

★ Projetos  
para o Brasil

# Política educacional, cidadania e conquistas democráticas

PABLO GENTILI (ORG.)



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

2013

## **FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### **DIRETORIA**

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

### **EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Equipe de produção: Reiko Miura (org.) e Angélica Ramacciotti

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: [www.efpa.com.br](http://www.efpa.com.br)

---

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P769 Política educacional, cidadania e conquistas democráticas / Pablo Gentili (org.).  
– São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

128 p. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 10)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7643-182-4

1. Educação e Estado - Brasil. 2. Cidadania. 3. Democracia. 4. Professores.  
5. Direito à educação. I. Gentili, Pablo. II. Série.

CDU 37.014.5(81)  
CDD 379.81

## SUMÁRIO

- 5 APRESENTAÇÃO
- 7 PREFÁCIO  
Iole Ilíada
- 11 INTRODUÇÃO
- 15 IGUALDADE, DIREITO À EDUCAÇÃO E CIDADANIA:  
QUATRO EVIDÊNCIAS DE UMA DÉCADA DE CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS  
Pablo Gentili e Florencia Stubrin
- 27 SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E FUNDO PÚBLICO:  
ENTRE DIREITOS, AUTONOMIAS, CONSTRANGIMENTOS FISCAIS E COBIÇAS  
Carlos Augusto Abicalil
- 41 CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: UMA POLÍTICA DE ESTADO  
Francisco das Chagas Fernandes
- 47 PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO:  
A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NA ÚLTIMA DÉCADA  
Dalila Andrade Oliveira e Heleno Araújo
- 53 MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS  
Miguel Arroyo
- 59 POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: AVANÇOS E DESAFIOS  
Luiz Fernandes Dourado

- 67 **DIVERSIDADE E DIREITO À EDUCAÇÃO: LUTAS, CONQUISTAS, DESAFIOS**  
André Lázaro
- 79 **QUESTÃO RACIAL E AÇÕES AFIRMATIVAS:  
ENFRENTANDO O RACISMO E AS DESIGUALDADES RACIAIS NA EDUCAÇÃO**  
Mario Theodoro
- 85 **EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: CONQUISTAS E DESAFIOS DE UMA DÉCADA**  
Sérgio Haddad e Mariangela Graciano
- 93 **EDUCAÇÃO POPULAR: REFLEXÕES A PARTIR DE UMA EXPERIÊNCIA**  
Salette Valesan Camba
- 99 **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA:  
CONTRIBUIÇÃO PARA O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL**  
Gleisson Rubin
- 107 **GESTÃO MUNICIPAL E POLÍTICA EDUCACIONAL**  
Maria Aparecida Perez
- 111 **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E NOVO PROJETO DE EDUCAÇÃO**  
Daniel Cara
- 115 **O DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO NA AGENDA PÓS 2015**  
Camilla Croso
- 121 **SOBRE O ORGANIZADOR**
- 123 **SOBRE OS AUTORES**

## APRESENTAÇÃO

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aeroportos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.

Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

*A Diretoria*

Fundação Perseu Abramo

## PREFÁCIO

*Que país é esse?*, perguntava o poeta no refrão da famosa canção<sup>1</sup>, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

O país que inspirou aquela canção, no entanto, não é mais o mesmo. Nos últimos dez anos, mudanças significativas ocorreram no Brasil. Números e fatos apontam para um país economicamente maior, menos desigual, com mais empregos e maiores salários, com mais participação social, maior autoestima e mais respeito internacional.

Dizer que o Brasil mudou – e mudou para melhor – está longe de significar, contudo, que nossos problemas históricos tenham sido resolvidos. Não podemos nos esquecer de que o passado colonial, a inserção subordinada e dependente na economia mundial, os anos de conservadorismo, ditaduras e autoritarismo e a ação das elites econômicas liberais e neoliberais marcaram estruturalmente o país por cerca de 500 anos, produzindo desigualdades e iniquidades sociais, econômicas, culturais e políticas, com impactos importantes na distribuição de direitos básicos como saúde, educação, habitação, mobilidade espacial e proteção contra as distintas formas de violência e de preconceitos, inclusive aquelas perpetradas por agentes do próprio Estado.

Tendo características estruturais, as questões acima apontadas não podem ser adequadamente enfrentadas sem um estudo mais aprofundado de suas características intrínsecas, seus contextos históricos, das relações sociais que as engendram e das propostas e possibilidades efetivas de superação.

1. “*Que país é este*” é uma canção da banda de rock brasileira Legião Urbana, criada no Distrito Federal. Foi escrita em 1978 por Renato Russo (1960-1996), em plena ditadura civil-militar, mas lançada somente nove anos depois, em 1987, dando título ao álbum. No ano do lançamento, foi a música mais executada em emissoras de rádio do país.

Foi partindo de tais constatações que a Fundação Perseu Abramo concebeu, em janeiro de 2013, os *Projetos para o Brasil*, conjunto de estudos temáticos sobre os principais problemas brasileiros. A ideia era reunir e mobilizar o pensamento crítico de um grupo de especialistas em cada tema, tanto provenientes do âmbito acadêmico quanto com atuação nos movimentos sociais ou órgãos governamentais.

