiores recursos financeiros; requer a Gestão Democrática dos espaços de gestão e ensino-aprendizagem; requer valorização profissional: carreira digna para favorecer a permanência na educação básica de nossos estudantes, jornada compatível com a dos estudantes de forma a proporcionar ao educador o tempo necessário para o descanso, a pesquisa, a avaliação e o lazer; piso salarial como referência inicial da carreira com respectivo impacto de aumento do vencimento nos demais níveis de formação e formação profissional prevendo o tempo necessário para envolvimento do profissional na árdua tarefa de ressignificar suas práticas e seus conhecimentos.

Nestes primeiros 14 anos do século XXI, refletir sobre o tema "que educação, para que país?" nos leva a pensar, inevitavelmente, que desde os primórdios os projetos educacionais dos dominadores e da "elite", que sempre aceitou passivamente a dominação, tinham bases na negação do direito à educação e, portanto, na negação da autonomia do povo brasileiro e a subserviência dos indivíduos desta nação, ao menos a sua maioria. Assim, se sucedeu uma organização de escola, de currículo e de formação profissional que Paulo Freire tão bem descreveu como sendo a "escola bancária", conservadora, tradicional em que os estudantes são meros aprendizes (GADOTTI, 1996).

A pergunta para essa nova conjuntura talvez seria: que organização de escola os trabalhadores devem buscar? Para Moacir Gadotti, na condição objetiva de proporcionar a formação para a cidadania, que precede a condição da formação profissional, mas que detém nesta uma condição fundante de realização do ser humano, a

> Escola Pública necessariamente tem que estar baseada num projeto que seja fruto da autonomia da comunidade escolar. Para isso, o poder público do Estado tem que garantir as condições para que a escola seja referência a nível local e regional. Um projeto educacional que seja soberano e emancipador para a nação, para que a escola seja o espaço de se pensar o "inédito-viável" em vista da transformação das realidades de exclusão e marginalização econômica e social. (1996)

Em nosso atual tempo, urge repensar nosso projeto de escola para que possamos transgredir os muros do analfabetismo, do analfabetismo funcional, da ignorância do saber e da ignorância política.

Para o sociólogo Luiz Eduardo Wanderley (*apud* GADOTTI, 1996), tal desafio passa pelo "alargamento do conceito do educativo (para além da educação estritamente escolar), pela politicidade inerente à educação, pelo conhecimento dos limites da prática educativa, pela construção de uma nova cultura política, pelo princípio da gestão democrática e pela pedagogia da pergunta", que, segundo o autor, "são condições para re-pensar (*sic*) nosso projeto de escola".

O historiador José Eustáquio Romão (*apud* GADOTTI, 1996) também aponta elementos importantíssimos para responder a pergunta "que educação, para que país?". Para ele, "a escola deve ser o canal de resgate científico de expressão da cultura popular; a escola deve ser o espaço das reflexões sobre as determinações sociais; a escola deve ter uma função insurrecional, ou seja, deve se constituir num espaço de organização política das classes populares e instrumento de luta contra-hegemônica", sem a qual não lograremos a defesa da vida, do respeito ao diferente e divergente e da cidadania que inclui a defesa de direitos inalienáveis da condição humana.

E o próprio Moacir Gadotti nos ajuda a responder tal pergunta. Para ele, alguns elementos são centrais na construção de um outro projeto de escola, diferente daquela escola bancária descrita por Paulo Freire. Para Gadotti, nesse outro projeto de escola "a aprendizagem é muito facilitada se os novos conhecimentos a construir forem relacionados com saberes anteriores dos alunos". O problema de nossa escola é que nela não reúne as condições para que isso aconteça. Relacionar conteúdos não é coisa de uma ou duas aulas de 50 minutos por semana. Muito menos para um educador que trabalha com uma relação imensa de estudantes, ou ainda em duas ou três escolas. Tampouco, para um educador que não lê, não visita museus, não estuda arte, música e até religiões, não conhece e não convive com os problemas sociais aos

quais as famílias dos estudantes estão diretamente envolvidas e não tem tempo para ressignificar o que aprendeu (VIEIRA, 2010).

Gadotti também aponta um outro problema que afeta aos educadores e que interfere diretamente para que a escola não cumpra seu papel de significar e *re*-significar tudo aquilo que o estudante já conhece de forma noticiosa e superficial. Este problema é a falta de utopia. Para Gadotti (1996), "a utopia é o verdadeiro realismo do 'devir' humano. Isso significa que para ser realista em educação, o educador precisa ser utópico: a utopia representa um impulso para se colocar a caminho para além do dado histórico. Ela se torna desafio e estímulo". Nesse sentido, Gadotti aponta um erro nas sucessivas reformas pedagógicas que aconteceram e vêm acontecendo em nossas escolas. Para ele, "as reformas pedagógicas (e curriculares) para o povo (e os estudantes) fracassam porque são feitas *para* ele não *por* ele: o povo (e os alunos) acaba sendo o objeto e não o sujeito ativo das mudanças" (GADOTTI, 1996 – grifo nosso). O dado fundamental aqui é que o educador diante do conhecimento da ressignificação desse conhecimento junto com o estudante, necessita eleger este estudante como sujeito também desta ressignificação. E isso exige tempo e metodologia, justamente aquilo que a maioria dos educadores não conseguem fazer convergir e os projetos das escolas não proporcionam.

É certo que esses são grandes desafios que atualmente estão em debate no projeto do Plano Nacional de Educação, o novo PNE. Questões como financiamento e a aplicação de 10% do PIB para a educação pública, carreira, salário, jornada integral do estudante dentro de uma condição de educação integral e escola de tempo integral, dedicação exclusiva dos profissionais da educação, são questões centrais para que ao longo da próxima década possamos superar os problemas vivenciados em nossa educação.

O LIMITE DAS LEGISLAÇÕES E DAS POLÍTICAS DE GOVERNOS

Responder à pergunta "que educação, para que país?" requer nossa atenção para a experiência legislacional vivenciada até aqui. Anísio Teixeira já afirmava em seu discurso na Assembleia Constituinte Estadual da Bahia em 1947, na sessão em que foi debatido o capítulo sobre educação e cultura:

> Confesso que não venho até aqui falar-vos sobre o problema da educação, sem certo constrangimento: quem percorrer a legislação do país a respeito da educação, tudo aí encontrará. Sobre assunto algum se falou tanto no

> Brasil e em nenhum outro tão pouco se realizou. Não há, assim, como fugir a impressão penosa de nos estarmos a repetir. Há cem anos os educadores se repetem entre nós. Esvaem-se em palavras, esvaímo-nos em palavras e nada fazemos. Atacou-nos, por isso mesmo, um estranho pudor pela palavra. Pouco falamos os educadores de hoje. Estamos possuídos de um desespero mudo pela ação.

Para exemplificar, convém revisitarmos brevemente o ano de 1822, ano que dá origem ao projeto de estudos aqui em debate. João Monlevade, em sua tese de doutorado, trabalha de forma competente o contexto da referência temporal, inicial, desse projeto. Segundo o autor,

> o ano de 1822 foi o ano da independência política do Brasil, proclamada por D. Pedro, em São Paulo, no dia sete de setembro. A "independência" e seus resultados nada tinham de libertação da maioria do povo, embora os traços da luta social se deixavam transparecer ao longo do processo. Acontece que no dia três de junho do mesmo ano, o príncipe regente já havia convocado a Assembleia Nacional Constituinte. Eram deputados constituintes José Bonifácio e Diogo Feijó e traziam consigo três reivindicações: novas escolas públicas nas cidades, vilas e povoados; fundação de universidade; e uma terceira era a de aumento dos "vencimentos" dos professores, que não conseguiam sobreviver com o que ganhavam. (MONLEVADE, 2000)

Não é preciso grande esforço para ver que tais reivindicações, quase 200 anos depois, continuam na ordem do dia das pautas de reivindicações dos sindicatos dos trabalhadores da educação e da própria CNTE.

O resultado desse movimento dos deputados constituintes de 1822 representou o genuíno comportamento dos políticos no Brasil que, diante de seus interesses políticos e econômicos "maiores", colocam a educação em segundo plano. Na atualidade não tem sido diferente. Quando o assunto é educação, ainda que haja, indistintamente, certa unanimidade em afirmar que a educação é a chave para resolver nossos problemas seculares de exclusão da população, fatores de ordem de disputa de projetos postergam as tomadas de decisões. Monlevade (2000) relata ainda que "em resposta às reivindicações, D. Pedro dissolveu a Assembleia Constituinte e Promulgou em 1824 sua própria constituição e, quatro anos depois, a lei da educação".

A Lei da Educação de D. Pedro I[3] figurou algumas pérolas da política brasileira para a educação ao longo dos séculos. Vejamos o que diz alguns artigos da Lei:

> Art. 1º. Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias.
> Art. 5º. Os professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais.
> Art. 7º. Os que pretenderem ser providos nas cadeiras, serão examinados publicamente perante os presidentes, em conselho, e estes proverão o que for julgado mais digno e darão parte ao governo para sua legal nomeação.

Uma observação mais criteriosa dará conta do tempo dos verbos, que representa uma postura política de caráter flexível (não será de imediato) e descentralizador (é para o outro fazer) do Estado: haverão, irão, serão, proverão, darão e etc. Este problema continua a perseguir a orientação do Estado na política educacional, agravada pela forte ênfase ao municipalismo pós-constituição de 1988. Basta consultar a Lei 9394/1996, para ver que a mesma também é prodigiosa nos verbos do tempo futuro que, considerando as relações político-administrativas deste país, são bastante incertos.

O detalhe da Carta Magna de 1823 e da Lei da Educação de 1827, já apontavam os caminhos históricos para se prover os recursos para o financiamento da educação no Império e depois na República: o caráter de ausência do ente federal, numa lógica de descentralizar o atendimento da demanda educacional por matrículas, principalmente na base da formação do indivíduo (formação elementar ou de base). Eis aqui a origem de muitos males da educação básica brasileira. Com responsabilidades que extrapolam sua capacidade de financiamento, a educação pública de base, ou seja, nossas escolas, com complexidades cada vez mais crescentes pelas relações urbanas e virtuais, vai amargando resultados ínfimos na tarefa de ensinar.

O que temos de política educacional, com relativa diferença de 2003 para os anos atuais, são políticas educacionais de governos, que não chegam a se tornar

[3] Cf. VIEIRA, 2010, p. 20-21.

políticas de Estado de Educação e que, sujeitas às trocas de governos nas eleições, poderão não ter continuidade ou sofrerem reorientações.

Em que pese os novos marcos de financiamento e de atendimento do ensino obrigatório transcritos nas Emendas Constitucionais 53/2006 e 59/2009, no presente momento podemos exemplificar três ações políticas que ainda não ganharam o caráter de política de Estado de Educação: a política de qualificação profissional na educação básica, em que o anunciado Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) caso não venha ser estruturado nas escolas públicas de educação básica, poderá ter seus recursos disputados pela iniciativa privada; a política nacional de formação de professores e a formação profissional dos(as) funcionários(as) de escola. Estas, dentre outras, figuram no rol das ações do governo federal para a educação que, dependendo dos resultados das urnas em 2014, pode até decretar seu fim, constituindo um grave prejuízo à maioria da população.

Nesse sentido, se tratando de direito público coletivo, nossa maior herança colonial foi de não lograr que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias e sua consequente formação para a cidadania e o desenvolvimento de uma profissão. Não que a defesa aqui seja da federalização do ensino básico. Mas o sentido é o de ser urgente uma regulamentação do Regime de Colaboração, previsto no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que o determine entre os entes para o atendimento da educação.

Fato é que, nos dias atuais, a pulverização de sistemas e redes de ensino consagra desigualdades regionais agudas. Por consequência, vivemos uma desarticulação curricular ou sua verticalidade, uma vez que as reformas curriculares sempre são adotadas no viés de favorecer o menor dispêndio financeiro na educação, preservando os recursos públicos para as disputas empresariais privadas. Os anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) são exemplo de aplicação do receituário neoliberal que até nossos dias impactam negativamente nos resultados da educação para a maioria.

A ação concorrencial entre as esferas de governo subnacionais (estados x municípios), no atendimento muitas vezes equivocado da demanda, aponta para uma luta financeira por estudantes que favorece a disputa de mais alunos na lógica de menos recursos.

Muitos teóricos da educação, num viés mercadológico, insistem em apregoar que não faltam recursos para a educação, que o principal problema que vivemos é o da má gestão. Com essa posição, e tendo apoio da mídia nacional, conseguem reunir

forças para barrar os avanços na legislação que poderiam redundar em melhorias para a escola pública. A luta da sociedade na CONAE de 2010 e na CONAE de 2014 terá essa questão como ponto central no enfrentamento de interesses privados na educação nacional.

Podemos fazer um recorte de governo a partir da eleição do governo Lula, que iniciou seu mandato em 2003 e procurou estabelecer uma nova condição para a educação, tendo o ente federal uma maior participação no financiamento da educação. A aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006 e a Emenda Constitucional nº 59/2009 são exemplos dessas tentativas de reverter o caráter de ausência do ente nacional no financiamento da educação e a necessidade de se estabelecer um novo marco na educação nacional, para atendimento obrigatório dos 4 aos 17 anos e não mais dos 7 a 14 anos como no governo FHC.

Mesmo com a ampliação dos investimentos na educação por parte da União, a lógica de municipalização continua e provoca sérios problemas para se garantir um mínimo de qualidade na aprendizagem com valorização dos profissionais da educação.

CONCLUSÃO

Podemos repetir a questão "que educação, para que país?" para ensaiar algumas palavras transitórias na tentativa de uma conclusão para este tema.

O olhar à nossa realidade de escola, reconhecendo seus problemas, é condição para assegurar uma resposta, mas, muito mais, é adquirirmos força e instrumentos na luta para assegurar ante o Estado os meios para transformar as sofríveis realidades em que estão inseridas as escolas, de forma a reverter os baixos resultados da aprendizagem de parte significativa de nossos estudantes e possibilitarmos a formação de cidadãos e cidadãs capazes de transformar seu meio na construção de uma nação com bases na redistribuição de renda e justiça social.

Tal desafio não será possível sem que se reflita sobre os projetos educacionais necessários a partir da realidade de cada escola neste país, que tem que contar com a intervenção do Estado para direcionar as transformações em prol da grande maioria de seu povo.

Levar em conta a geografia e a história local, a formação do povo dentro e no entorno da escola é condição para construir um projeto pedagógico que venha ao encontro dos anseios dos estudantes: formação elementar e básica de qualidade, ensino

profissionalizante dentro de uma perspectiva integral e integradora e ensino superior público para oferecer outras oportunidades às nossas crianças e jovens e adultos, ante as oportunidades que as drogas, o crime e o narcotráfico facilmente oferecem.

Enfim, devemos lutar por uma educação e uma escola que propicie a convivência com o conhecimento, a tecnologia, a cultura, o esporte e o lazer. Uma escola que preza sua autonomia e que tem um pressuposto básico: o de profissionais bem formados, com carreira e condições adequadas de trabalho e com dedicação exclusiva na unidade escolar, o que também pressupõe salário digno para que não precisem procurar um segundo emprego. Sem essas condições, não haverá possibilidade de construção de relações de respeito e reconhecimento de valores entre os segmentos da comunidade escolar, muito menos entre educadores e alunos.

Há que se pensar que nosso maior desafio enquanto escola e profissionais da educação é provocar "fome de conhecimento nos estudantes" (ALVES, 1991). Mergulhados numa cultura imagética e de formas de comunicação instantâneas e imediatas, portanto, também superficiais, nossos estudantes nos desafiam cada vez mais a não sermos prisioneiros das informações, do conteudismo ou do modismo.

Responder a tal realidade, essa de uma cultura imagética, superficial, imediatista, requer educadores mais bem preparados e que possam se antecipar aos acontecimentos trágicos de uma sociedade que, eivada de valores capitalistas, é violenta em si. A escola tem o desafio de proporcionar o conhecimento na vida das pessoas, para que estas mesmas pessoas possam se antecipar às tragédias que decorrem dessa cultura de violência do mundo regido pelo dinheiro fácil.

Uma outra escola, baseada numa lógica diferente do tempo e de espaço, de formação, do currículo que até aqui praticamos, está a nos desafiar.

Como no famoso enigma da esfinge, o tempo presente com todas as suas vicissitudes, inclusive o de repensar a escola pública, está a nos dizer diante da questão deste artigo "Brasil: que educação, para que país?": *decifra-me ou devoro-te!*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Márcia Ângela. Entrevista. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 15-27, jan./dez. 2008.