Tais especialistas deveriam ser capazes de identificar obstáculos e entraves para a consecução de políticas visando a superação daqueles problemas, a partir de um diagnóstico da situação e de uma avaliação crítica das propostas existentes para enfrentá-los. Deveriam, pois, recuperar aspectos do passado e analisar o presente, mas visando a contribuir para pensar o futuro.

Isso implicava desafios de grande monta. O primeiro era a definição dos temas. A cada debate, uma nova questão relevante era apontada como merecedora de um estudo específico. Fomos levados assim a fazer uma seleção, que como qualquer escolha desta natureza é imperfeita. Imperfeita porque incompleta, mas também porque reflete o estabelecimento de divisões e recortes em uma realidade que, em sua manifestação concreta, constitui um todo, intrincado e multifacetado.

A realização de recortes no todo também implicou outra questão desafiadora, relativa ao tratamento das interfaces e superposições temáticas. O debate com os colaboradores, no entanto, e sobretudo o processo de elaboração dos estudos, demonstrou-nos afinal que isto não deveria ser visto como um problema. Era, antes, uma das riquezas deste trabalho, na medida em que poderíamos ter textos de especialistas distintos debruçando-se, com seus olhares particulares, sobre as mesmas questões, o que evidenciaria sua complexidade e suas contradições intrínsecas e estabeleceria uma espécie de diálogo também entre os temas do projeto.

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série *Projetos para o Brasil*. A lista<sup>2</sup> de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos *Projetos para o Brasil*.

Os livros, assim, representam a materialização de uma etapa dos *Projetos*. A expectativa é que, agora publicados, eles ganhem vida a partir do momento

2. Ver a lista completa dos volumes ao final deste livro.

em que sejam lidos e apropriados por novos sujeitos, capazes de introduzir questionamentos e propostas à discussão. E é no impulso desse movimento que envolve os que pretendem prosseguir pensando e mudando o Brasil que a FPA enxerga, neste trabalho, a possibilidade de uma contribuição política importante, para além da contribuição intelectual dos autores.

Impossível não citar que o projeto, ainda que tenha sido concebido muito antes, parece se coadunar com o sentimento expresso em junho e julho de 2013 – quando milhares de pessoas ocuparam as ruas do país –, no que se refere ao desejo de que os problemas estruturais do Brasil sigam sendo, de forma cada vez mais incisiva e profunda, enfrentados.

Retomamos, pois, a indagação da canção, mas agora em seu sentido literal: que país, afinal, é esse?

É, pois, no avanço dessa compreensão, fundamental para a superação das perversas heranças estruturais, que os *Projetos para o Brasil* pretendem contribuir. Importante dizer que, tratando-se de textos absolutamente autorais, cada pensador-colaborador o fará a sua maneira.

Neste volume, diversas vozes atuantes no debate sobre a educação brasileira, sob a batuta de Pablo Gentili, expressarão harmonias e dissonâncias que, em seu conjunto, buscarão compor um diagnóstico sobre a situação educacional no país.

Este diagnóstico, no qual aparecerão tanto o reconhecimento dos avanços obtidos como o levantamento das insuficiências e dos principais problemas a serem superados, passará pela análise de distintas faces da educação, tais como a da participação da sociedade na luta pela ampliação desse direito e na própria elaboração de suas diretrizes; a das questões relativas a seu financiamento; a da necessária valorização dos trabalhadores do setor; a dos desafios enfrentados pelas gestões locais; a das políticas afirmativas e seu papel no combate à discriminação; e a da articulação entre os distintos níveis e modalidades educacionais.

O mosaico de opiniões e interpretações resultante apontará, como verão, para propostas fundamentais no que se refere a um projeto de educação de caráter democrático e popular, capaz de se constituir em um dos pilares de sustentação de um Brasil justo, desenvolvido e igualitário.

*Iole Ilíada*

Coordenadora da coleção *Projetos para o Brasil*

Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo



## INTRODUÇÃO

O presente livro reúne os debates do Grupo de Trabalho “Educação e desafios da sociedade do conhecimento”, promovido pela Fundação Perseu Abramo, no marco da iniciativa *Projetos para o Brasil*. Ele apresenta os grandes tópicos em torno dos quais se organizam os principais avanços e acertos da política educacional no Brasil da última década (2003-2013), visando apontar elementos que sirvam para a realização de um diagnóstico rigoroso. Deste modo, identifica progressos, dificuldades, mediações e complexidades na implementação da política educacional democrática e popular. Assim, pretende construir uma visão analítica e estratégica que sirva de fundamento para a avaliação dos impactos da política educacional e inspire a construção de novos recursos, soluções e alternativas.

Algumas das perguntas que inspiraram as discussões do Grupo de Trabalho foram as seguintes: qual foi a herança recebida? Quais e como foram enfrentados os primeiros desafios? Quais as propostas programáticas de cada um dos três governos petistas e como elas se realizaram? Quais as principais conquistas em matéria de política educacional? Que novos temas e questões de política educacional foram incorporadas na agenda pública? Que estratégias de gestão inovadoras foram implementadas? Em que medida cada administração (2003-2007-2011) superou as dificuldades e desafios das anteriores? Quais são os desafios que continuam pendentes?