EDUCAR PARA QUÊ? Rubem Azevedo Alves. s/l, 1991. 1 fita VHS.

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

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

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

_____. Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 ago. 2009a.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. *Câmara dos Deputados, Atividade Legislativa, Projetos de Lei e Outras Proposições*, 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: mar. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.826, de 1º de dezembro de 2011. Estabelece os princípios e as diretrizes dos planos de carreira para os profissionais da educação básica pública, em conformidade com o art. 206, V da Constituição Federal. *Câmara dos Deputados, Atividade Legislativa, Projetos de Lei e Outras Proposições, 2011*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=529691>. Acesso em: mar. 2013.

CODO, Wanderley (Coord.). *Educação:* carinho e trabalho. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

(CNTE). Dossiê: Educação Básica Obrigatória. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, vol. 4, n. 7, julh./dez. 2010.

(CNTE). *Cadernos de Educação*, Brasília, DF, v. 21, 2 ed., p. 1-161, out. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandez. Uma política de Estado para a carreira na educação básica. *Cadernos de Educação*, Brasília, DF, v. 21, 2 ed., p. 132-144, out. 2009.

FERREIRA, Gilmar Soares Ferreira. *Segunda audiência*: educação básica: responsabilidade do Governo Federal? Brasília: Comissão de Educação do Senado Federal, 2012.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*. Saberes necessários à prática educativa. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Helena. *Entrevista*. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 15-27, jan./dez. 2008.

GADOTTI, Moacir. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=Teses+educacionais+em+Paulo+Freire+Por+Luis+Educardo&ie=utf-8&oe=utf-8&rls=org.mozilla:pt-BR:official&client=firefox-a&gws_rd=cr&ei=RYjiUuzaEMH8kQeq74DADQ>. Acesso em: 1996.

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

TEIXEIRA, Anísio. Autonomia para educação na Bahia. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 29, p. 89-104, jul./ago. 1947. Disponível em: <www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/auto.htm>

VIEIRA, Juçara Dutra. *Piso salarial nacional dos educadores*: dois séculos de atraso. 2. ed. Revista e Ampliada. Brasília: CNTE, 2010.

_____. *Entrevista*. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 2, n. 2-3, p. 15-27, jan./dez. 2008.

O custo aluno-qualidade inicial como proposta de justiça federativa: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil

Daniel Cara

INTRODUÇÃO

Este artigo[1] apresenta o mecanismo do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), criado e calculado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como um instrumento capaz de tornar mais equilibrado e eficaz o federalismo brasileiro no tocante à oferta de matrículas em educação básica. Seu objetivo é materializar um padrão mínimo de qualidade justo, capaz de promover uma educação que visa "o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", tal como determina o *caput* do Art. 205 da Constituição Federal – CF.

Além disso, o CAQi busca garantir a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola", princípio asseverado no primeiro inciso do Art. 206 da CF. Em outras palavras, o que se quer com sua implementação é dar condições para que seja ofertada uma educação plural, emancipadora e justa para todos os brasileiros e brasileiras. Enfim, a educação necessária para um Brasil justo e próspero.

[1] Este artigo toma como base um texto de minha autoria publicado na Revista Retratos da Escola sobre os desafios dos municípios na oferta da educação infantil (CARA, 2012b). Além disso, revisita minha contribuição à Nota Técnica da FINEDUCA (2013).

UM POUCO DE HISTÓRIA: O FEDERALISMO COMO MODELO DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

Antes de discorrer sobre o federalismo brasileiro e seus impactos na educação, é preciso caracterizar o modelo federativo como sistema de organização política.

Como modelo de arranjo e gestão do Estado Nacional, o federalismo emergiu nos Estados Unidos da América (EUA). Grosso modo, ele foi estabelecido pela necessidade de substituir a débil Confederação das 13 ex-colônias britânicas, emergida no Congresso Continental de 1777, pela Federação Estadunidense, aprovada em 1787, na Convenção Constitucional de Filadélfia, mas ratificada apenas em 1788.

Basicamente, a primeira e única Constituição dos EUA exprime uma tentativa de equilíbrio entre a visão autonomista e a posição federalista, que acabou saindo-se preponderante e, claramente, vitoriosa.

A corrente derrotada defendia grande autonomia política para os estados que compunham originalmente a Confederação, enquanto os federalistas acreditavam na necessidade de um poder central mais forte, capaz de estabelecer um governo efetivo e único, garantidor da defesa nacional e das responsabilidades governamentais, além da promoção e da preservação das liberdades civis.

Os esforços para a ratificação da Constituição Federal Estadunidense estimularam a organização de um dos mais importantes clássicos da Ciência Política: *O federalista*, redigido por Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829). Originalmente, a obra foi publicada em uma série de ensaios divulgados na imprensa de Nova York em 1788, ganhando a atenção de toda a opinião pública do país.

Mesmo diante das explícitas tensões e divergências entre seus autores, o conjunto de 85 artigos de *O federalista* conseguiu cumprir seu objetivo primordial: atacar de modo convincente a fraqueza do governo central instituído pelos Artigos da Confederação, estabelecida em 1777. Em termos de desafio intelectual, o programa federalista de Hamilton, Madison e Jay pretendia se impor ao prestígio alcançado no debate estadunidense pelas "conjecturas de Montesquieu, que via no sistema confederado a possibilidade de compartilhar as qualidades positivas dos Estados grandes – a força – com a dos pequenos – a liberdade" (LIMONGI, 2006, p. 248).[2]

[2] *O espírito das leis* (publicado em 1748), de Montesquieu, e *O federalista* (publicado em 1788), de Hamilton, Madison e Jay, são as obras que mais decisivamente influenciaram a estrutura das instituições políticas modernas.

Embora o federalismo dos EUA tenha sido posto algumas vezes à prova, especialmente com a eclosão da violenta Guerra Civil Americana (Guerra da Secessão – 1861-1865), o sistema perseverou como um eficaz substituto à frágil Confederação, que dava ao governo central baixíssimo poder de governo efetivo, atuando quase somente em tempos de guerra e urgências.

O FEDERALISMO NO BRASIL

Se a aventura federalista dos EUA foi marcada por um denso processo de reflexão e debate sobre o caráter republicano e democrático do Estado, cuja melhor expressão encontra-se nos 85 ensaios que compõem *O federalista* – afora a própria legitimação política alcançada pela Constituição Estadunidense, até hoje em vigor –, o federalismo brasileiro surgiu como resposta a um Estado unitário, nascido da inédita experiência monárquica e imperial nos trópicos. Como legado, o Brasil Império teve a inegável capacidade de manter – e expandir –, a mando da Coroa, uma vasta extensão territorial, em uma América do Sul marcada por corriqueiras disputas fronteiriças, patrocinadas por elites econômicas que queriam estabelecer países independentes sob seu jugo.

O federalismo no Brasil nasce com a Proclamação da República, substituindo o período imperial, liderado por um ramo colateral da lusitana *Sereníssima Casa de Bragança*. Em processo contrário ao estadunidense, que reivindicava como programa federalista a concentração de poder no governo central, o principal mote do federalismo brasileiro "era o repasse do poder de autogoverno para os estados" (ABRUCIO, 2010, p. 43).

Como sistema de organização política do Estado Nacional, a experiência federativa brasileira alternou momentos de menor autonomia política dos entes subnacionais, como na Era Vargas (1930-1945) e durante o Regime Militar (1964-1985), com períodos de maior autonomia.

Precisamente, os momentos mais afeitos à descentralização coincidiram sempre com maior vigor democrático na vida nacional, em especial, o período entre 1946 e 1964 e o atual, iniciado após a redemocratização do Brasil.

Fruto do esforço para a superação do Estado autoritário e centralizador emergido no golpe ditatorial de 1964, o fortalecimento da agenda autonomista ganha, inclusive, o *status* de reivindicação e pauta política no período recente. Assim, a Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, toma

a descentralização como seu principal mote de organização política e administrativa do Estado Nacional brasileiro.

Como o *empoderamento* dos governos subnacionais tornou-se inerente ao processo de democratização, foi sendo pavimentado o caminho para a municipalização, até mesmo como forma de equilibrar o jogo de forças no federalismo brasileiro: era necessário diminuir o poder dos governadores, denominados pela tradição política nacional como os "barões da República". Por força desses fatores, "o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações no mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios" (ABRUCIO, 2010, p. 46), sem dotá-los, no entanto, das condições necessárias para o cumprimento de suas responsabilidades constitucionais.

Com isso, o país estabeleceu um modelo federativo próprio, denominado por Araujo (2005) de "federalismo tridimensional", composto pela "União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal", tal como reza trecho do *caput* do art. 1º da CF.

Em resumo, e independentemente das peculiaridades de cada país, o federalismo é um sistema político caracterizado por um Estado soberano, composto por diversas entidades territoriais autônomas, dotadas de governo próprio. Por autonomia compreende-se um conjunto de competências ou prerrogativas determinadas e garantidas por uma Constituição, que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo governo central. Entretanto, apenas o Estado federal, ou a União, é considerado soberano, inclusive, para fins de direito internacional. Desse modo, em que pese a autonomia dos entes subnacionais, cabe exclusivamente ao poder central o monopólio da personalidade política perante outros Estados Nacionais.

O FEDERALISMO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS SOCIAIS

No Brasil, ao longo da história, o debate educacional tem dado crescente destaque à questão federativa. O motivo é simples: o pacto federativo é um dos fatores mais relevantes para o resultado das políticas educacionais (CURY, 2006), pois acaba determinando a organização e a gestão do Estado, gerando enorme impacto na estruturação administrativa e política dos governos e na forma como eles respondem[3] aos cidadãos (ABRUCIO, 2010).

[3] Na Ciência Política, a capacidade do Estado e dos governos de responder aos anseios dos cidadãos é uma das principais qualidades das democracias. Comumente, essa capacidade de resposta é chamada de *responsividade*.

Para analisar os resultados do federalismo brasileiro na implementação e gestão de políticas sociais, Arretche (2004) realiza um extenso levantamento bibliográfico de política internacional comparada. Segundo as pesquisas sistematizadas pela autora, os Estados federativos ao redor do mundo são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social em relação a países unitários, bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais. Tendem, ainda, a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, dada a relação negativa entre a dispersão da autoridade política e a consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, em Estados federativos, as políticas nacionais tendem a se caracterizar por um mínimo denominador comum.

É ocioso frisar que qualquer semelhança com a realidade brasileira não é mera coincidência. As conclusões listadas por Arretche (2004) acabam por compor o elenco de desafios a serem considerados e tratados por todos os Estados federados, ainda que em graus diferentes e a partir de pontos de partida distintos.

As heterogeneidades, as trajetórias históricas e o legado cultural de cada país impedem a elaboração de uma fórmula específica que oriente os países federados a estabelecer suas instituições (ABRUCIO, 2010). Contudo, se não é possível implementar um desenho institucional ótimo e universal para as Federações, ao menos é conhecido o fator determinante do sucesso ou insucesso de qualquer modelo federativo: a capacidade de coordenação entre os entes federados para a realização de políticas públicas que visem a superação de desigualdades diversas e a correção de assimetrias intrafederativas. Em outras palavras, a qualidade de uma Federação depende de sua capacidade de compatibilizar autonomia e interdependência entre os entes federados, necessariamente por meio de direitos e deveres bem definidos, além do estabelecimento de normas e arenas institucionais que, respectivamente, orientem e arbitrem medidas administrativas adequadas e legítimas para o conjunto dos entes federados.

Como as assimetrias intrafederativas, ou simplesmente as desigualdades, é um traço comum de todas as Federações, a coordenação entre os entes federados exige o estabelecimento de padrões nacionais de qualidade para as políticas públicas, até mesmo como um esforço de legitimação das iniciativas dos governos federais. Como é muito difícil universalizar em um mesmo território a qualidade da oferta de um serviço público, recorre-se aos padrões mínimos de qualidade, ou ao

"mínimo denominador comum" das políticas nacionais, destacado pela investigação bibliográfica de Arretche (2004).

Condizente com essa lógica, quando determinou que sua proposta de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) era inicial (CAQi), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação buscou materializar o padrão mínimo de qualidade da oferta de educação básica no Brasil. Portanto, o CAQi representa apenas um primeiro passo e não pode ser tratado como um patamar suficiente de qualidade da educação, em que pese o fato de que o Brasil esteja distante de concretizá-lo.

O FEDERALISMO BRASILEIRO E A EDUCAÇÃO

No caso da educação, há três mecanismos constitucionais que, sendo adequadamente regulamentados e bem articulados entre si, podem garantir uma profícua coordenação federativa, colaborando para o estabelecimento de um modelo de "federalismo cooperativo" no Brasil, tal como propõe Abrucio (2010).

A primeira tarefa para a emergência de um pacto cooperativo seria regulamentar o *caput* do parágrafo único do art. 23 da CF, que trata da cooperação entre os entes federados.

> Art. 23. **É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**
> [...]
> V - proporcionar os meios de acesso à cultura, **à educação** e à ciência;
> [...]
> Parágrafo único. **Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). [grifo nosso]

A segunda tarefa seria a regulamentação do art. 211 da CF, que, aliás, integra o Capítulo da Educação da Carta Magna e evidencia a necessidade de materialização do padrão mínimo de qualidade.

> Art. 211. **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino**.
> § 1º **A União** organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e **exercerá, em matéria**

> **educacional, <u>função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira</u> aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).
> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
> § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. [...]. [grifo nosso]

A terceira e última tarefa seria estabelecer o Sistema Nacional de Educação (SNE), disposto no *caput* do art. 214 da CF. O SNE deve ser fruto da síntese da cooperação federativa entre os entes federados (art. 23, parágrafo único) e o regime de colaboração entre os sistemas de ensino (art. 211). Reza a CF que o instrumento legal que articula o SNE é, precisamente, o Plano Nacional de Educação (PNE).

> Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, **com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração** e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). [grifo nosso]

Embora o texto da CF apresente uma demanda clara, até o momento, nenhuma autoridade política, no geral, ou qualquer ministro da Educação, em particular, soube ou quis convocar e liderar a agenda para regulamentar a cooperação federativa e o regime de colaboração (CARA, 2012a), condição obrigatória para o estabelecimento do SNE. Contudo, a importância do tema levou as comissões organizadoras das três conferências educacionais empreendidas desde 2008 – Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB-2008), I Conferência Nacional de Educação (CONAE-2010) e II CONAE (2014) – a enfatizar a construção do SNE como principal desafio a ser superado para o sucesso das políticas públicas educacionais.

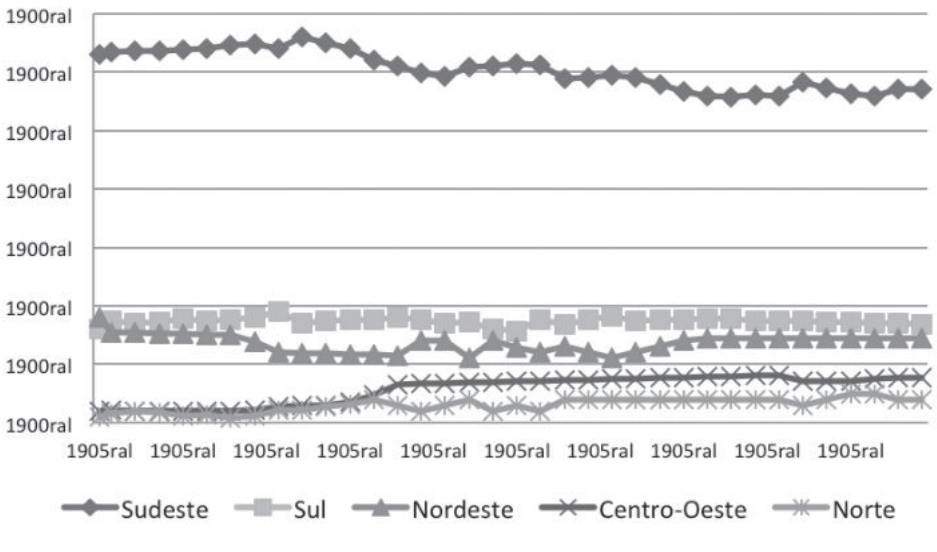
DESAFIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO SNE

A necessidade de estabelecimento do SNE advém das inúmeras desigualdades verificadas na República brasileira, continuamente retroalimentadas pela falta de regulamentação dos mecanismos de equilíbrio federativo que integram a CF, o que acaba por prejudicar demasiadamente a realização das políticas e, consequentemente, a consagração dos direitos sociais, inclusive o direito à educação.