As perspectivas que ora se apresentam são convergentes na sua pluralidade. Compartilham a ideia de que o Brasil consolidou ao longo da última década um modelo de desenvolvimento autônomo e democrático e que a educação exerceu um papel fundamental nesta tarefa. Também compartilham o reconhecimento de que muitos desafios interpelam o presente e o futuro dos

governos de esquerda no Brasil e na América Latina. Longe de uma visão ufanista dos avanços atingidos em matéria democrática, os textos deste livro os consideram a plataforma de novas conquistas urgentes e necessárias.

No primeiro artigo apresento, junto com Florencia Stubrin, quatro eixos que salientam as conquistas mais marcantes dos governos Lula e Dilma: a ampliação do direito à educação e o desenvolvimento de padrões mais elevados de justiça social; um maior compromisso público com a educação através do incremento no investimento; o aumento dos espaços de participação e a ampliação da democracia; a democratização da educação superior e o consequente desenvolvimento social. Carlos Augusto Abicalil aponta as contradições da implantação do Sistema Nacional de Educação analisando as diferentes dimensões do federalismo de cooperação. Francisco das Chagas Fernandes descreve e interpreta os processos de participação surgidos em volta das Conferências Nacionais de Educação no contexto da construção de uma política educacional de Estado.

O problema da valorização dos profissionais da educação é tratado por Dalila Oliveira e Heleno Araújo. Os autores apontam três desafios fundamentais para garanti-la: remuneração digna; carreira e condições de trabalho adequadas; e formação inicial e continuada. Miguel Arroyo define os movimentos sociais como *sujeitos de políticas*, chamando a atenção para a necessidade de construir ferramentas institucionais que garantam o envolvimento destes atores na elaboração e implementação das políticas públicas de educação. Luiz Dourado analisa as políticas, programas e estratégias articuladas pelo governo federal no âmbito da educação superior, sobretudo, no que concerne à expansão do setor público, proporcionando elementos para a compreensão dos processos de regulação, financiamento e arranjos institucionais decorrentes.

André Lázaro apresenta o problema da diversidade atrelado às conquistas do direito à educação das crianças, adolescentes, jovens e adultos. O autor caracteriza a educação como expressão essencial do exercício dos direitos, espaço de emancipação e instrumento para a formação da cidadania. A questão racial e as ações afirmativas são analisadas por Mario Teodoro, ali o autor define de forma crítica as estratégias de enfrentamento ao racismo e às desigualdades raciais praticadas no âmbito educacional durante os governos Lula e Dilma.

Sergio Haddad e Mariângela Graciano abordam o problema da Educação de Jovens e Adultos, destacando a necessidade de afiançar processos de escolarização que atendam a diversidade através da consolidação de uma política nacional articulada de alfabetização. Em seu artigo, Salete Valesan Camba reflete sobre a experiência da Rede de Educação Cidadã (RCID) salientando a importância dos legados da educação popular no Brasil.

Gleisson Rubin, por sua parte, caracteriza os processos de expansão no âmbito da educação profissional e tecnológica destacando sua relevância para a consolidação do projeto de desenvolvimento nacional. Maria Aparecida Perez propõe um diálogo acerca da concepção de educação que fundamenta a implementação da política educacional nacional trazendo a experiência de gestão da rede municipal de ensino. Daniel Cara retorna ao tema da participação social, reafirmando a importância de envolver a sociedade civil no processo de elaboração do novo projeto de educação. Finalmente, Camilla Croso analisa o direito humano à educação no contexto de definição da Agenda de Desenvolvimento Pós 2015, da Organização das Nações Unidas (ONU).

Além dos autores e autoras dos artigos que compõem a presente obra, também participaram do Grupo de Trabalho, Maria Antonia Goulart, Selma Rocha e Antônio Caruso Ronca.

Agradeço especialmente a Marcio Pochmann, Iole Ilíada Lopes, Reiko Miura e toda a equipe da Fundação Perseu Abramo pela confiança depositada neste GT. Do mesmo modo, a todos os companheiros e companheiras, amigos e amigas de longa data e tantas lutas, que participaram do Grupo; a Salete Valesan Camba, Marcelle Tenório e Florencia Stubrin que coordenaram as ações fundamentais aos nossos debates e intercâmbios.

O livro, que aqui apresentamos, é uma pequena contribuição a pensar o futuro da educação brasileira, consolidando o rumo de conquistas democráticas que iniciamos dez anos atrás.

*Pablo Gentili*  
Organizador



**PABLO GENTILI E FLORENCIA STUBRIN**

**IGUALDADE, DIREITO  
À EDUCAÇÃO E CIDADANIA:  
QUATRO EVIDÊNCIAS DE UMA DÉCADA  
DE CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**

**DIREITO À EDUCAÇÃO E MAIS JUSTIÇA SOCIAL**

A última década constituiu um considerável avanço democrático para a educação brasileira. Os governos dos presidentes Lula e Dilma criaram condições efetivas para reverter uma herança de políticas de privatização e abandono da escola pública recebida dos governos neoliberais que lhes precederam. A multiplicação de experiências democrático populares em diversos estados e inúmeros municípios, ampliou significativamente as fronteiras do direito à educação e sentou as bases de uma política educacional sustentada nos princípios da justiça social, igualdade e promoção da cidadania.

Um balanço da última década no campo educacional não apenas deve se apoiar no longo inventário de ações, programas e planos promovidos pelo Ministério de Educação, mas também na análise da capacidade que esses governos tiveram para avançar na construção de uma perspectiva radicalmente democrática dos sentidos atribuídos aos processos de escolarização e à ampliação das oportunidades educacionais para os setores mais pobres e postergados do país. Os avanços alcançados foram possíveis graças não só à capacidade de gestão do governo federal e das administrações progressistas de alguns estados e municípios, mas também por conta da importante conquista que significou mudar uma concepção privatizadora e condenatória da educação pública na agenda política brasileira.

Nos últimos dez anos, a política educacional começou a ser destituída do sentido mercantil e exclusivamente produtivista como era (e para alguns setores conservadores continua sendo) compreendida. Ela foi situada no plano dos direitos essenciais para a construção da cidadania, como um elemento

nodal para o desenvolvimento autônomo da sociedade brasileira. Um direito de todos de cuja expansão depende a garantia de outros direitos, como uma distribuição mais justa da riqueza, a diminuição das desigualdades, a participação social e a luta contra toda forma de discriminação.

Este reposicionamento estratégico da educação tem constituído uma das grandes conquistas democráticas dos governos liderados pelo PT. Entender a política educacional como um meio imprescindível para a luta contra a desigualdade significou avançar na crítica à ideia de educação como serviço, como simples processo de transmissão das competências necessárias para a disputa por um emprego no mercado de trabalho, reduzida assim a uma eficaz estratégia meritocrática para a seleção dos mais competentes. Ampliar o direito à educação e associar a expansão da escolaridade (em todos seus níveis) com a superação das desigualdades, da exclusão, o racismo e as múltiplas formas de discriminação existentes na sociedade brasileira foi um desafio assumido com decisão pelos governos dos presidentes Lula e Dilma.

### INVESTIMENTO E MAIOR COMPROMISSO PÚBLICO

O reconhecimento da centralidade que a ampliação do direito à educação deve ter na promoção de um modelo de desenvolvimento com justiça social, tornou-se possível graças ao incremento do financiamento público e a um aumento progressivo do orçamento destinado ao Ministério da Educação (MEC).

No início do governo do presidente Lula, o orçamento do MEC (em valores constantes) apenas superava os 33 bilhões de reais. Uma década depois, chegava a mais de 86 bilhões. No ano de 2013, a previsão de investimento atingiu 93 bilhões de reais. O investimento público como percentual do PIB cresceu de forma significativa na última década, passando de 4,8% no ano de 2002 a 6,1% no ano de 2011.

As Tabelas 3.1 e 3.2, na página 18, detalham o crescimento do investimento público direto em educação durante a última década, em relação ao PIB, por nível de ensino e por estudante, tendo como base o ano 2000. Nesse sentido, vale destacar que esse aumento sistemático e progressivo foi resultado de decisão do governo federal de gerar melhores condições de financiamento para a educação pública. Considerando todos os níveis de ensino, a porcentagem do investimento cresceu de 100, nos últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso, a 231,6 no ano de 2011. O investimento por estudante teve, por sua vez, um sentido progressivo, beneficiando os setores mais pobres e tradicionalmente excluídos da população. A porcentagem do investimento por estudante na educação básica passou de 100, no ano 2000, para 261,3 no ano de 2011; no ensino médio para 270,5; e, no ensino superior para 114,6.

**Tabela 1****Orçamento do MEC**

Valores correntes e constantes, 1995-2012

Ano	Valores correntes (em R\$ bilhões)	Valores constantes (IPCA-medio - em R\$ bilhões)
1995	10,5	32,1
1996	10,6	27,8
1997	11,1	27,3
1998	12,1	28,9
1999	12,9	29,3
2000	16,1	34,2
2001	16,5	32,8
2002	18,0	33,1
2003	19,8	31,7
2004	22,7	34,1
2005	25,2	35,4
2006	30,1	40,5
2007	35,4	46,0
2008	40,8	50,3
2009	51,0	59,8
2010	62,5	69,8
2011	74,4	78,0
2012	86,2	86,2

Investimento previsto para 2013: R\$ 93 bilhões

Fonte: SPO/SE/MEC.