A desigualdade regional

No tocante a fatores federativos, as desigualdades mais conhecidas no Brasil são as regionais. O Gráfico 1 mostra a desigualdade regional na participação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, retratando a flagrante concentração de atividade econômica no Sudeste, desde 1939.

Gráfico 1. Participação do PIB regional no PIB brasileiro.



Fonte: Adaptado de Siafi (2008).

A desigualdade federativa horizontal

Além das desigualdades regionais, há as desigualdades entre os estados, mesmo entre aqueles localizados em uma mesma região e também entre os municípios

– inclusive, em relação a cidades localizadas em estados diferentes ou em um mesmo estado. Essa realidade compõe uma espécie de desigualdade federativa horizontal, ou seja, manifesta entre entes subnacionais do mesmo tipo. Em outras palavras, essa categoria compreende as desigualdades entre os estados como pares e também as assimetrias verificadas no conjunto dos municípios entre si.

Em dezembro de 2013, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou o estudo "Perfil dos Municípios Brasileiros – 2011". Os resultados da pesquisa demonstram que a geração de riqueza permanece extremamente concentrada no país. Apenas três municípios foram responsáveis por um quinto do PIB brasileiro em 2011, o equivalente a 20,6% de toda a geração de renda nacional. São eles: São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.[4] Os três primeiros são seguidos por Curitiba, Belo Horizonte e Manaus. O mesmo resultado foi verificado em edição similar da pesquisa, que analisou o ano de 2010. A ordem de importância na geração de riqueza permanece a mesma desde 2008.

Juntos, os seis maiores geradores de riquezas foram responsáveis por 25% do PIB do Brasil e concentram 13,7% da população brasileira. Segundo o IBGE – e graças à Zona Franca de Manaus –, com exceção da capital amazonense, onde há equilíbrio entre a participação da indústria de transformação e a dos serviços, os outros cinco municípios são concentradores da atividade de "serviços, intermediação financeira, comércio e administração pública".

Em 2011, apenas São Paulo gerou 11,5% de toda a renda do país. O Rio de Janeiro foi responsável por uma fatia de 5,1% do PIB nacional, enquanto Brasília ficou com 4,0%; Curitiba, com 1,4%; Belo Horizonte, 1,3%; e Manaus, 1,0%. Naquele ano, o país era dividido em 5.565 municípios.

Pela pesquisa também é possível demonstrar as desigualdades entre os estados: São Paulo emplacou nove municípios na lista dos 25 maiores geradores de renda do país. Além da capital paulista, os outros grandes geradores de renda do estado foram: Guarulhos (1,05% do PIB), Campinas (0,98%), Osasco (0,95%), São Bernardo do Campo (0,88%), Barueri (0,77%), Santos (0,76%), São José dos Campos (0,61%) e Jundiaí (0,53%). Juntos, os nove municípios paulistas foram responsáveis por 18,03% do PIB brasileiro.

[4] Brasília, como Distrito Federal, é tratada peculiarmente como município em algumas situações e como estado em outras. Sua renda se deve, entre outros fatores, ao padrão salarial dos servidores públicos federais.

No conjunto dos 50 maiores geradores de renda, há 15 municípios paulistas que produziram o equivalente a uma fatia de 20,19% do PIB. Além dos citados acima estão ainda Ribeirão Preto (0,45%), Sorocaba (0,43%), Santo André (0,43%), Diadema (0,28%), São Caetano do Sul (0,28%) e Piracicaba (0,28%).

Já na lista dos 100 principais responsáveis pelo PIB de 2011, a participação paulista sobe para 31 municípios, com a presença de Louveira (0,26%), Taubaté (0,24%), São José do Rio Preto (0,23%), Mogi das Cruzes (0,23%), Paulínia (0,20%), Bauru (0,19%), Sumaré (0,19%), Mauá (0,18%), Limeira (0,18%), Vinhedo (0,18%), Cotia (0,17%), Americana (0,17%), Hortolândia (0,16%), Itapevi (0,15%), Indaiatuba (0,14%) e Cajamar (0,14%). Juntos, os 31 municípios paulistas aqui listados responderam por quase um quarto do PIB nacional, o equivalente a 23,2%.

Além disso, a partir dos dados do estudo do IBGE, é possível verificar que a grande maioria dos municípios brasileiros tem gastos públicos maiores do que o valor que a sua economia gera de tributos, somando as arrecadações municipais, estaduais e federais. No total, apenas 417 cidades brasileiras geram mais dinheiro público do que gastos. E quando se analisa os dados por unidade da federação, é possível entender melhor o perfil dos municípios deficitários e as desigualdades horizontais: oito estados nordestinos estão entre os dez com maior defasagem entre arrecadação municipal e os gastos públicos de seus municípios. Os outros dois são Pará e Rondônia, localizados na Região Norte.

A desigualdade federativa vertical

Por último, há a desigualdade vertical, sendo a menos conhecida, mas certamente a mais representativa em termos federativos.

> Segundo dados de 2010 do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, a União retém 57,1% dos recursos disponíveis arrecadados, sobrando 24,6% para os 26 Estados e para o Distrito Federal e apenas 18,3% para os mais de 5.000 municípios. Contudo, conforme dados de 2009 do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), órgão vinculado ao MEC (Ministério da Educação), a cada R$ 1,00 público investido em políticas educacionais naquele ano, Estados e o Distrito Federal despenderam R$ 0,41, os municípios investiram R$ 0,39 e a União colaborou com só R$ 0,20. (CARA, 2012a)

O aspecto dramático das desigualdades federativas brasileiras, em especial a desigualdade vertical, é que as políticas sociais, como resultado da lógica de municipalização, alicerçada pela CF vigente, ficam essencialmente a cargo dos municípios, seja por responsabilização constitucional ou devido à pressão do munícipe sobre o prefeito ou prefeita, o que é territorialmente facilitado. O lema do ex-governador paulista André Franco Montoro pode ter se tornado lugar-comum, mas permanece verdadeiro: "Ninguém vive no Estado ou na União. Eles são figuras jurídicas. Nós vivemos nos municípios". Como também é fato que muitos municípios não gozam de condições para dar conta das demandas que lhe são cobradas.

Como os instrumentos para o federalismo cooperativo não foram, ainda, devidamente regulamentados e articulados, além do próprio fato de os municípios serem desiguais entre si e terem menor capacidade de investimento somado do que o conjunto dos estados e a União, as políticas sociais que dependem da ação dos governos locais tendem a enfrentar maior fragilidade orçamentária, resultando em menor cobertura e pior qualidade.

No caso da educação, o prejuízo mais explícito é o da educação infantil, em especial o direito à creche. O motivo, como reza o § 2º do art. 211 da CF, é que cabe ao município atuar "prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil". Dito de outro modo, cabe ao ente federado mais frágil, especialmente em termos orçamentários, custear a etapa mais onerosa de toda a Educação Básica. Cabe ressaltar que, embora a situação do município seja muito mais complexa, diante de sua baixa arrecadação, também não é fácil para os estados arcarem com os custos do ensino médio.

O CAQI COMO PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE

Para determinar uma referência de qualidade no investimento em educação, em 2007, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicou o livro *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil* (CARREIRA; PINTO, 2007), resultado de um estudo inédito conduzido desde 2002.

A partir de insumos – tais como número médio de alunos por turma, pagamento do piso nacional salarial do magistério, política de carreira e de formação continuada aos profissionais da educação, bibliotecas e salas de leitura, laboratórios de ciências, laboratórios de informática, quadras poliesportivas cobertas, brinquedotecas para todas as creches, pré-escolas e escolas dos anos iniciais do ensino fundamental e

garantia de recursos para o desenvolvimento de projetos pedagógicos – o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) aponta quanto deve ser investido anualmente por aluno de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação (e uma escola) pública com um padrão mínimo de qualidade, materializando a demanda disposta no § 1º do art. 211 da CF, que obriga uma participação mais efetiva da União.

Em termos práticos, o CAQi propõe uma inversão da lógica que rege hoje a definição dos orçamentos públicos para a educação no país, pois parte do que é necessário para garantir a educação com um padrão mínimo de qualidade e não do que está disponível no orçamento. O estudo do CAQi foi a base da *Nota Técnica* "*Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade*" (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011),[5] até o momento o principal documento produzido pela sociedade civil para questionar o patamar de investimento de 7% do PIB, proposto pelo MEC, como meta de financiamento do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Essa Nota Técnica foi analisada pelo IPEA em três publicações: no Comunicado nº 124 (2011), e nos livros *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (2012a) e *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (2012b).

O CAQI E O MARCO LEGAL BRASILEIRO

Historicamente, a participação da União no financiamento das políticas sociais está muito aquém de seu poder arrecadatório e de sua capacidade de investimento. Relembrando uma citação anterior, segundo dados do INEP, em 2009, a cada R$ 1,00 público investido em educação, o governo federal aplicou apenas R$ 0,20. Ou seja, o ente federado que mais arrecada, possuidor de mais da metade da receita tributária líquida, é aquele que menos contribui com as políticas públicas educacionais.

Sendo problema antigo, o tema é tratado objetivamente no § 1º do art. 211 da CF: a União deve exercer, em matéria educacional, "função redistributiva e supletiva,

[5] A referida Nota Técnica foi produzida por mim e por Luiz Araújo, doutorando em educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e ex-presidente do Instituto de Políticas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios".

O LEGISLADOR E O PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE

Ciente de que as desigualdades existentes na federação brasileira são herança, entre outros fatores, do desenvolvimento assimétrico da economia nas diversas regiões e Estados do país, e que a União arrecada muito mais do que os demais entes federados, o Legislador estabeleceu que caberia a ela o papel de diminuir as desigualdades federativas. Tal ação deveria ser feita via redistribuição de recursos, por meio de medidas como foi o FUNDEF[6] e é atualmente o FUNDEB,[7] ambos no caso da educação.

Como as desigualdades são muito gritantes e os custos das regiões brasileiras são díspares, o Legislador determinou que a função supletiva e redistributiva da União deve ter como pressuposto um padrão mínimo de qualidade nacional,[8] como um atributo de cidadania e justiça federativa. Em outras palavras, independentemente de onde esteja residindo a cidadã ou o cidadão, toda brasileira ou brasileiro deve ter assegurado seu direito à educação pública com base em um patamar básico de qualidade.

Essa referência pretende reduzir as desigualdades nacionais, tal como dispõe o inciso I do Art. 206 da Constituição Federal.

> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> **I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola**; [...]. [grifo nosso]

[6] FUNDEF é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997.

[7] FUNDEB é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006.

[8] O piso nacional salarial do magistério, regulamentado pela Lei 11.738/2008 é familiar à ideia de padrão mínimo de qualidade ou de "mínimo denominador comum" das políticas nacionais, relembrando Arretche (2004).

Como dito anteriormente, foi como um exercício de definição objetiva do padrão mínimo de qualidade na educação básica que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação coordenou os esforços coletivos que culminaram na formulação do mecanismo do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial). Pragmaticamente, a Campanha também buscou mensurar os custos da demanda gerada pelo inciso IX do Art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei 9.394/1996).

> Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...]
> **IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.** [grifo nosso]

Após diversas rodadas de consulta e negociação, que envolveram dezenas de pesquisadores, gestores e servidores públicos, sindicalistas, ativistas, professores e outros educadores, pais e estudantes, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação concluiu uma primeira versão do CAQi, expressa concretamente pela lista e precificação dos insumos necessários para a garantia do padrão mínimo de qualidade para cada etapa e modalidade da educação básica.

Em 5 de maio de 2010, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o Parecer CNE/CEB nº 8, de 2010, que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional de acordo com o CAQi. O parecer resulta do Termo de Cooperação firmado entre a Câmara de Educação Básica do CNE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 5 de novembro de 2008, o primeiro estabelecido entre o Conselho e uma organização da sociedade civil. Contudo, o parecer aguarda homologação por parte do MEC[9] desde então.

Aprovado nos documentos finais de todas as conferências de educação, como ferramenta basilar do SNE, a viabilização do CAQi impõe a necessidade de materialização da função redistributiva e supletiva da União na educação básica.

[9] Poderiam ter homologado o CAQi os ex-ministros Fernando Haddad e Aloizio Mercadante.

Para mensurar essa medida de justiça federativa, inúmeras metodologias poderiam ser trilhadas. Em Nota Técnica[10] recente, a Associação Nacional dos Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINEDUCA), optou por calcular a necessidade de participação financeira da União a partir do melhor mecanismo federativo vigente na educação: o FUNDEB. Este sistema de 27 fundos estaduais financia toda a educação básica – da creche até o ensino médio, considerando todas as modalidade – e foi construído por meio de forte interação entre o Poder Público e a sociedade civil (MARTINS, 2011).[11]

Em termos práticos, segundo o ordenamento normativo atual, o CAQi é uma referência comparativa à definição dos valores mínimos do FUNDEB, que não correspondem a um padrão mínimo de qualidade. Tanto é assim que menos de 1% das escolas brasileiras têm infraestrutura mínima segundo os critérios do CAQi (SOARES NETO, 2013), sendo que além da infraestrutura das escolas, o mecanismo considera muitos outros insumos, como remuneração dos profissionais, número de alunos por turma etc.

Para a realização da estimativa de demanda da participação da União na educação básica, primeiro foi levantado o número de matrículas de cada etapa e modalidade contabilizadas em cada um dos 27 fundos estaduais do FUNDEB, conforme o Censo Escolar de 2011. Posteriormente, as matrículas foram multiplicadas pelo valor corrente do CAQi-2012. Os resultados dessa longa operação estão sintetizados no Quadro 1.

Quadro 1. Valores de referência do CAQi (2012).

	Fonte/cálculo	Valor
Creche (tempo integral)	CAQi	8.288,28
Creche (tempo parcial)	CAQi + FUNDEB*	5.097,29
Pré-escola (tempo integral)	CAQi + FUNDEB*	4.171,77
Pré-escola (tempo parcial)	CAQi	3.209,05
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Urbano	CAQi	3.060,29

[10] Publicada em setembro de 2013, esta Nota Técnica foi produzida pelo Prof. Dr. José Marcelino Rezende Pinto (USP/Ribeirão Preto e presidente da FINEDUCA) e contou com a minha colaboração e de Luiz Araújo.

[11] Por sua bem-sucedida incidência na construção e regulamentação do FUNDEB, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi agraciada em 2007 com o Prêmio Darcy Ribeiro, concedido pela Câmara dos Deputados.

Ensino Fundamental Anos Finais – Urbano	CAQi	2.996,53
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Rural	CAQi	5.057,98
Ensino Fundamental Anos finais – Rural	CAQi	3.867,86
Ensino Fundamental Tempo Integral	CAQi + FUNDEB*	3.978,38
Ensino Médio Urbano	CAQi	3.081,54
Ensino Médio Rural	CAQi (EF II Rural)	3.867,86
Ensino Médio Tempo Integral	CAQi + FUNDEB*	3.337,31
Ensino Médio integrado à Ed. Profissional	CAQi + Fundeb	3.337,31
Educação Especial	CAQi	6.120,50
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	CAQi	3.060,29
EJA (integrada à Educação Profissional)	CAQi + FUNDEB*	3.672,35
Educação Indígena e Quilombola	CAQi (EF I Rural)	5.057,98
Creches conveniadas (tempo integral)	CAQi + FUNDEB*	7.011,88
Creches conveniadas (tempo parcial)	CAQi + FUNDEB*	5.097,29
Educação Especial (instituições conveniadas)	CAQi + FUNDEB*	6.120,58

Fonte: Fineduca, 2013.

Obs: * Nesses casos, em que o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 não estabeleceu um valor para o CAQi, usou-se o valor por aluno do CAQi para a etapa correspondente ao fator de ponderação do FUNDEB.

Nota: Os valores do CAQi levaram em conta o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 e o PIB per capita de 2011 (R$ 21.252,00)

Em seguida, a Nota Técnica apresenta o cálculo da complementação atual da União ao FUNDEB em comparação com o valor que deveria ter sido destinado ao fundo para viabilizar o CAQi em 2012[12] (Tabela 1).

[12] Foi utilizado o ano de 2012 como referência porque o CAQi é indexado como um porcentual do PIB *per capita*. Os dados oficiais do PIB e do PIB *per capita* de 2013 somente serão publicados em março de 2014.

Tabela 1 – Estimando complementação da União ao CAQi, com base no FUNDEB por Fundo Estadual. Ano: 2012, tendo por base a matrícula de 2011.