**Tabela 2****Percentual do investimento público total em relação ao PIB**

2000-2011

Ano	Investimento público total em relação ao PIB
2000	4,7
2001	4,8
2002	4,8
2003	4,6
2004	4,5
2005	4,5
2006	5,0
2007	5,1
2008	5,5
2009	5,7
2010	5,8
2011	6,1

Fonte: Inep/MEC

**Tabela 3.1**

**Variação do Investimento Público Direto em educação; variação do percentual do Investimento Direto em educação em relação ao PIB; e variação do Investimento Público Direto em educação por estudante, corrigidos para 2011 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (2000 = 100), para todos os níveis de ensino, educação básica e ensino fundamental**

Ano	Todos os níveis de ensino			Educação Básica			Ensino Fundamental		
	Δ% investimento	Δ% PIB	Δ% investimento por estudante	Δ% investimento	Δ% PIB	Δ% investimento por estudante	Δ% investimento	Δ% PIB	Δ% investimento por estudante
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2001	105,1	102,3	103,5	105,2	102,6	103,7	103,1	100,6	103,4
2002	107,0	101,9	103,3	106,2	102,7	102,7	112,1	108,4	110,7
2003	106,5	98,6	103,4	106,9	98,2	104,3	107,2	98,5	128,0
2004	112,9	95,9	109,4	115,3	99,4	111,6	118,5	101,4	121,0
2005	119,3	97,1	116,3	120,7	99,8	118,4	125,1	103,5	130,2
2006	140,7	105,9	135,5	145,8	112,8	141,3	149,4	115,5	153,2
2007	156,7	109,5	156,7	163,8	117,8	165,1	165,9	119,3	178,3
2008	178,0	117,3	179,6	186,0	125,5	189,7	188,9	127,4	206,8
2009	188,9	122,2	194,4	197,0	130,7	205,3	203,0	134,7	227,6
2010	210,7	124,2	221,9	218,3	133,0	233,5	217,3	132,4	255,1
2011	231,6	133,3	250,6	236,7	136,3	261,3	222,5	128,1	269,6

**Tabela 3.2**

**Variação do Investimento Público Direto em educação; variação do percentual do Investimento Direto em educação em relação ao PIB; e variação do Investimento Público Direto em educação por estudante, corrigidos para 2011 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (2000 = 100), para ensino médio e educação superior**

Ano	Ensino médio			Educação Superior		
	Δ% investimento	Δ% PIB	Δ% investimento por estudante	Δ% investimento	Δ% PIB	Δ% investimento por estudante
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2001	119,9	116,9	113,8	104,8	102,3	98,8
2002	86,9	84,0	80,1	110,8	107,1	93,7
2003	102,1	93,8	91,9	104,6	96,1	82,1
2004	97,3	88,0	85,6	102,2	91,5	83,1
2005	102,4	84,7	86,6	113,3	93,7	84,5
2006	142,5	110,2	118,4	118,3	91,5	85,2
2007	164,4	118,2	138,8	125,4	90,2	90,4
2008	189,8	128,0	160,3	142,5	96,1	96,2
2009	194,7	129,3	169,2	153,1	101,6	97,4
2010	240,9	146,8	202,4	177,1	107,9	106,0
2011	303,9	175,0	270,5	209,0	120,3	114,6

Fonte: Inep/MEC. Elaboração das tabelas: DEED/Inep.

Sem dúvida nenhuma, maiores investimentos se fazem necessários. Da mesma forma, se comparados com os indicadores internacionais dos países mais ricos, o gasto público social brasileiro, no campo educacional, continua sendo baixo. Porém, o avanço da última década foi extraordinário. Sua evidência se apresenta de forma mais clara quando se analisa o histórico da estimativa de investimento público por estudante a valores atualizados para o ano de 2011 (Tabela 4). Assim, em quanto no ano de 2002 o investimento por estudante para todos os níveis de ensino era de 2.026,00 reais, no ano de 2011 era de 4.916,00 reais. Na educação básica passou de 1.678,00 para 4.267,00 reais; na educação infantil, de 1.588,00 para 3.778,00 reais; no ensino médio, de 1.247,00 para 4.212,00 reais; e, na educação superior, de 16.912,00 para 20.690,00 reais. Vale destacar novamente, o caráter progressivo do investimento público na educação, cujo sentido democrático resulta evidente na última década: a proporção do investimento em educação superior sobre

Tabela 4

Histórico da Estimativa do Investimento Público Direto em Educação por Estudante, com valores atualizados para 2011 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); e a Proporção do Investimento Público por Estudante da Educação Superior sobre o Investimento Público por Estudante da Educação Básica, por nível de ensino (2000 – 2011)

Ano	Todos os níveis de ensino	Níveis de ensino - R\$1,00						Proporção da Educação Superior sobre a Educação Básica (estudante)
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior	
				De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais			
2000	1.962	1.633	1.867	1.606	1.639	1.557	18.050	11,1
2001	2.031	1.693	1.686	1.587	1.786	1.772	17.839	10,5
2002	2.026	1.678	1.588	1.854	1.721	1.247	16.912	10,1
2003	2.029	1.704	1.827	1.796	1.706	1.432	14.818	8,7
2004	2.147	1.822	1.947	1.928	1.949	1.333	15.001	8,2
2005	2.282	1.933	1.843	2.157	2.054	1.348	15.255	7,9
2006	2.657	2.307	1.995	2.375	2.608	1.844	15.385	6,7
2007	3.074	2.695	2.435	2.833	2.952	2.161	16.309	6,1
2008	3.524	3.097	2.596	3.248	3.466	2.497	17.370	5,6
2009	3.814	3.353	2.568	3.614	3.769	2.635	17.576	5,2
2010	4.353	3.813	3.134	4.110	4.159	3.153	19.141	5,0
2011	4.916	4.267	3.778	4.341	4.401	4.212	20.690	4,8

Fonte: Inep/MEC. Elaboração: DEED/Inep.

a educação básica passou de 10,1, no início do governo Lula, a 4,8 no ano de 2011. Um dado de grande importância, considerando, como veremos a seguir, a significativa democratização do sistema universitário promovida nas administrações dos presidentes Lula e Dilma.

O desafio de mudar uma concepção produtivista e mercadológica da educação, derivada de num contexto de privatização da esfera pública como a promovida pelos governos neoliberais, se travou no campo simbólico, discursivo e cultural, mas foi possível por ações e decisões políticas que não podem ser ignoradas. Certos setores da grande imprensa e as forças políticas conservadoras pretendem ocultar com diagnósticos catastróficos, o que a realidade mostra concretamente: a prioridade na educação foi uma decisão de governo, traduzida na prioridade de um investimento que, ainda sendo limitado para reverter uma herança de abandono e descaso com a escola pública, significou um avanço democrático inédito na história do Brasil.

### **MAIS DEMOCRACIA, MAIOR PARTICIPAÇÃO**

A última década evidenciou a criação de um conjunto de canais e espaços de participação popular que contribuíram com uma maior intervenção da sociedade brasileira na política educacional. Não pode se subestimar o fato de que o governo Lula gerou uma nova agenda que estruturou a política pública sobre um conjunto de demandas históricas de movimentos sociais e as organizações populares. Os sindicatos docentes, o movimento negro, os movimentos do campo e os indígenas, entre outros, passaram a ter um espaço efetivo na gestão e deliberação das políticas educacionais. Iniciativas governamentais e programas específicos tornaram possível uma ampliação da participação cidadã que muito tem contribuído para o empoderamento de setores, movimentos e organizações.

A Conferência Nacional de Educação (Conae) constituiu um momento fundamental neste processo. Realizada entre o 28 de março e o 1º de abril de 2010, a Conferência materializou uma nova dinâmica participativa de alcance nacional. Suas etapas preparatórias reuniram mais de 450 mil delegados e delegadas que intervieram de forma direta tanto das Conferências Nacionais de Educação Básica (Coneb), de Educação Indígena e da Educação Profissional e Tecnológica, como do Fórum Nacional de Educação Superior e das atividades, seminários e encontros preparatórios do Seminário Nacional sobre o Plano Nacional de Educação 2011-2020, promovido pela Câmara dos Deputados e a Comissão Organizadora da Conae, presidida por Francisco das Chagas Fernandes. Os 2.500 delegados e delegadas reunidos na Conferência Nacional elaboraram um Documento Final que

resume os grandes desafios da educação brasileira para a próxima década. Nele se abordam questões como: o papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade; a gestão democrática e a avaliação; a democratização do sistema educacional; a valorização dos profissionais da educação; o financiamento e o controle social do investimento educacional; e os retos abertos à educação como espaço de promoção da justiça social, a inclusão, a diversidade e a igualdade.

Como sustenta o Documento Final da Conferência:

(...) a Conae constituiu-se, assim, um espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais, que, expressando valores e posições diferenciadas sobre os aspectos culturais, políticos, econômicos, apontam renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Nesta direção, a Conae representou um exemplo do princípio constitucional do regime de colaboração e constituiu um patamar histórico para a efetivação do Sistema Nacional de Educação no Brasil. Dar consequência ao clima de credibilidade, de entusiasmo, de compromisso com as mudanças na educação nacional, instaurado pela Conferência, mediante o assumir de medidas concretas, a curto e médio prazo, constitui um desafio a ser enfrentado pelo Estado e a sociedade. (...) A Conae expressa, portanto, o processo democrático de sua constituição e a significativa participação dos trabalhadores/as, mães/pais, estudantes, dirigentes, demais atores sociais e todas e todos que se preocupam com a educação, seja por meio das entidades da sociedade civil organizada ou pelo compromisso pessoal, refletindo, discutindo e propondo caminhos para a educação brasileira. (Documento Final da Conae, 2010, p. 9)

Não deixa de chamar a atenção que os setores mais conservadores e boa parte da grande imprensa costumam comparar o “atraso” educacional brasileiro com relação aos supostos “avanços” evidenciados em outros países do mundo, particularmente, os mais ricos. Todavia, nunca mencionam que iniciativas como a Conae constituem hoje um exemplo internacional de implementação de um amplo processo de participação e consenso poucas vezes realizado em nações muito menores e com menos diversidade e complexidade que o Brasil. Particularmente, na América Latina não existem casos de experiências de deliberação e compromisso público tão amplo como o criado no marco da Conferência. Além disso, o conteúdo dos acordos e metas definidos, se enquadram numa concepção democrática e progressista do rumo que deve assumir a política educacional numa nação moderna. A metodologia de participação

e o conteúdo programático resultante dos debates é um exemplo mundial de uma nova forma de construção da democracia deliberativa.