Fundo Estadual por Unidade da Federação	FUNDEB atual			FUNDEB com CAQi	
	A	B	C	D	E = (D-C)
	Recursos do FUNDEB aportados por Estados e Municípios (R$)	Complemento da União via FUNDEB (R$)	Total de Recursos dos Fundos Estaduais do FUNDEB (R$)	Recursos necessários para a garantia do CAQi via FUNDEB (R$)	Complemento da União para viabilizar o CAQi (R$)
	(previsão 2012)	(previsão 2012)	(previsão 2012)	(base 2012)	(base 2012)
AC	638.251.462	N/A	638.251.462	892.533.114	254.281.652
AL	1.682.374.140	398.860	1.682.773.000	2.946.708.335	1.263.935.335
AM	2.146.581.209	286.529	2.146.867.738	3.693.269.631	1.546.401.893
AP	602.612.554	N/A	602.612.554	714.731.646	112.119.092
BA	7.009.382.532	2.264.033	7.011.646.565	12.442.932.699	5.431.286.134
CE	3.986.443.436	1.110.954	3.987.554.390	6.957.956.638	2.970.402.248
ES	2.369.896.327	N/A	2.369.896.327	2.747.184.091	377.287.764
GO	3.001.324.965	N/A	3.001.324.965	3.986.494.123	985.169.158
MA	4.014.974.338	2.080.903	4.017.055.241	7.194.889.337	3.177.834.096
MG	9.190.477.730	N/A	9.190.477.730	14.239.418.434	5.048.940.704
MS	1.524.423.065	N/A	1.524.423.065	2.185.997.448	661.574.383
MT	1.654.640.284	N/A	1.654.640.284	2.792.431.074	1.137.790.790
PA	4.470.574.217	2.214.575	4.472.788.792	7.968.943.025	3.496.154.233
PB	1.748.284.744	154.254	1.748.438.998	3.074.561.866	1.326.122.868
PE	3.989.960.495	530.611	3.990.491.106	6.828.064.711	2.837.573.605
PI	1.673.862.453	399.655	1.674.262.108	2.964.219.788	1.289.957.680
PR	5.046.513.944	N/A	5.046.513.944	7.991.725.526	2.945.211.582
RJ	6.444.668.573	N/A	6.444.668.573	9.434.468.136	2.989.799.563
RN	1.516.644.774	N/A	1.516.644.774	2.625.726.952	1.109.082.178
RO	964.490.586	N/A	964.490.586	1.469.084.135	504.593.549
RR	425.147.268	N/A	425.147.268	463.824.317	38.677.049
RS	5.727.395.131	N/A	5.727.395.131	7.189.126.056	1.461.730.925
SC	3.427.561.011	N/A	3.427.561.011	4.725.302.780	1.297.741.769
SE	1.131.140.034	N/A	1.131.140.034	1.708.260.222	577.120.188
SP	25.903.591.684	N/A	25.903.591.684	29.129.817.811	3.226.226.127
TO	997.087.938	N/A	997.087.938	1.331.546.398	334.458.460
TOTAL	101.288.304.893	9.440.374.000	110.728.678.893	147.699.218.292	46.401.473.025
% PIB (2012)	2,30%	0,21%	2,51%	3,57%	1,06%

Fontes: Para as estimativas do FUNDEB e matrículas por etapa e modalidade: Portaria Interministerial nº 1.809 de 28/12/2011. Para os valores do CAQi: Quadro 1.

Como resultado, apenas considerando-se as matrículas atuais, se faz necessária a transferência global de mais de R$ 46 bilhões da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, via o sistema de fundos do FUNDEB. Este valor é quase o quíntuplo da previsão da complementação da União para 2012 e seria o volume capaz de garantir o cumprimento do texto constitucional e da LDB, a partir do padrão mínimo de qualidade mensurado pelo CAQi.

Assim, conforme os dados apresentados na Tabela 1, todos os fundos estaduais do FUNDEB deveriam receber complementação da União, e não apenas nove, como ocorreu em 2012. Somente se quase quintuplicasse sua participação no âmbito do FUNDEB é que o governo federal estaria cumprindo integralmente com sua obrigação estabelecida no § 1º do art. 211 da CF, contribuindo efetivamente para reduzir as desigualdades regionais e assegurar padrão mínimo de qualidade de ensino.

Na análise da Tabela 1, chama a atenção o fato de que mesmo o fundo do FUNDEB de São Paulo receberia complementação da União. Isso ocorre por uma razão simples: o valor por aluno para creche no FUNDEB está absolutamente abaixo de qualquer relação com o custo real dessa etapa. Como o número de matrículas em creche é relativamente alto em São Paulo, se comparado com o restante do país, surge a demanda por recursos adicionais. O mesmo vale para a Educação do Campo.

O baixo comprometimento da União na educação básica, entre outros prejuízos, tem inviabilizado o cumprimento da Lei do Piso Nacional Salarial do Magistério (Lei 11.738/2008) por parte de muitos entes federados, em especial naquelas regiões mais pobres do país, nas quais o FUNDEB é a fonte quase exclusiva de recursos educacionais. Paralelamente a isso, observa-se um incremento das chamadas transferências voluntárias pelo governo federal, ou a gestão baseada em programas. Isso tem obrigado os gestores estaduais e municipais a se submeterem às políticas definidas em Brasília para conseguir alguns parcos recursos para melhorar a educação ofertada por suas administrações. Assim, recria-se uma espécie de nova política de balcão, que estimula práticas pouco cidadãs, atrasando o desenvolvimento da democracia brasileira (NOBRE, 2013).

NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES NO FUNDEB

Embora possa ser considerada uma medida insuficiente de coordenação federativa, caso o FUNDEB seja fortalecido à luz de maior participação da União, como mensura a Nota Técnica da FINEDUCA, o Brasil daria um grande passo rumo ao fortalecimento da educação básica como um todo.

Nesse sentido, uma emenda da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, aprovada por unanimidade na plenária final da I CONAE, necessita ser transformada em lei:

> b) Alterar a lei do FUNDEB no sentido de retirar o sistema de balizas que limitam os fatores de ponderação do fundo a uma escala de 0,7 a 1,3. Esta medida é imprescindível para substituir a atual perspectiva do gasto-aluno/a/ano ou custo-aluno/a/ano existente no fundo, por uma política de custo-aluno/a-qualidade. Concomitantemente, a complementação da União ao FUNDEB deve avançar imediatamente para uma transferência equivalente a 1% do PIB/ano. (BRASIL, 2010b, p. 114).

Ao propor a retirada do sistema de balizas,[13] o objetivo é viabilizar o correto investimento em creches – que, segundo o estudo do CAQi, custa mais do que o dobro do investimento necessário no ensino fundamental anos iniciais –, uma vez que as balizas impõem um teto de diferenciação de apenas 30% para o valor da matrícula para essa etapa. Contudo, apenas a retirada do sistema de balizas não resolve o problema. Como visto anteriormente, é preciso incluir um novo volume de recursos no conjunto do fundo. Desse modo, a emenda propõe que a contribuição da União avance de cerca de R$ 10 bilhões para R$ 46 bilhões, como visto na Tabela 1.

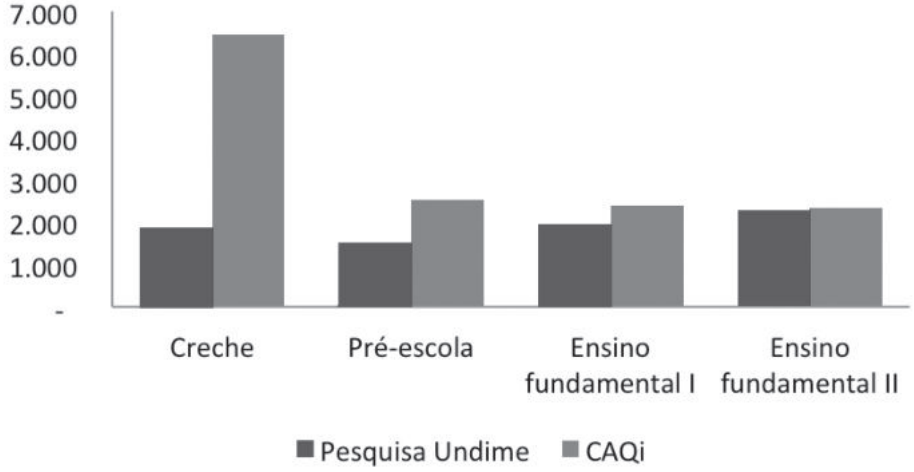
O CAQI COMO INSTRUMENTO DE EQUIDADE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores educacionais disponíveis, captados pelos exames nacionais de desempenho, pelo censo escolar, pelo censo populacional e pelas pesquisas nacionais de amostragem domiciliar, atestam de forma inequívoca que os esforços até então implementados não foram eficazes para aproximar as condições de oferta educacional dos municípios e estados mais pobres daqueles registrados pelas regiões mais ricas do país, reforçando, via educação, as gritantes desigualdades nacionais.

[13] As balizas determinam que os valores de todas as etapas e modalidades da educação básica devem ser, no mínimo, 70% do valor do ensino fundamental anos iniciais (urbano) e, no máximo, 30% maior do que essa etapa de referência. O sistema de balizas, de certo modo, é uma herança do FUNDEF que só investia no ensino fundamental.

Em 2012, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) lançou o estudo *Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano Base 2009*, com o cálculo do custo real de cada etapa da educação básica empreendida pelos municípios brasileiros. No Gráfico 2, a comparação entre o CAQi e o custo-aluno/ano praticado na região Nordeste, segundo o estudo mencionado, mostra o quanto essa região está distante de alcançar o padrão mínimo de qualidade do ensino, especialmente na educação infantil.

Gráfico 2. Comparação do custo-aluno/ano da região Nordeste e o CAQi (2009).



Fonte: Adaptado de Undime (2012) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

O mecanismo do CAQi é um primeiro passo no longo caminho de melhoria da escola pública no Brasil. Em termos práticos, além de obrigar um primeiro nível de justiça federativa na matéria educacional, sua implementação atenderia também a uma parte importante da demanda calculada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em sua Nota Técnica (2011), que aponta o custo do novo PNE. Conforme o estudo, para cumprir com as metas do novo plano, garantindo padrão de qualidade tanto para as matrículas atuais quanto para aquelas que precisam ser criadas na educação básica e na educação superior, o Brasil deve investir um patamar equivalente a 10,4% do PIB em educação pública até o décimo ano do novo plano. Essa demanda é sintetizada na Tabela 2.

Tabela 2. Custo adicional do novo PNE

Categoria	Cálculos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (R$)	Cálculos do MEC (R$)	Diferença (R$)
	A	B	C = (B-A)
Educação infantil	23.656.775.160,00	9.683.635.930,00	13.973.139.230,00
Ensino médio	3.643.905.000,00	0	3.643.905.000,00
Educação especial	3.589.867.120,00	0	3.589.867.120,00
Educação em tempo integral	23.964.400.000,00	3.766.240.130,06	20.198.159.869,94
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	21.256.661.768,20	0	21.256.661.768,20
Educação profissionalizante	5.927.954.879,12	4.456.014.000,00	1.471.940.879,12
Educação superior	45.266.181.400,00	15.203.801.874,83	30.062.379.525,17
Formação docente	9.258.894.000,00	923.023.365,76	8.335.870.634,24
Remuneração docente	33.265.961.706,57	27.025.805.706,30	6.240.156.000,27
TOTAL	**169.830.601.033,89**	**61.058.521.006,95**	**108.772.080.026,94**
% PIB – 2009*	**5,4%**	**1,9%**	**3,5%**

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

* Aqui é apresentado o custo adicional. Segundo o INEP, em 2009, o Brasil investiu 5% do PIB em educação pública. Portanto, a meta de investimento do novo PNE deve ser de 10,4% do PIB, segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Utilizar o CAQi para fortalecer o FUNDEB, exigindo maior participação da União no financiamento da educação básica, não é o caminho definitivo para consagrar o direito à educação no Brasil, nem para resolver toda a regulamentação do SNE. Mas pode ser uma referência e um importante e pragmático primeiro passo no enfrentamento das desigualdades federativas brasileiras, melhorando em curto prazo a qualidade da oferta das mais de 40 milhões de matrículas públicas de educação básica que hoje existem no país.

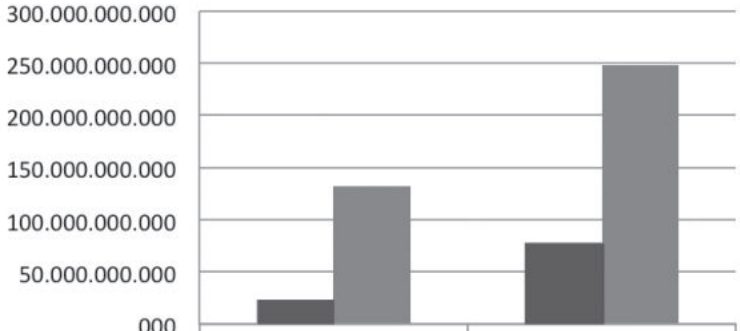
Pontualmente, com a implementação do CAQi, todos os professores que lecionam receberiam pelo menos o piso salarial e teriam 1/3 de sua jornada dedicada ao planejamento de aulas. Concomitantemente, todos os profissionais da educação teriam política de carreira e formação continuada. Além disso, o número de alunos por turma seria adequado e todas as unidades escolares teriam infraestrutura suficiente para a promoção da relação de ensino-aprendizagem, tal como determina a LDB e demandam os artigos 205 e 206 da CF.

Sem dúvida, trata-se de uma boa introdução a uma reivindicação imprescindível já apresentada neste texto: efetivar um investimento equivalente a 10% do PIB em educação pública até o décimo ano de vigência do PNE, conforme mensura a Nota Técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

Isso é necessário porque implementar o CAQi via FUNDEB representa um acréscimo de 1,06% do PIB no investimento direto em educação básica pública no Brasil. No entanto, aumentar o padrão de qualidade das atuais matrículas de educação básica é insuficiente, pois há 3,7 milhões crianças e adolescentes de 4 a 17 anos fora da escola (UNICEF & CAMPANHA, 2012), 14 milhões de analfabetos e 3,4 milhões de matrículas em creche precisam ser criadas nos próximos 10 anos (CAMPANHA, 2011). Portanto, é preciso ir além. Assim, além dos R$ 46 bilhões que a União deve transferir para estados e municípios para o cumprimento do padrão mínimo de qualidade mensurado pelo CAQi, é preciso insistir no cumprimento das metas do novo PNE.

Desse modo, se o CAQi for implementado via FUNDEB e a sociedade civil for vitoriosa em sua incidência no Congresso Nacional, vencendo o Palácio do Planalto na votação do novo PNE, a educação básica pública quase duplicará seu montante orçamentário anual, como pode ser visto no Gráfico 3.

Gráfico 3. Investimento em educação por nível realizado em 2009 *versus* Custo do PNE II, segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em R$



	Realizado em 2009	Total do PNE II (2009 + custo adicional)
Educação Superior (R$)	23.252.165.801	77.777.241.201
Educação Básica (R$)	132.347.586.740	247.653.112.374

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

Assim, se em 2011 somente a educação básica pública contou com um investimento equivalente a 4% do PIB, a implementação do CAQi – via um justo aumento da complementação da União ao FUNDEB – faria com que somente este nível de ensino recebesse um investimento próximo de 5,06% do PIB. Contudo, para o cumprimento de todas as metas do PNE relativas à educação básica, o Brasil preciso avançar para um patamar equivalente a 8% do PIB. Essa é a agenda nacional prioritária, considerando que aumentar o financiamento das políticas públicas educacionais é condição necessária, ainda que insuficiente, para a consagração plena do direito à educação – que compreende, necessariamente, acesso e padrão de qualidade

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ARAUJO, Gilda Cardoso de. *Município, federação e educação*: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 14 maio 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. *Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?* Disponível em: <http:// http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em: 13 de dezembro de 2014.

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

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

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

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

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. *Ministério da Educação*, 2010a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>. Acesso em: ago. 2012.

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação. *Construindo o sistema nacional articulado de educação*: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; documento final. Brasília: MEC, 2010b.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Indicadores Financeiros Educacionais*. Brasília: 2012.

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

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo aluno-qualidade inicial*: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARA, Daniel. Mais dinheiro federal na educação básica. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 03 fev. 2012a. Sessão Tendências e Debates.

_____. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012b.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação*: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro, 2006.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1789). *Constituição dos Estados Unidos da América*. Washington, D.C.: Convenção Constitucional, 1978.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). *Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFGF/>. Acesso em: 1 maio 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios Brasileiros – 2011*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/default.shtm>. Acesso em: 13 fev. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Sinopse estatística da educação básica*: censo escolar 2006. Brasília, DF, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nº 124 – Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. *Comunicados do IPEA*, Brasília, DF, 14 dez. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 1 de maio de 2012.

_____. *Brasil em desenvolvimento 2011*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF, 2012a.

_____. *Políticas sociais*: acompanhamento e análise. n. 20. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf>. Acesso em: 1 maio 2012.

LIMONGI, Fernando Papaterra. "O federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. p. 243-287.

MARTINS, Paulo de Sena. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. Do Espírito das Leis – in Coleção Os Pensadores - Montesquieu. São Paulo, Abril Cultural, 1973.

NOBRE, Marcos. *Choque de democracia* – Razões da revolta. Edição digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

SOARES NETO, Joaquim José; JESUS, Girlene Ribeiro de; KARINO, Camila Akemi e ANDRADE, Dalton Francisco de. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Est. Aval. Educ*, São Paulo, vol. 24, n. 54, pp. 78-99, 2013

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). *Relatório de pesquisa* – Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base: 2009. Brasília, DF, 2012.

UNICEF. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Relatório de pesquisa* – Fora da escola não pode. Brasília, DF, 2012.

Da ausência do debate sobre a qualidade da escola pública na agenda política brasileira

Diogo Rodrigues Puchta
Fernanda Cristina Campos da Rocha
Marcus Aurelio Taborda de Oliveira

INTRODUÇÃO

O Brasil que recentemente foi reconhecido como a sexta maior economia do mundo é o mesmo país que, se tratando de educação e outros direitos, coleciona os piores índices de desempenho em qualquer classificação internacional. Salta aos olhos – e a grande mídia o noticia todos os dias – que na agenda da educação em nosso país ainda encontram-se inúmeras e graves questões pendentes. Se enaltecemos a expansão das vagas e praticamente a universalização do ensino público fundamental, se o Ministro da Educação propala o entendimento que os resultados do IDEB indicam uma melhora na qualidade da escola pública no país, não podemos deixar de indagar sobre a não expansão da educação infantil, as terríveis taxas de absentismo e o abandono do ensino secundário, principalmente a qualidade da educação que tem sido oferecida nas nossas escolas, sobretudo se considerarmos as condições gerais de trabalho dos professores.

Diante desse quadro um tanto quanto controverso, entendemos que o debate em torno da educação brasileira, e da sua qualidade, não pode estar dissociado do desafio de pensarmos um projeto de longo prazo para o país. Aparentemente essa necessidade fica ainda mais evidente na discussão, elaboração e aprovação de um novo Plano Nacional de Educação (PNE), no qual uma das questões mais debatidas foi a luta pela aprovação dos 10% do PIB revertidos em investimentos diretos para a educação. Por isso, a escolha do tema "Brasil: que educação, para que país?", discutido

nos seminários promovidos ao longo de 2012 pelo Projeto *Pensar a Educação, Pensar o Brasil*, representou uma tentativa de ouvir diferentes entidades e organismos envolvidos com o problema da educação, pela voz de alguns dos seus representantes, com o intuito de compreender como, afinal, a educação aparece na agenda de diferentes setores da sociedade civil. De pronto, a iniciativa parte do pressuposto de que a educação, assim como toda a luta por direitos, não é apenas um problema de governos, mas deve envolver a sociedade e as suas mais diversas formas de ação e organização. Nosso propósito é fazer um balanço das proposituras aqui apresentadas para, em seguida, extrapolando os argumentos dos conferencistas, refletir sobre a educação que temos e aquela que esperamos ter um dia, parafraseando uma obra já clássica de Anísio Teixeira (1994).

No entanto, é importante frisar que o conteúdo aqui exposto é composto por questões e proposições possíveis na esfera da realização política, não se tratando necessariamente de um discurso mais verdadeiro que outros. Apenas reconhecemos que a educação como um problema está ancorada na esfera política, mesmo quando prepondera nos discursos atuais a retórica economicista. Destarte, temos em mente que não é possível oferecer respostas fáceis ou prontas para uma problemática tão complexa, e que marca o próprio processo de afirmação do Brasil como nação soberana, mas sim algumas reflexões, sugestões ou considerações em diálogo com os conferencistas que nos antecederam e de acordo com a proposta do evento em questão.

BREVE SÍNTESE DAS CONFERÊNCIAS ANTERIORES

Para discutir o tema em pauta foram convidados representantes de instituições de abrangência nacional, ligadas de alguma forma à temática educacional. Para a abertura do seminário foi convidada a presidente da ANPEd leva o d minúsculo ao final da sigla, Prof.ª Dr.ª Dalila Andrade Oliveira. Ao posicionar-se não só do ponto de vista acadêmico, mas também político, Dalila destacou a presença de dois projetos em disputa na elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE).

O primeiro deles, vinculado ao entendimento da educação como parte da política econômica responsável por colocar a escola nos trilhos do desenvolvimento. Trata-se de uma perspectiva que reatualiza a teoria do capital humano, na qual o investimento feito, seja público ou privado, deve ser pautado no retorno à sociedade daquilo que foi ensinado e aprendido na escola, como forma de fomentar o processo produtivo e o desenvolvimento do país. O segundo projeto se fundamenta no

entendimento da educação como direito, vinculada a uma política social e voltada para a ampliação da democracia. Nesse caso, o que se encontra em jogo é a promoção de uma escola republicana, laica, meritocrata, com igualdade de oportunidades, garantindo as mesmas condições objetivas de acesso a todos, algo que, segundo Dalila, o Brasil até hoje não deu conta. Para a expositora, mesmo oferecendo escola para todos, há profundas e significativas diferenças nas condições físicas e pedagógicas das escolas, seja em nível municipal ou estadual. Acrescentamos que em alguns casos essas diferenças são evidentes inclusive em uma mesma escola, como faz crer a presença da Escola Integrada na Rede Municipal de Belo Horizonte, por exemplo. Para o bem ou para o mal, o fato é que a convivência da Escola Integrada no mesmo lugar institucional da escola regular produz uma série de mal-estares. Por um lado, a Escola Integrada conta com um tipo de investimento que redunda na oferta de uma maior gama de possibilidades de acesso à cultura, mesmo que a fonte dos recursos seja a mesma. Oferece atividades culturais que em muito extrapolam os muros da escola, o que não é oferecido na mesma proporção para a maior parte dos alunos. Com isso sua proposta curricular acaba se ampliando, uma vez que é capaz de oferecer aos seus alunos uma variedade de experiências que permitiriam a fixação dos conteúdos muito além daquilo que o cotidiano dos outros alunos permite. Por outro lado, a experiência da Escola Integrada se funda na presença de monitores, que concorrem com a função do professor, o que se evidencia na falta de articulação entre uns e outros. Seja como for, a simples convivência de duas escolas em uma já denota uma tentativa de segregação dentro daquilo que já se mostra precário, ou uma completa falta de política de longo prazo do Estado com a educação pública de qualidade com caráter universal.

Contudo, Dalila Andrade considera que o Brasil avançou no reconhecimento à diversidade e à necessidade da inclusão, mas ainda apresenta incoerências identificadas na elaboração do atual PNE como, por exemplo, ao acolher a diversidade na escola ao mesmo tempo que estabelece expectativas de aprendizagem. Além de supor que o caso brasileiro é um caso excepcional, tendo em vista a histórica dívida social que o Brasil possui, a conferencista reiterou a necessidade de políticas redistributivas, sem abrir mão das políticas de justiça pelo reconhecimento.

A segunda conferência contou com a presença do Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury, que já ocupou vários cargos no âmbito da educação, entre eles foi membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e presidente da CAPES. Apesar de reconhecer a necessidade de pensarmos a educação numa perspectiva local e regional, Cury procurou, sobretudo, pensar o Brasil. Ao relembrar iniciativas nessa direção,

como a do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, de 1932, o professor também chamou a atenção para a imoral permanência da pobreza em nosso país. Segundo ele, mesmo no início do século XXI, ainda é possível percebermos a pobreza presente em obras como *Os sertões*, de Euclides da Cunha, ou traçarmos uma "geografia da fome", como propôs Josué de Castro. Contudo, foi na Constituição de 1988 que ele se ateve para discorrer sobre a educação como um dos primeiros direitos sociais do cidadão, assim como o dever do Estado face ao cumprimento desse direito.

Jamil Cury reconheceu uma maior abertura no acesso à escola nas últimas décadas, mas ainda muito abaixo do previsto na Constituição no que se refere à sua qualidade e ao papel destinado à educação enquanto direito de todos. Segundo ele, "faz-se necessário colocar a educação escolar de qualidade como direito social universal ainda **a ser efetivado**" (grifo nosso). Um aspecto importante que ainda precisa ser resolvido, em sua opinião, refere-se ao problema do federalismo, mais especificamente ao papel da União no pacto federativo. A atuação da União tem sido muito mais na direção de estabelecer princípios gerais do que propriamente intervir na cena educativa de modo a fazer cumprir o que dela se espera. Para ele, isso enfraquece as políticas públicas em educação ao passo que muitas questões que poderiam ser vinculantes, hoje são vistas como indicativas. Exemplo disso está na dispersão de currículos – não há uma base nacional comum, dificultando, com isso, a identificação do que se deve avaliar. Outro exemplo é o piso salarial indicado pelo governo federal, mas não adotado por todos os estados e municípios, até mesmo porque muitos dos pequenos municípios brasileiros não têm como atender o dispositivo legal sem uma participação efetiva da União. Com isso, Cury questionava qual o sentido de se falar em metas nacionais se elas não são vinculativas, mostrando, assim, a necessidade de enfrentarmos as políticas de caráter universal para muito além dos problemas específicos da educação. O que diz respeito ao pacto federativo não será alterado sem uma profunda reforma política, a qual é protelada há décadas no país.

Já em outro registro, se contabilizarmos o investimento feito pelo país em educação, conforme observou o Prof. Jacques Schwartzman, perceberemos que o Brasil não está muito aquém dos valores praticados por outros países. Para ele, o que incomoda é quanto o país está aplicando *per capita* neste âmbito. Ao compararmos o Brasil com países mais desenvolvidos, é preciso considerar não apenas características como o alto contingente populacional e o tamanho de um país continental como o nosso, mas, sobretudo, marcas como as causadas por uma dívida social que reflete, por exemplo, no analfabetismo ainda existente entre nós.

Por outro lado, uma questão importante que precisamos enfrentar, e que nos lembra Schwartzman, é o que chamou de gargalo do ensino médio. Segundo ele, o ensino médio brasileiro é um ponto nevrálgico devido ao alto índice de evasão. O estudioso observou ainda que não podemos esquecer que o ensino médio brasileiro em particular, e a educação básica em geral, não tem conseguido prover alunos qualificados para as universidades que, por sua vez, possuem vagas ociosas e têm intenção de receber mais estudantes (sobretudo as universidades e faculdades particulares). Para Jacques Schwartzman, tratar do ensino médio é fundamental. Dentre as medidas que sugeriu, podemos destacar o investimento no ensino técnico, como uma possibilidade, além da criação de bolsas de manutenção para aquele nível de ensino.

O Seminário também contou com a participação do representante da Conferência Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Gilmar Soares Ferreira, seu Secretário de Formação Sindical. Para ele, a garantia de uma educação pública de qualidade não deveria ser um "chavão de movimento sindical", e sim algo concreto no cotidiano de nossas vidas. Além do problema do analfabetismo, Gilmar também questionou os problemas na carreira docente que, no Brasil, apesar da recente conquista do piso salarial dos professores, são muitos e diversificados. Dentre as constatações feitas por ele, estão as péssimas condições de trabalho encontradas pelos professores na maioria das escolas brasileiras, a existência de uma formação inicial que em alguns casos não atende as exigências da educação do nosso tempo, somada a uma formação continuada precária ou relegada às iniciativas individuais, contribuindo, com isso, para a desvalorização da profissão docente, vista como uma profissão de grandes sacrifícios e pouco reconhecimento.

Por fim, o representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Professor Luiz Eduardo Souza, denunciou o fato da União, que retém a maior parte dos recursos arrecadados, ainda investir pouco em educação. Segundo ele, está no horizonte da Campanha o aumento dos investimentos em educação, recentemente aprovado, que assegurem não apenas a expansão do ensino mas, principalmente, uma educação de qualidade. Além disso, a Campanha buscou, através do movimento "PNE pra Valer", a criação de mecanismos de controle social – fóruns, conselhos, o próprio Ministério Público, entre outros – por acreditar que sem o devido controle, o PNE pode acabar figurando apenas como uma carta de intenções.

PONTOS PARA AMPLIAR O DEBATE

Nesse ponto, gostaríamos de propor alguns temas para reflexão ampliando, em alguma medida, as discussões propostas nas conferências, expressas também nos textos aqui reunidos. Destacamos quatro aspectos que julgamos nodais para pensar a educação que queremos para o Brasil que queremos. Ainda que julguemos que eles não têm propriamente uma ordem de prioridade, o primeiro deles se refere à qualidade da educação pública; o segundo ponto volta-se para o seu financiamento, sendo o terceiro relacionado à política de avaliação interna e externa das escolas públicas. Esses três pontos se articulam com um quarto e último, que se refere às condições objetivas de trabalho dos profissionais da educação pública, com destaque a figura do professor, e perfazem um conjunto de preocupações que cremos relacionadas à qualidade que desejamos dessa mesma escola.

A qualidade da escola pública no Brasil: o que esperar da escola?

Este tema foi objeto das conferências realizadas pelo Projeto *Pensar a Educação, Pensar o Brasil*, realizadas ao longo de 2010 e recentemente publicadas (TABORDA DE OLIVEIRA *et al.*, 2012). Não cabe retomar aqui o conteúdo daquele ciclo de conferências. No entanto, cabe ponderar, por exemplo, sobre o que devemos investir quando almejamos uma escola pública de qualidade que tenha como seu objetivo primeiro o acesso qualificado à cultura e o desenvolvimento de todas as potencialidades dos alunos que a frequentam.

Não deveria causar estranheza, por exemplo, que o Estado invista com frequência somas vultosas na construção e modernização de agências bancárias, enquanto, não raro, as instalações escolares são pouco mais que imensos blocos construídos sem qualquer tipo de preocupação com a qualidade do que ali será desenvolvido e muito menos com o conforto de quem ali irá frequentar e se desenvolver, mesmo que cheguem a passar dez anos naquele espaço? Também não deveria soar estranho que as políticas públicas de valorização da educação tenham sua ênfase recorrente na formação de professores, provavelmente o investimento de menor custo entre todos aqueles que poderiam de fato contribuir para a melhora da qualidade da escola? Por que não se investe em turmas menores, ambientes mais bem preparados, na modernização de todas as instalações da escola (muitas escolas nem mesmo tem biblioteca!), na fixação de professores nos seus postos de trabalho, sem contar em uma carreira que seja atraente e dignifique o professor? Como almejar a qualidade de

alguma coisa que sobrevive em meio à precariedade sistêmica?[1] Esses pontos serão retomados adiante.

Mas que qualidade podemos almejar? Se recuperarmos as considerações de Dalila Andrade, observaremos dois grandes projetos em disputa hoje, no que tange à educação pública, os quais deram o tom nas disputas em torno do PNE recentemente aprovado. Não é incomum certa retórica, alimentada pelos tubarões da grande mídia, na qual a educação seria um fator de desenvolvimento econômico e deveria vincular-se aos ditames do mundo do trabalho. Nessa chave de análise, o país não cresce mais e melhor porque temos uma educação pública insatisfatória, incapaz de produzir os quadros necessários – a mão de obra – para a alavancagem econômica do país. Claro está que nessa perspectiva a retórica dos mais preparados, competentes, competitivos faz todo sentido, pois a educação teria nada mais que uma função a cumprir no universo da potencialização do capital. Não se pondera sobre a precariedade da empregabilidade, ou sobre o desemprego estrutural, o subemprego, a diminuição da massa salarial e a concentração de riqueza, e sobre tantos outros aspectos que não podem ser resolvidos pela via da educação escolar. Ou alguém acredita que a miséria dos salários pagos pela sexta economia do mundo tem a ver com a qualidade da escola pública? Ou seja, instrumentalizar os alunos das escolas públicas, pela via escolar e pelo desenvolvimento de um conjunto vago de competências adstritas ao mundo produtivo, parece um reducionismo canhestro das possibilidades de qualidade na escola pública.