Não parece ser esta uma conquista menor, considerando que, uma década atrás, a participação da sociedade na educação era vista, apenas, como uma estratégia de reduzir a responsabilidade do Estado no seu financiamento. Neste sentido, os avanços conquistados no campo democrático pelo processo de mobilizações que resultou na Constituição de 1988, tinham sofrido um dramático retrocesso nos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. Isso começou a ser revertido nos governos de Lula e Dilma, tornando a educação um assunto de deliberação pública, um espaço de negociação e construção democrática, aberto e plural.

A década passada coloca em evidência que a construção de uma política educacional democrática deve se sustentar não só numa ampliação das oportunidades educacionais dos mais pobres, senão também na promoção e na garantia de espaços democráticos de deliberação dos rumos e horizontes que a sociedade deseja percorrer e alcançar na promoção do direito à educação como um direito humano fundamental. Neste sentido, ter direito à educação significa também ter direito a participar de espaços públicos onde se define a agenda dos grandes assuntos e desafios educacionais de uma sociedade.

É esta uma das marcas que torna hoje o Brasil uma nação mais respeitada e reconhecida no contexto internacional, não as políticas neoliberais, regressivas e excludentes dos anos 1990.

### MAIS UNIVERSIDADES E MAIOR DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Na última década, a promoção de uma política educacional igualitária significou a incorporação à escola dos setores mais pobres da sociedade brasileira, o esforço para garantir sua permanência no sistema e a progressiva ampliação das oportunidades de acesso à universidade dos jovens tradicionalmente excluídos do ensino superior. Uma mudança profunda do sistema universitário foi desenhada e implementada com forte impacto, evitando o falso dilema que historicamente se estabeleceu no país entre a democratização da educação superior e a preservação da sua qualidade. Temos hoje, no Brasil, mais e melhores universidades. Mais e melhores oportunidades de acesso e permanência no sistema universitário e a incorporação nele de um enorme número de jovens pertencentes a famílias que nunca antes tinham alcançado essa oportunidade.

A democratização da educação superior brasileira foi possível porque os governos dos presidentes Lula e Dilma desenharam uma política de duas vias complementares: a ampliação da rede pública e a regulação do subsistema privado herdado das décadas precedentes.

Os efeitos desta política foram eloquentes. Por um lado, foi promovido o Programa de Expansão das Instituições Federais de Educação Superior e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), entre cujos resultados se destaca a criação do maior número de instituições universitárias numa única década na história do país: 14 novas universidades federais e 126 câmpus universitários.

O Reuni promoveu uma expansão significativa de vagas nos cursos de graduação nas universidades federais, passando de 139.900 em 2007, no ano da sua criação, a quase 250.000 em 2012. No início do governo Lula, o país tinha 45 universidades federais. No final do seu mandato, dispunha de 59. Tinha 148 campus e unidades universitárias, finalizou o mandato com 274. O sistema atendia 114 municípios, chegou a atender 230. As previsões para 2014 são: 63 universidades federais, 321 campus e 272 municípios atendidos. Em oito anos, o governo Lula criou mais universidades federais que todos os governos constitucionais ou militares desde 1969 até 2003. Não parece pouco para um mandatário cujo primeiro diploma recebido foi o de presidente da República.

Vale destacar que, embora o investimento público tenha tido como prioridade a promoção da educação básica, beneficiando as camadas mais pobres da população, os recursos destinados ao sistema universitário cresceram de forma exponencial. O investimento do MEC em educação superior quase triplicou desde 2003 até 2012, passando, em valores constantes, de 10,7 a 27,4 bilhões de reais. Mesma tendência experimentou o investimento nas universidades federais, aumentando de 10,3 a 25,2 bilhões de reais.

A expansão da rede pública viu-se fortalecida pela interiorização de uma estrutura universitária que, historicamente, foi marcada pela concentração nos grandes centros urbanos. Um processo que trouxe muitos benefícios para a regionalização de um sistema que ocultava, na sua centralização, diversos privilégios.

Ao mesmo tempo que expandia a rede pública, o governo federal desenvolveu um arrojado plano de regulação e controle da ampla rede privada de ensino superior existente no país. A iniciativa gerou polêmicas no campo da esquerda e, particularmente, no próprio Partido dos Trabalhadores. Podia um governo popular ampliar as oportunidades de acesso ao sistema universitário dos mais pobres, valendo-se de uma estrutura institucional marcada pelo lucro e por uma duvidosa qualidade acadêmica? A questão gerou numerosos debates e controvérsias. Entretanto, para além das expressões de uma polêmica que ainda continua, não pode se desconhecer os efeitos democratizantes que o Programa Universidade para Todos (ProUni) teve, permitindo o acesso de milhares de jovens de primeira geração no ensino superior.