Gostaríamos de pensar em outra direção, tomando a escola e a educação como direitos de plena realização da nossa humanidade, a qual não pode prescindir do acesso à cultura. Nossas escolas, dentre outras coisas, têm se convertido em lugar de resolução de todo tipo de problema oriundo da nossa chamada dívida social. Ali devemos combater a violência, o tráfico e o consumo de drogas, estimular a diferença e a pluralidade e combater o preconceito, entre outros propósitos. Sem que objetemos

[1] No fim do ano de 2012, as marquises da Escola Municipal CIAC Lucas Monteiro Machado, em Belo Horizonte/MG, desabaram, retardando o início do ano letivo de 2013. Independente da constatação de que aquela não é uma construção antiga, portanto, deveria estar em melhores condições, o que já denota o tipo de projeto mobilizado para a construção de escolas públicas, a rotina da escola continuou como se nada houvesse acontecido, uma vez que a PBH simplesmente faz a reforma das partes afetadas como se fosse a coisa mais normal do mundo alunos e professores conviverem com britadeiras, andaimes, máquinas, sujeira enquanto tentam ensinar e aprender alguma coisa.

a justeza de tais reivindicações, não deixemos de lembrar que a escola é um lugar de cultura, e deveria ser tratada e valorizada como tal. Ou seja, enquanto os professores não puderem desenvolver com seus alunos projetos que permitam o acesso contínuo e sistemático àquilo que a humanidade produziu no seu longo processo de afirmação, continuaremos correndo atrás da solução de problemas imediatos que não dizem respeito diretamente ao universo da escola, mas da sociedade em geral.

Ao reivindicarmos o papel da escola como centro de cultura e formação, pensamos nas salas de aula abarrotadas de alunos, na precariedade ou inexistência dos recursos para o acesso à cultura – laboratórios, museus, bibliotecas equipadas, pátios, espaços adequados para o cinema, para a música –, na impossibilidade dos próprios professores ampliarem os seus repertórios culturais, como vemos hoje no Brasil. Enfim, consideramos que é impossível ir além dos limites do livro didático, do giz e da voz do professor para oportunizar aos alunos a imersão no mundo da cultura, sem que sejam feitos investimentos consistentes na escola pública, e sem que deixemos de considerar que a escola é a solução para todos os problemas de uma sociedade de traços historicamente autoritários e excludentes.

Nesse sentido, perguntamo-nos, por exemplo, a despeito do acerto das medidas de inclusão, o que um professor pode fazer – em uma sala superlotada, sem assistentes de qualquer ordem, onde há uma grande parte de alunos potencialmente interessados nos descobrimentos que o acesso ao conhecimento torna oportuno – quando a maior parte da suas energias é despendida para atender aos desideratos das políticas de inclusão? Se estas garantem a indivíduos em condições especiais, diga-se, legitimamente, as possibilidades de acesso à cultura, como garantir qualidade para este indivíduo e para todos os demais em uma mesma sala de aula superlotada e sem qualquer infraestrutura, sem qualquer tipo de suporte adicional – pessoal ou material – para que o professor possa estimular o seu desenvolvimento? Não raro, ao incluir pela força da lei, sem dar as condições necessárias para que o professor possa, de fato, promover a inclusão, excluímos tantos outros alunos que têm o seu processo de desenvolvimento cultural atravancado pela precariedade da atenção que lhe é dispensada. Note-se que o mais fácil, nesses casos, é responsabilizar o professor (também por esse motivo o Estado tem gasto grandes somas, pois o professor continua precisando de reciclagem!). Ou seja, no Brasil, há um claro descompasso entre o desejo de acertar com políticas inclusivas e a desfaçatez com a qual são tratadas as condições objetivas de acesso à cultura dos alunos das escolas públicas. Parece que o simples fato de haver uma vaga em uma sala de aula é considerado por alguns um

privilégio, que deve ser compensado com uma punição expressa na superlotação das salas de aula recheadas com uma diversidade impossível de ser plenamente tratada pelos professores. Isto é, o simples fato de estar em uma sala de aula parece fazer crer, pelo menos ao poder público, mas também a muitas parcelas da população – seria só a classe média? – que não importa muito a qualidade do que se faz ali dentro, ou mesmo como os professores fazem para suportar o desencanto com o resultado do seu próprio trabalho. De que tipo de qualidade estamos falando quando tratamos a inclusão como um fato legal-burocrático que não pensa nos outros que ali estão para receber cultura e atenção?

Julgamos que essas demandas, muitas estranhas à escola, como dissemos, acabam por tornar secundário o papel da escola pública no processo de formação das novas gerações. Se reclamamos amiúde que os nossos alunos na universidade chegam com uma péssima formação ao ensino superior, conforme atesta Jacques Schwartzman, por vezes esquecemos que a escola parece não estar cumprindo o seu mais importante papel, que é transmitir a cultura. Como pode haver transmissão cultural se reduzimos o trato com o conhecimento a encontros semanais burocráticos e desprovidos de sentido para a maior parte dos nossos alunos? Com que frequência os alunos são confrontados com a experiência da leitura e da escrita, do saber científico, com a experiência estética na forma de visitas, passeios, viagens, exposições que não sejam aquelas episódicas da semana da criança ou do final do ano letivo? Ou seja, a (re)atualização da função da escola, e da sua qualidade efetiva, passaria por recuperar um dos seus elementos fundantes: existem saberes elementares da cultura, selecionados ao longo do tempo conforme cada sociedade, que devem ser transmitidos se pretendemos garantir a todos as condições mínimas para que possam atuar na vida em sociedade e em condições de dignificar sua própria existência e a do seu grupo social. Isso implica reconhecer que o contato com a cultura é uma experiência contínua, interminável e sempre atualizada, e que é este contato que oferecerá as condições de desenvolvimento de uma vida digna, seja pela rubrica cidadania, ou pela da inclusão, igualdade etc. Pois sem conhecimento, sem cultura, nada disso pode ser plenamente conquistado em um mundo de oportunidades tão desiguais. Se a escola não é, por si só, capaz de superar as desigualdades e a iniquidade de um país injusto como o Brasil, ao menos pode oferecer aos seus frequentadores ferramentas para que possam atuar nessa mesma sociedade, percebendo, inclusive, as suas formas de organização social, política, econômica, cultural etc. Mas isso pressupõe conhecer a língua, as artes, a história, as ciências, enfim, elementos da cultura que ajudam a definir o que é o homem e o que é a sociedade.

Se isso é verdadeiro, a escola é um lugar de cultura. Então, deveríamos combater o assistencialismo reinante na escola pública, que afeta tanto alunos quanto professores, desde as políticas de distribuição de comida, prêmios e bolsas de cunho remuneratório, que vem cumprindo um papel de "manter" crianças e jovens na escola, como se isso fosse suficiente.[2] Antes, precisamos recuperar a ideia da escola como uma agência de formação articulada com outras agências, de modo a imergir todos, indistintamente, em todas as formas de conhecimento para que, de posse das ferramentas por este oferecidas, possam exercer o seu direito de escolha, de eleição, de organização, de ação. Mas enquanto continuarmos a ver a escola apenas como um lugar onde é preciso deixar os alunos para que eles possam se proteger do mundo estamos relegando esses mesmos alunos a uma forma perversa de exclusão, aquela que não permite que ao menos interajam com a sociedade na qual estão inseridos.[3] Quanto aos professores, a atual política de abonos, vales-cultura etc., depõe contra a dignidade de sua carreira, na medida em que se institucionaliza o reconhecimento que este é um profissional mal remunerado, sem um horizonte de carreira concernente com as suas exigências vitais e expectativas intelectuais, o que apenas reforça o diagnóstico que aponta o poder público como um grande "jogador" quando propala a valorização do professor e de sua carreira. Sim, porque um dos segredos da arte de jogar é o blefe...

---

[2] O programa de distribuição da merenda escolar é emblemático. Distribuir comida, ainda que não seja uma das finalidades históricas da escola, converteu-se em uma clara política assistencialista no Brasil, na medida em que pela escola procura-se compensar a carência material de parte significativa da população brasileira, que tem uma alimentação precária. Não sendo este um papel precípuo da escola, fica claro que ela acaba cumprindo uma função de mitigar as nossas mazelas sociais e econômicas, encobrindo a absurda desigualdade econômica que é uma das marcas mais claras deste país. Marca, talvez, de uma escola destinada aos pobres, motivo pelo qual a sua pobreza material e simbólica não é preocupação da grande política e dos profissionais da política.

[3] Inspirados em Hannah Arendt (2003), reconhecemos a escola como uma das principais formas de proteção dos menores dos perigos do mundo. À escola cabe proteger e preparar os mais novos para a ação na vida pública. Os professores, como representantes da vida pública, seriam os responsáveis pela travessia da vida privada para a dimensão pública. Essa finalidade ideal, no entanto, fica evidentemente prejudicada na medida em que a escola é tratada apenas e tão somente como um lugar onde os mais jovens devem estar independentemente da qualidade daquilo que ali lhes é oferecido. Por isso, a discussão em torno da qualidade da escola pública deveria ter uma prevalência nos debates no país, algo que estamos longe de assistir. Ocioso observar que a qualidade que advogamos não se refere à simples aquisição de algumas competências, tampouco à preparação para o mercado de trabalho, como vem apregoando parte da grande mídia e do empresariado nacional, assim como muitos acadêmicos.

O drama dos alunos que chegam às universidades de qualidade em condições acadêmicas muito precárias não é maior que o drama de um contingente ainda maior daqueles que, por não dominarem os elementos básicos da cultura, estarão condenados a subsistir no subemprego, na assistência estatal, alijados de qualquer coisa que não seja a mera reprodução da vida. O tom pode parecer salvacionista, mas a pergunta não cala: o que está reservado para alunos de 14-15 anos que hoje permanecem no sexto ano da escola básica sem mesmo estarem alfabetizados? Sem qualquer rasgo de romantismo, o acesso à cultura é uma condição da inclusão e, em um país como o Brasil, endemicamente desigual, se a escola zelasse pela transmissão da cultura estaria cumprindo com mais qualidade o seu papel.

Mas não basta dizer que isso é um problema de formação de professores. Até porque, há décadas as melhores universidades do país formam muitos dos professores que hoje estão nas escolas. Voltamos aqui ao ponto das condições objetivas do trabalho do professor e ao financiamento da educação. Enquanto não investirmos, e estamos apenas repetindo, na redução do número de alunos por sala de aula, na redefinição dos currículos escolares, na qualificação dos espaços escolares, nos equipamentos, nos materiais etc., na fixação de professores no seu local de trabalho, sem que precisem se submeter a várias jornadas em pontos equidistantes da cidade, sem assumir seriamente que um piso salarial como este que temos não é mais que miserável e que o professor deve ter uma carreira atraente e estimulante, então todo o resto será retórica e política de compensação. E, parafraseando o filósofo Theodor Adorno (1995), as condições econômicas para isso estão dadas há algum tempo, e escancaradas hoje. As condições políticas, infelizmente, essas continuam a desafiar os mais legítimos direitos de desenvolvimento da nossa sociedade, a começar pela educação dos mais jovens.

Financiamento

O tema do financiamento da educação se liga diretamente com o da sua qualidade. Não é possível imaginar que um dia teremos uma educação pública de qualidade se continuarmos tratando o seu financiamento pela ótica burocrática de um problema econômico, simplesmente.

Nesse sentido, recentemente nos deparamos com dois debates que ilustram com muita clareza a pouca importância atribuída à educação na agenda política nacional. O primeiro deles chegou a ganhar os telejornais do horário "nobre", e se refere à discussão sobre a destinação de 10% do PIB para a educação, projeto criticado em

rede nacional pelo então Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, que chegou a afirmar que o governo não tinha como fazer valer aquela decisão caso o projeto fosse aprovado. O segundo tem a ver com as discussões sobre a destinação dos recursos advindos da exploração do petróleo do pré-sal, objeto de disputa política das mais acirradas, independente dos interesses ou das "boas intenções" dos envolvidos nessa disputa que recuperou as formas ufanistas da campanha *O Petróleo é Nosso!*

Sobre o primeiro dos temas, e seguindo um pouco a trilha do professor Schwartzman, o *frisson* produzido pela destinação dos 10% do PIB em alguns setores da sociedade não considerou a necessidade de discutir menos os percentuais e mais as formas de aplicação dos recursos. Formalmente não estamos muito distantes de outros países no montante dos recursos destinados à educação, fato que se torna munição na mão daqueles que são contra este percentual. No entanto, e isso parece ser ignorado, pouco temos discutido como os recursos para a educação no Brasil são diluídos de tal maneira que pouco sobra para afetar diretamente o ato pedagógico. O chamado custo-aluno deveria levar em conta apenas e tão somente o dinheiro efetivamente aplicado no ensino, de maneira a valorizar o fazer pedagógico e os seus resultados. Mas se estão diluídos neste custo programas de alimentação, de transporte, de distribuição de renda, de construção de equipamentos, de distribuição de uniformes e livros etc., então chegaremos à conclusão que no Brasil se gasta muito pouco para que um aluno possa, de fato, aprender, e o professor ensinar. Ao contrário, não é incomum escolas nas quais faltam papel para os exercícios diários, o que exemplifica o mau uso crônico dos recursos na área.

Se não desenvolvermos, então, mecanismos eficazes, transparentes e responsáveis de financiamento da educação, de nada adiantará aumentarmos os percentuais a 10, 15 ou 20% no PIB. Se 10% do PIB pode representar uma possibilidade alvissareira de redefinir a agenda da educação pública no Brasil, isso só se dará com o fortalecimento de medidas de gestão pública dos recursos e com a própria rediscussão do papel do Estado nessa gestão. Isso vem ao encontro da problematização feita por Jamil Cury sobre a necessidade urgente de redefinição do nosso pacto federativo, uma vez que é evidente que os recursos são mal distribuídos e gerenciados, pois obedecem a uma lógica patrimonialista e autoritária que marca a sociedade brasileira há séculos. Assim, se não atentarmos para o fato de que o desequilíbrio econômico do país tem uma das suas raízes nas próprias formas de gestão da coisa pública, continuaremos tolerando a omissão do Estado com relação

à precariedade reinante naquele outro Brasil que não está no Sul-Sudeste ou nas capitais do país. Somente a redefinição da nossa dimensão federativa poderá garantir uma distribuição de recursos que não se enrede em guerras fiscais que elidem o fato de este ser um país federado, no qual a riqueza tem se concentrado a ponto de lançar ao absoluto abandono, no que se refere à interferência do Estado, largas parcelas da nossa população. Sem uma atuação muito bem orquestrada desde o Estado, a educação continuará sendo um serviço de péssima qualidade oferecido pela má consciência dos donos do poder. Ou seja, falar em financiamento da educação é, antes de tudo, reconhecê-la como direito de todos, obrigação do Estado e como uma condição de redefinição do projeto que temos para as futuras gerações deste país. Se o índice percentual de 10% do PIB é sedutor, de nada valerá se a corrupção, a impunidade e a má gestão da coisa pública se apropriarem dos recursos disponíveis, como temos visto. Então, quando o Ministro da Educação critica a parcela da sociedade que se mobiliza para reclamar maior investimento na educação, incorre no mesmo erro de tratar a questão como um mero problema de ordem orçamentária. Talvez traído pelas tradicionais formas políticas que permitem que ele viva de fazer política, tenha esquecido de propor como alternativa um amplo movimento de redefinição das formas de gestão político-econômica dos recursos destinados à educação, abertos à sociedade e com ampla discussão com todos aqueles envolvidos com a educação neste país. Esperemos os resultados efetivos da aprovação dos 10% do PIB que serão progressivamente destinados à educação, pois ainda não temos claro como se dará a gestão destes recursos, se os mesmos financiarão efetivamente a melhora da qualidade da educação oferecida nas nossas escolas públicas. É de se supor, pela má vontade do ministro, que nos bastidores o governo possa gerir tais recursos de maneira que eles não se voltem efetivamente para a qualificação do trabalho pedagógico cotidianamente desenvolvido nas escolas. Isso porque pode incluir nos chamados gastos com a educação despesas que não dizem respeito à formação das novas gerações como, por exemplo, aquelas relacionadas ao transporte dos alunos, à merenda escolar, aquisição de uniformes etc. No caso dos recursos oriundos do pré-sal, pelo menos ali se evidencia a pouca importância da educação na agenda dos políticos e das classes dirigentes brasileiras, uma vez que solenemente se definiu que recursos daquela fonte não seriam destinados à educação! Talvez eles sirvam para continuar financiando o nepotismo, o clientelismo, a apropriação do que é público pela iniciativa privada e outras práticas mais valorizadas que a educação pública. Nos dois casos acima é preciso fortalecer a

dimensão pública de maneira que a sociedade civil possa não apenas acompanhar o que se faz na gestão dos recursos destinados à educação, mas atuar efetivamente da definição das maneiras de utilização daqueles recursos.[4]

De todo modo, já que o tema do financiamento é crucial na reivindicação de uma educação pública de qualidade, gostaríamos de recuperar a maneira como foi instituído o ridículo atual piso salarial dos professores como um ato de valorização da profissão docente. Parece-nos que se houvesse uma preocupação política franca com relação ao tema, antes de propor saídas paliativas – ou dois salários mínimos para um professor não é paliativo? – o professor poderia ser pensado como um funcionário do Estado, dotado de uma carreira nacional única, com o investimento e financiamento direto do poder público central. Isso de pronto evitaria a adoção de retóricas de "equilíbrio" entre distintas regiões do país, como se o desequilíbrio fosse um dado da natureza. Estados e municípios continuariam responsáveis pela gestão pedagógica e administrativa da educação básica, mas a União teria sob sua responsabilidade o fomento e o incremento da carreira dos professores públicos. Uma carreira nacional, com financiamento e diretrizes estabelecidas pela União, em que o professor não ficasse sujeito à lógica dos abonos, penduricalhos e esmolas de cada prefeito ou governador de plantão, e pudesse ter no seu horizonte de expectativa uma profissão estimulante, valorizada e financiada pela riqueza produzida por todos.

Isso ajudaria, inclusive, o Estado a selecionar os novos ingressantes na carreira do magistério caso fosse implantado um sistema unificado de gestão da educação. Ora, se um contingente enorme de professores escolares é formado em universidades públicas, se este mesmo Estado financia boa parte das universidades privadas para formar professores, conduz uma política agressiva de ensino a distância, transfere soma vultosas de recursos para que as universidades promovam a formação continuada de professores, então uma das importantes iniciativas no plano do financiamento estaria na articulação de uma formação inicial de alta qualidade com a assimilação quase automática dos quadros formados com recursos públicos pelas escolas públicas. Essa já seria uma garantia básica de estímulo à inserção de novos quadros no magistério.

[4] No final do mês de abril de 2013, o Congresso Nacional assumiu solenemente que não votaria a Medida Provisória n. 595/2012, proposta pela presidenta Dilma Rousseff, a qual destinava parte dos recursos do pré-sal para a educação, contrariando a disposição do Congresso. Tal decisão implicava que, objetivamente, no dia 12 de maio a proposta de MP deixaria de ter validade. Ou seja, em clara manobra o Congresso apenas atestava que o tema da educação pública passava longe das preocupações daquela casa.

Complementar a esse investimento na formação e fixação dos professores – sim, porque o professor que atua em três escolas é também decorrência da falta de investimento na educação! –, deveríamos direcionar parte dos recursos destinados à educação para a criação e valorização permanente de uma carreira docente nacional, na qual o salário fosse valorizado, houvesse uma política de formação continuada séria e eficaz, em que os professores fossem chamados para opinar sobre as suas necessidades de formação, as condições de trabalho pedagógico de qualidade fossem garantidas, enfim, na qual o professor pudesse entregar-se plenamente ao seu papel de intelectual com função pública e social. Dessa maneira, enfrentaríamos um dos grandes problemas nacionais com a riqueza produzida nacionalmente por todos.

Tal política não pode ser implementada em um país que não enfrente a desigualdade na distribuição de riquezas, que teima em tratar o financiamento da educação apenas como despesa e não como investimento e os processos de formação como mero fluxo de realizações para atingir metas econômicas e burocráticas nas quais professores e alunos são simples dados estatísticos. Por que quando se trata de investir recursos públicos absurdos em mega eventos esportivos se reivindica um vago "interesse nacional", enquanto a educação é tratada como um problema de fluxo de caixa?

Avaliação Externa – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

Pensar a qualidade da escola pública que queremos, e em que aspectos o seu financiamento deveria ser redefinido, requer pensar também em políticas sérias de avaliação. Se a grande mídia costuma afirmar que os professores não gostam de ser avaliados, a questão que nos propomos é: mas o que tem sido feito em termos de avaliação da educação no Brasil?

No ano de 2012 se enalteceu – o Ministério da Educação e parte da sociedade civil – a melhoria geral dos resultados do IDEB, ainda que os seus números sejam terríveis. As avaliações em larga escala, de uso corrente para aferir diagnósticos e embasar políticas públicas como estratégia de regulação educacional utilizada pelo Estado, é uma prática relativamente recente que também passou a ser adotada no Brasil. A avaliação educacional brasileira é marcada inicialmente pela produção de estatísticas que contabilizam desde o número de escolas existentes, públicas e privadas, o número de matrículas e frequência dos alunos por sexo, idade, série, até a aprovação e reprovação escolar. Segundo Freitas (2005), foram necessárias quase seis

décadas, de 1930 a 1988, para que a avaliação externa viesse a ser introduzida como prática sistemática no governo da educação básica brasileira.

No intuito de avaliar os sistemas de ensino e oferecer subsídios para o aprimoramento das políticas de desenvolvimento educacional, identificamos na história recente da educação brasileira a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), seguido por outras políticas de ampliação e aperfeiçoamento deste sistema, como é o caso da Prova Brasil, do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e, em relação ao ensino superior, do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Contudo, entre as medidas adotadas pelo Estado para definir metas e acompanhar a qualidade do ensino e o desempenho de cada uma das escolas brasileiras de educação básica, encontra-se o IDEB.

Lembramos que o IDEB é um indicador formado basicamente por duas variáveis: fluxo escolar e desempenho dos alunos nas avaliações. O índice é calculado a partir dos dados de aprovação escolar, extraídos do censo escolar, e das médias obtidas pelos estudantes nos exames nacionais: SAEB e Prova Brasil. É por meio desse índice que o governo brasileiro tem estabelecido parâmetros não apenas para as políticas nacionais, mas para a projeção da educação brasileira frente às avaliações internacionais.[5] A questão é saber se a avaliação proposta tem levado em conta o que a escola pública é capaz de realizar. Parece que não!

Entre as observações constatadas a partir da análise dos resultados obtidos nas primeiras avaliações, Coelho (2008) mostrou que houve um decréscimo nas médias revelando a ausência de melhorias nos indicadores de desempenho dos alunos nos exames do SAEB entre 1995 e 2003. A autora atribui a piora no rendimento dos alunos à expansão do acesso à educação. Com a melhoria no acesso, as metas decorrentes das políticas de avaliação em larga escala passaram a buscar sobretudo a melhoria da qualidade do ensino. Por outro lado, através dos resultados do IDEB, é possível identificar um pior desempenho dos estados do norte e nordeste em comparação aos índices obtidos pelos estados do sul e do sudeste, demonstrando, com isso, que

[5] Os resultados do último IDEB podem ser consultados no site do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado>. Acesso em 09 nov. 2012. Quanto ao desempenho brasileiro no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), apesar de figurar entre os países que mais tem melhorado seu desempenho, o Brasil ainda figura entre as últimas posições. O ranking do PISA de 2009 pode ser acessado no site da Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE). Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/46643496.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2012.

no âmbito da educação também é preciso não apenas melhorar os índices de desempenho (em todas as regiões), mas obter maior equidade e paridade entre elas, o que certamente tem a ver com financiamento e com o pacto federativo, já comentados.

Parte-se do entendimento de que fatores como o desempenho e a aprovação são aspectos importantes que interferem na qualidade da educação. Dessa maneira, entende-se que não há apenas um estímulo à progressão continuada, mas também é exigido um bom desempenho nos exames para que as escolas consigam atingir suas metas. Contudo, considerando a maneira como o IDEB é composto, percebemos que o índice não leva em consideração fatores importantes que influenciam de maneira direta no ensino e na aprendizagem como, por exemplo: o nível socioeconômico dos alunos, o acesso a livros e bens culturais, a carreira e a formação dos professores, assim como as condições de trabalho encontradas nas escolas. De acordo com Silva (2010), é preciso explorar e utilizar os dados coletados nos questionários contextuais respondidos por alunos, professores e diretores na mensuração da qualidade do ensino no Brasil. Sem isso, só poderemos extrair consequências parciais daqueles dados.

A restrição ao uso de outros fatores para calcular o índice de desenvolvimento da educação básica em um país que apresenta um quadro ainda precário e bastante diversificado quanto à situação em que se encontram as escolas públicas, é definitivamente um aspecto que evidencia os limites da avaliação em larga escala utilizada no intuito de diagnosticar a "realidade" da educação brasileira. A defesa de um currículo unificado que corresponda aos conteúdos cobrados nos exames também é outro fator limitante, tendo em vista o estreitamento do currículo causado pela concentração de esforços na preparação para os testes (BONAMINO; SOUSA, 2012). Tais práticas têm sido adotadas nas escolas na medida em que esses métodos avaliativos têm sido utilizados na responsabilização de professores, por meio de políticas de coerção e bonificação vinculadas aos resultados obtidos na avaliação externa elaborada por governos estaduais, como vem acontecendo em muitos estados brasileiros. Por exemplo, o estado de Minas Gerais premia professores com um 14º salário, dependendo do resultado dos alunos no IDEB. Isso tem feito com que as escolas se sintam pressionadas e os professores coagidos a aprovarem seus alunos, uma vez que a nota no IDEB está condicionada ao número de aprovações e ao controle da evasão escolar, sem levar em consideração os motivos reais – econômicos, sociais, culturais – que levam um aluno a abandonar a escola ou ser retido em um ano letivo. Entre outras consequências dessa prática avaliativa, ao final do ensino fundamental muitos alunos saem das escolas sem ter aprimorado as habilidades básicas da leitura e da escrita, por

exemplo. Observa-se, também, escolas que passaram a treinar os seus alunos para a realização das avaliações externas, atuando como os cursinhos pré-vestibulares, para que a escola tenha um bom resultado nos índices nacionais.

Condições objetivas de trabalho docente

Pensar em condições de trabalho para o professor é consequentemente pensar em condições de aprendizagem para os alunos. Não é possível desvincular um do outro. Não é novo que em muitas escolas públicas faltam materiais, espaços adequados para desenvolver projetos, laboratórios, livros, recursos tecnológicos, ventilação, entre outros. Também já sabemos que o salário dos professores faz com que estes trabalhem em dois ou três turnos para aumentar a sua renda e isso afeta a qualidade de seu trabalho. Muitas são as possibilidades de reflexão sobre as condições de trabalho do professor: materialidade, carreira, salário, jornada de trabalho, salas superlotadas violência, demanda socioafetivas dos alunos e tantas outras. Todas essas são facetas da dimensão das escolas que, sem dúvida, afetam as condições de ensino-aprendizagem.

Deixemos, porém, essas questões já reconhecidas como problemas que afetam a qualidade de ensino e propomos uma reflexão sobre uma questão que tem sido queixa recorrente de muitos docentes na atualidade, que é a burocratização do trabalho do professor. O tempo que o professor deveria usar para planejar suas aulas, pensar em projetos específicos, preparar suas provas, corrigir as atividades dos alunos, tem sido utilizado para preencher papéis e formulários. Dessa forma, o professor tem cada vez menos tempo para criar.

A imposição de projetos pensados externamente – e que as escolas são obrigadas a implantar –, o preenchimento de relatórios e fichas são alguns dos enfrentamentos que os professores têm tido que encarar. Interessante pensar que em muitos casos os docentes têm se tornado meros executores de planejamentos externos. Mas, quem mais conhece a realidade da escola em que trabalha e as demandas dos seus estudantes? Além disso, não raramente os professores são considerados meros executores das mudanças que são propostas pelos administradores públicos; posteriormente são culpados pelos problemas decorrentes das mudanças vindas de cima, pelo pífio desempenho dos alunos nas avaliações externas ou pela sua retenção ao final de cada ciclo de escolarização. Ou seja, assiste-se a um processo de total esvaziamento da função intelectual do professor, tratado como burocrata cumpridor de tarefas, e não como profissional intelectualmente habilitado para pensar os problemas afeitos à escola e à educação em geral.

As escolas vêm demandando que os professores cumpram diversas funções em seu cotidiano e, dessa forma, impedindo-os de colocar em prática seus projetos por conta da burocratização de seu trabalho. O que é definido externamente deve ser cumprido rigorosamente: os formulários que chegam em cima da hora e com prazo para serem preenchidos (de alunos da inclusão, de alunos com possibilidade de retenção, de reclassificação, de faltas), os projetos que chegam sem nenhuma consulta ou aviso prévio e que devem ser implantados nas escolas públicas com os mais diversos temas (dengue, educação sexual, alimentação, meio ambiente), com data marcada para serem aplicados, sem que o professor tenha se preparado para desenvolvê-los. Esse tipo de iniciativa, além de denotar a falta de planejamento e a improvisação do gestor público, paralisa ou interrompe o planejamento do professor, o trabalho que ele está desenvolvendo com suas turmas, que são instadas a se engajarem em campanhas como o combate à dengue, como se viu no início de 2013, na cidade de Belo Horizonte. Às atividades burocráticas da escola, que poderiam ser realizadas por outros funcionários, acrescenta-se a cobrança da implementação de projetos externos que em muitos casos não são compatíveis com a sua realidade.

O trabalho burocrático, o preenchimento constante de documentos, a implementação de projetos externos e com isso a padronização escolar, têm tirado do professor características fundamentais do fazer pedagógico, como a reflexão, a problematização e principalmente a capacidade de criar soluções para os problemas do cotidiano. Afinal, para analisar e discutir ações pedagógicas, e criar a partir delas, é preciso tempo e condições materiais favoráveis, coisas que o professor tem tido cada vez menos.

Todos esses aspectos, combinados aos prazos e às deliberações sobre problemas urgentes, que devem ser resolvidos imediatamente como se fossem problemas apenas da escola e não de toda a sociedade, além da cobrança de resultados dos alunos nas avaliações externas e também internas (vide o problema que se tornou a retenção), aumenta a responsabilidade dos professores e os obriga a submeter-se à autoridade dos empregadores, ou a lutar por manter sua criatividade, o que tem gerado uma grande angústia e desgaste do professor, afetando o seu fazer cotidiano, a sua prática. O que, obviamente, afeta também a qualidade do ensino, uma vez que falta tempo para planejar a aula, para pensar em práticas pedagógicas que seduzam o aluno para o conhecimento. Esse processo nefasto transforma o professor em mero instrumento da implementação de uma proposta curricular que muitas vezes lhe é estranha, fazendo dele um apenas "aulista", que entra em sala de aula para aplicar o

conteúdo do currículo a ser cumprido. Pode-se até mesmo alegar que este currículo é, inclusive, muito extenso, não fosse a sua pobreza materializada nas avaliações externas afeitas a aferir "competências"...

Aqui novamente a experiência da Escola Integrada de Belo Horizonte pode vir à tona. Esse modelo de escolarização veio para solapar as possibilidades de uma **educação integral de qualidade para todos**. Ainda assim, mesmo que como arremedo do que deveria ser a transmissão da cultura pela escola, permite vislumbrar o que seria oferecer aos seus alunos um leque de oportunidades de formação mais amplo que aquele oferecido aos alunos que não fazem parte do projeto. Ou seja, pensar a Escola Integrada seria pensar em uma educação de fato integral para todos, na qual o tempo de permanência na escola fosse prolongado, mas não apenas como uma maneira de tirar alunos das ruas, e sim como possibilidade de ter um acesso irrestrito à cultura através da ampliação dos currículos com práticas tais como excursões, visitas, viagens, artes, práticas corporais várias etc. Enfim, não como mera forma de ocupação do tempo, mas como canais de construção de uma vida que se possa chamar de digna pela possibilidade de acesso ao que de melhor produziu o gênero humano. Por isso lamentamos a Escola Integrada como um projeto que nega a todos o direito a uma educação integral. Uma escola integral digna de nome seria aquela em que alunos e professores pudessem construir um projeto de formação integrado no qual o professor cumprisse o seu papel de intelectual na organização, transmissão e produção da cultura. Ou seja, a dignidade do trabalho do professor reclama uma escola de tempo integral também para ele, que fixado em uma unidade escolar poderia se dedicar a contribuir para que ela fosse, de fato, um centro de cultura e de formação.

Voltemos à burocratização do trabalho do professor. Com o tempo ocupado na realização de atividades não pedagógicas, que cabem à administração escolar, falta ao professor o que é essencial: tempo para estudo, preparação, formação processual. O mais grave é que muitas escolas não conseguem oferecer ao professor sequer a garantia mínima de sua aula-atividade, prevista em lei, e que está na pauta do debate atual. Pensar o fazer pedagógico é compreender a forma como o aluno se apropria deste fazer e isso exige do professor tempo para refletir, pesquisar e elaborar suas intervenções. Tempo que tem sido negado pela maioria das escolas e principalmente por aqueles que gerenciam a educação neste país. Sabemos que esse entrave seria simples de se resolver, se houvesse uma preocupação de fato com a qualidade da escola pública no Brasil. Trata-se de um dos aspectos da falta de vontade política daqueles que estão à frente das políticas educacionais no Brasil, vontade tal com frequência

contrastada com a retórica da falta de recursos. A escola e seus profissionais – mesmo seus gestores – esbarram em problemas cotidianos, políticos e legais que impedem os professores de terem garantido o seu 1/3 da jornada de trabalho para planejar o seu fazer cotidiano, e um dos principais motivos têm sido a falta de profissionais nos locais de trabalho, aliada às salas lotadas, e aos demais aspectos que atestam a qualidade da escola pública. Os motivos? São diversos e as soluções estão no horizonte, embora essa seja uma sociedade que insiste na negação da educação como um problema de Estado da mais alta importância. Enquanto os gestores públicos alimentam seus egos com reformas cosméticas e correm atrás de índices internacionais que pouco significam para a vida das pessoas, muitos, como alguns veículos da grande mídia, continuam a propalar que o problema da educação no Brasil não são os salários medíocres, escolas precárias caindo aos pedaços, salas superlotadas, falta de investimento em uma carreira atraente, recursos mal aplicados. O problema da educação continua sendo o professor! Ou seja, pouco se assume que o investimento na educação não pode tratar gente como insumo, mas deveria levar em consideração que tipo de gente se quer formar.

Não é de estranhar que o adoecimento dos professores tenha sido marcante nas últimas décadas. Políticas de abono que incentivem o professor a trabalhar mesmo doente, políticas de punição que atribuem falta ao professor que quer exercer o direito de participar de reuniões pedagógicas têm sido recorrentes, salas de aula com lotação que exaure o professor e o obriga ao subterfúgio de aparelhos que permitam que se faça ouvir... Como não adoecer? Carga de trabalho intensiva; a falta de garantia da hora atividade (um direito do professor), porque o professor necessita semanalmente, quando não diariamente, substituir um colega que faltou, como se o seu papel na escola fosse o de "quebra-galhos". Se é legítimo o direito dos alunos ao atendimento pelos professores, não é menos legítimo reivindicar que estes possam ter o tempo necessário para oferecer a esses mesmos alunos aulas de qualidade, e não um tempo esvaziado de qualquer sentido. E quem, se não o Estado, poderia garantir o direito do professor? O que tem sido feito para garantir o tempo pedagógico previsto em lei, para que o direito do professor seja cumprido e a sociedade não seja enganada com uma profusão de dias letivos sem qualquer qualidade pedagógica?

Falamos do direito de todos, mas na prática continuamos vivenciando a negação do direito do professor. Em tempos que o discurso da inclusão na escola se faz recorrente, vemos o professor ocupar o lugar da exclusão. Por que não incluir a todos? Até quando os professores que estão na atividade vão conseguir sustentar esse

quadro? Ou esperaremos o dia no qual a profissão docente será uma opção de segunda categoria para aqueles que precisam tão só de um posto de trabalho no mercado laboral? Não é pouco para um professor, para quem deve formar as novas gerações? Parece que isso não preocupa muito as autoridades públicas e parte significativa da sociedade brasileira...

É certo que o sucesso e a qualidade do ensino estão diretamente relacionados com o trabalho docente. Contudo para que o professor consiga desenvolver um bom trabalho, a escola precisa fornecer meios pedagógicos para que ele possa realizar as tarefas do seu cotidiano. No atual estado das coisas, chega a ser uma imoralidade covarde transferir para o professor a responsabilidade pelo insucesso dos alunos e pelos graves problemas existentes no ensino. As cobranças são cada vez maiores. E o reconhecimento? Este só vem quando os resultados das avaliações externas aumentam exponencialmente, quando o índice de retenção da escola é baixo. Com a adoção dessa prática na qual os fins justificam os meios – exatamente o contrário do que pressupõe a ideia de formação! –, presenciamos índices sendo mascarados, gestores pressionando o professor para aprovar alunos, relatórios e formulários tendo que ser preenchidos para justificar a opção do professor pela retenção de algum aluno, como se ele fosse o culpado pelo fracasso.

Professores sendo culpabilizados pelo baixo rendimento no IDEB, porque houve retenção na escola ou evasão!... Mas será que a escola pode ser punida pelo fato de o aluno ser retido ou sair da escola? Quais serão as condições que o aluno tem na sua vida fora da escola que o permita ter uma trajetória escolar sem retenção ou que não precise abandonar a escola? Disso também a escola tem que prestar conta? Não seria um problema de toda a sociedade, de todos os governos? Quando a escola surge como um lugar capaz de resolver todos os problemas da sociedade – drogas, violência, corrupção, autoridade etc. – então ajudamos a produzir a angústia dos docentes que têm que se haver com problemas que vão muito além dos seus limites profissionais e até mesmo humanos. E vemos a escola perder sentido, pois se ela teoricamente pode tudo, é fácil perceber que faz muito pouco. E esse pouco seria muito se o professor pudesse, no limite, ensinar, transmitir a cultura, formar as novas gerações. Assim, tornamos os professores reféns das escolas e as escolas reféns de políticas públicas incapazes de ir ao cerne da questão: valorizar a escola pelo que ela pode fazer de melhor. Uma sociedade que vê a escola apenas como um lugar para amontoar durante poucas horas diárias crianças e jovens é uma sociedade que optou por se erguer sobre a base da iniquidade, da impunidade, do autoritarismo e da desfaçatez.

Fato é que não temos mais um número significativo de profissionais que estão dispostos a suportar tantas pressões, seja no seu cotidiano, seja ao longo da sua vida profissional. Muitos que assumem os concursos públicos abrem mão de atuar, ou se preparam para conseguir outra profissão e abandonar o cargo tão logo consigam. Ser professor virou um porto de passagem no mercado laboral. Isso resultará em um corpo docente cada vez menos qualificado, uma educação pública cada vez mais precária e um aumento óbvio da chamada dívida social. Aliás, isso não parece preocupar a maior parte dos governos e dos chamados formadores de opinião no país. Triste sina e vexatório horizonte da sexta economia do mundo!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, T. W. *Educação e emancipação*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado>. Acesso em: 09 nov. 2012.

COELHO, M. I. M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. *Ensaio*: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, pp. 229-258, abr./jun. 2008.

FREITAS, D. N. T. A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa. In: 28ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28., 2005, Caxambu. *Anais da 28ª reunião anual da ANPEd.* Caxambu: ANPEd, 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/46643496.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2012.

SILVA, I. F. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 21, p. 427-448, set./dez. 2010.

TABORDA DE OLIVEIRA, M. A. *et al.* (Orgs.). *A qualidade da escola pública no Brasil*. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2012.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio.* Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

Os organizadores

Hercules Pimenta dos Santos

Doutorando em Ciência da Informação (PPGCI-ECI/UFMG), mestre em Educação (PPGE-FaE/UFMG), possui especialização em Planejamento, Implementação e Gestão de EaD pela Universidade Federal Fluminense (PIGEAD-UFF) e graduação em História Bacharelado/Licenciatura pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI-BH). Experiência na área de História, com ênfase em História da Educação. Experiência na modalidade de ensino a distância (EaD), atuando como professor autor, formador e tutor na modalidade de ensino a distância em cursos de especialização e aperfeiçoamento do CaED/UFMG. Coordenador Executivo do Programa de Ensino Pesquisa e Extensão Pensar a Educação, Pensar o Brasil 1822-2022. Revisor dos periódicos "Perspectivas Online Humanas e Sociais Aplicadas" e "Interfaces - Revista de Extensão da UFMG".

Raquel Menezes Pacheco

Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais e graduada em Pedagogia pela mesma universidade com Formação Complementar em Ciências da Educação (2011). Experiência de pesquisa na área de História da Educação. Experiência na modalidade de ensino a distância (EaD) atuando como tutora em cursos semipresenciais de formação continuada e formação em serviço (GIZ/PROGRAD/UFMG) e em cursos a distância (Pedagogia a Distância/UFMG). Integrante voluntária do Projeto Pensar a Educação, Pensar o Brasil 1822-2022.

Os autores

Carlos Roberto Jamil Cury

Possui graduação em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras Nossa Senhora Medianeira (1971), mestrado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977) e doutorado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1979). Fez seu pós-doutorado, em 1994, junto à Faculdade de Direito do Largo S. Francisco – USP. A seguir, junto à Université de Paris (René Descartes, em 1995), continuou seus estudos pós-doutorais. Entre 1998-1999 fez outros estudos de pós-doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales, EHESS, França. Em 2011 fez um estágio pós-doutoral na UFRJ. É professor titular aposentado da Faculdade de Educação da UFMG da qual é professor emérito. Tem experiência na área de Direito à Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: lei de diretrizes e bases, política educacional, legislação educacional e educação de jovens e adultos.

Dalila Andrade Oliveira

Professora Titular da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais na área de Políticas Públicas e Educação. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1986), mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (1992) e doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (1999). Realizou um Pós-doutoramento na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (2005) e outro na Université de Montréal, Canadá (2005). Desenvolve estudos e pesquisas com ênfase em Política Educacional, gestão escolar e trabalho docente na América Latina. Foi coordenadora do Grupo de Trabalho "Educación, politica y movimientos sociales" no âmbito do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) entre 2006 e 2009; Diretora de Cooperação Internacional da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) entre 2007 e 2009. Foi vice-presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) entre 2005 e 2009 e Presidente (2009/2013). Atualmente exerce a coordenação geral da Rede Latino-americana de Estudos Sobre Trabalho Docente (RedEstrado). Autora e co-autora de vários livros e artigos em periódicos nacionais e estrangeiros. Destacam-se os livros: Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos (Vozes, 2009, 11ª. Ed.) Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza (Vozes, 2010, 2a. Ed.); Política e trabalho na escola (Autêntica, 2003, 3ª. Ed.); Gestão e política da educação (Autêntica, 3ª. Ed., 2008); Reformas educacionais e os trabalhadores docentes na América Latina (Autêntica, 2003), Políticas educativas y trabajo docente en América Latina. (Fondo Editorial UCH, Peru, 2008); Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones y

nuevos sujetos (Buenos Aires: Noveduc, 2006). Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros (Fino Traço, 2012). Coordena a Coleção Politicas educativas y trabajo docente del Fondo Editorial UCH, Peru. Membro do Comitê Diretivo do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO) entre novembro de 2012 a janeiro de 2014. Atualmente realiza estágio sênior (Fellow Visiting) no Instituto de Educação da Universidade de Londres (IOE). Pesquisadora PQ 1A do CNPq..

Daniel Cara

Doutorando em Educação (Universidade de São Paulo - USP), mestre em Ciência Política (USP) e bacharel em Ciências Sociais (USP). Atualmente é coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (desde 2006).

É membro titular do Fórum Nacional de Educação (desde 2010). Foi membro da direção da Campanha Global pela Educação (2007-2011) e do Comitê Diretivo da Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação (2009-2012). Tem experiência de pesquisa nas áreas de Educação, Ciência Política e Sociologia, atuando desde a graduação nos seguintes temas: políticas públicas de educação, participação na educação, financiamento da educação, avaliação da educação, federalismo, teoria geral do Estado, sociedade civil, movimentos sociais, associativismo, desigualdade socioeconômica, vulnerabilidade socioeconômica e civil, políticas públicas de juventude, violência urbana e cultura juvenil. É colunista do UOL Educação (Grupo Folha) e possui blog na Revista Educação (Editora Segmento).

Diogo Rodrigues Puchta

Possui graduação em Educação Física pela Universidade Federal do Paraná (2004) e mestrado em Educação pela mesma instituição (2007). Atualmente é doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação e Inclusão Social, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Como pesquisador, atua principalmente nos seguintes temas: história do ensino de educação física/ginástica, história do livro e do livro didático, história da educação dos sentidos.

Fernanda Cristina Campos da Rocha

Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005) e mestrado em Educação também pela UFMG (2008). Atualmente é doutoranda em Educação na mesma instituição. É professora efetiva da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, atuando no 2º ciclo. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em História da Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: grupo escolar, práticas escolares, repetência escolar.

Gilmar Soares Ferreira

Professor licenciado em Filosofia pela Universidade São Francisco em São Paulo; bacharel em Teologia pelo ITESP/SP, Instituto afiliado ao Pontificio Ateneo S. Anselmo de Roma; possui especialização em Psicopedagogia. Professor efetivo da rede estadual de ensino do MT desde 2000. Foi presidente do Sintep/MT por dois mandatos (2006/2012); é atualmente presidente da subsede do Sintep de Várzea Grande e integra a Executiva da CNTE desde 2004 como Secretário de Formação Sindical.

Jacques Schwartzman

Possui graduação em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (1968), mestrado em Economia Regional pela Universidade Federal de Minas Gerais (1970) e mestrado e curso de doutoramento em Economia pela Universidade de Pittsburgh (1976). Atualmente, é diretor do Centro de Estudos sobre Ensino Superior e Políticas Públicas para a Educação (CESPE) da Universidade Federal de Minas Gerais, e professor aposentado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Marcus Aurélio Taborda de Oliveira

Possui graduação em Educação Física pela Universidade Federal do Paraná (1985), especialização em Filosofia da Educação pela PUC/PR (1987) e doutorado em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001). Em 2008, realizou um estágio de pós-doutorado no Departamento de Teoria e Historia de la Educación, na Facultad de Educación, da Universidad de Murcia, Espanha. Na Faculdade de Educação da UFMG está vinculado ao Departamento de Ciências Aplicadas da Educação, ao Centro de Estudos e Pesquisas em História da Educação – GEPHE, e ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Inclusão Social. Tem larga experiência na área de Educação, tendo atuado como docente e gestor do ensino básico. Atualmente a ênfase dos seus estudos se concentra na História da Educação e a Teoria Social Contemporânea, atuando principalmente com os seguintes temas: história da educação social, história dos tempos livres, corporalidade/educação do corpo, história das disciplinas escolares e do currículo, história da escolarização e cultura escolar, currículo e práticas escolares, história da educação dos sentidos.

A Coleção **Pensar a Educação Pensar o Brasil** é fruto de uma parceria entre a *Mazza Edições* e o *Projeto Pensar a Educação Pensar o Brasil – 1822/2022*. Este Projeto, desenvolvido em parceria por docentes e discentes da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, da Universidade Federal de Ouro Preto e da Universidade Federal de Minas Gerais, envolve ações de ensino, pesquisa e extensão que buscam refletir sobre o lugar da educação no âmbito dos projetos de Brasil delineados ao longo de nossa história. Fazem parte do Projeto um *Programa de Rádio*, levado ao ar toda semana na *Rádio UFMG Educativa*, *Seminários Anuais* sobre temas relevantes para a educação Brasileira e a presente *Coleção*.

Integram a Coleção cinco séries: *Série Seminário*, *Série Estudos Históricos*, *Série Clássicos da Educação Brasileira*, *Série Diálogos* e *Série Ensaios*.

A **Série Seminários** publica os textos apresentados nos Seminários Anuais do Projeto, dos quais participam os mais importantes pesquisadores em educação do País. A **Série Estudos Históricos** publica trabalhos de história da educação e de áreas afins que contribuam para alargar o entendimento sobre o lugar da educação no âmbito dos projetos de Brasil delineados ao longo de nossa história. A **Série Clássicos da Educação Brasileira** traz resenhas introdutórias das principais obras sobre educação brasileira publicadas pelos principais pesquisadores em educação do País. A **Série Diálogos** publica textos que buscam fortalecer o intercâmbio entre o professorado da educação básica e os(as) pesquisadores(as) das diversas áreas da educação. A **Série Ensaios** publica interpretações da relação entre a educação e as grandes questões que marcaram e marcam a história da sociedade brasileira nos últimos 200 anos.

O objetivo da Mazza Edições e do *Projeto Pensar a Educação Pensar o Brasil – 1822/2022* é que a Coleção contribua para a discussão da educação brasileira e, por meio desta, da constituição da própria sociedade brasileira.

Este livro foi composto em Minion Pro Cond e impresso
em papel Offset 75 g/m² (miolo) e Cartão 250 g/m² (capa),
no mês de junho de dois mil e quinze.