Vale destacar que o governo Lula herdou um sistema universitário que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), tinha se caracterizado pela redução do investimento nas instituições públicas, um marcado incremento das matrículas no setor privado e uma enorme flexibilidade e anuidade do poder público na criação de instituições particulares de duvidosa origem e péssima qualidade. Entre 1994 e 2002, as matrículas do setor privado cresceram 159% chegando a mais de 70% do total existente. Em 1994, 22,5% das instituições de ensino superior eram públicas e 77,5% privadas. Quando finalizou o governo FHC, eram 11,9% as públicas e 88,1% as privadas. A generosidade dos governos neoliberais com o ensino superior privado foi inversamente proporcional ao do governo petista com as universidades públicas. Nos dois últimos anos da administração do PSDB, o número de instituições privadas cresceu 40%. No ano de 2001, foram criadas 204 novas instituições privadas de ensino superior. No ano de 2002, 234. Uma por cada dia de funcionamento do MEC durante os últimos dois anos.

O governo Lula, perante o dilema de como regulamentar, controlar e disciplinar esse crescimento, promoveu um conjunto de políticas para garantir o acesso à universidade dos setores tradicionalmente excluídos dela. A medida, controversa do ponto de vista ideológico, mostrou-se enormemente eficaz do ponto de vista democrático: entre 2005 e 2012, quase 1,1 milhão de jovens de setores populares ingressou na universidade; 70% deles constituía a primeira geração de estudantes universitários da família; quase a metade era afrodescendente e 74% frequentava cursos em horários noturnos.

A geração de melhores oportunidades de acesso ao ensino superior para os setores mais pobres foi significativamente reforçada com a reformulação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

Deve-se lembrar que, embora Fernando Henrique Cardoso e seu ministro Paulo Renato de Souza tenham sido generosos na criação de novas instituições privadas de ensino superior, não tinham cumprido a meta de ampliar o acesso ao crédito a um maior número de estudantes. Menos de 10% dos alunos e alunas do ensino privado eram beneficiados pelo Fies no final do seu mandato. Contrariamente, no final do governo Lula, os juros do financiamento estudantil tinham experimentado uma queda significativa, de 9% a 3,3% ao ano; o prazo para seu pagamento tinha sido ampliado; e, foram criadas medidas de promoção, como a possibilidade de os estudantes de medicina que exerceram suas funções profissionais em instituições públicas poderem amortizar 1% da dívida por mês de trabalho. Entre 2010 e 2012, o número de contratos do Fies duplicaram-se, passando de menos de 450 mil a mais de 920 mil.

A transferência direta de recursos financeiros para estudantes universitários não se limitou aos estudantes da rede privada. Ela também foi ampliada a estudantes da rede pública, com o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). O Programa beneficiava menos de 200 mil estudantes em 2008 e passou a mais de 1 milhão em 2011. Com um investimento estimado em 101 milhões de reais, no ano de 2008, alcançou os 395 milhões em 2011. No ano de 2012, o Programa recebeu uma importante dotação de recursos, chegando a mais de 500 milhões de reais.

A promoção de uma nova política de educação superior consolidou e fortaleceu uma também nova política de ciência e tecnologia, de grande potencial estratégico. Todos os indicadores de produção e pesquisa científica melhoraram na última década: o investimento em programas de I&D, a formação de pós-graduação e a promoção da formação especializada nos melhores centros acadêmicos do mundo (com o Programa Ciência Sem Fronteiras), o incremento significativo no orçamento da Capes e o CNPq, entre outras medidas. Uma política que redundou no crescimento da produção científica nacional e o fortalecimento de uma proposta democrática de desenvolvimento universitário, base de um modelo de desenvolvimento social e produtivo autônomo e com justiça social.

Outras evidências poderiam ser elencadas num balanço dos últimos dez anos de políticas educacionais no Brasil. Trata-se de uma década de significativas conquistas democráticas. Devemos ainda enfrentar muitos desafios, várias políticas e iniciativas precisam ser melhoradas. Mas qualquer avaliação não pode desconhecer os avanços, as conquistas, as realizações de uma década que tornou o Brasil uma nação mais justa, mais democrática e igualitária. Uma década em que a educação modelou um presente e um futuro melhor.



CARLOS AUGUSTO ABICALIL

**SISTEMA NACIONAL DE  
EDUCAÇÃO E FUNDO PÚBLICO:  
ENTRE DIREITOS, AUTONOMIAS,  
CONSTRANGIMENTOS FISCAIS  
E COBIÇAS**

Os fios históricos tecidos nesses dez anos encontram inúmeras narrativas. Nem sempre justas. Nem sempre leais. Sempre em disputa. Nas políticas educacionais são marcantes as alterações de sentido e significado que reverteram a visão focalista, minimalista, mercadológica e redutora e alcançaram uma concepção estratégica, ancorada na igualdade de direitos e ampliação de oportunidades, na importância da participação, na valorização das diversidades e no fortalecimento das capacidades públicas.

Entranhado no federalismo de cooperação (Araújo, 2010), o Sistema Nacional de Educação (SNE) situa-se num estágio de conformação a partir do Plano Nacional de Educação (PNE), em debate no Congresso Nacional, ao mesmo tempo que se expandem o direito público subjetivo e a obrigatoriedade na educação básica<sup>1</sup>. Resulta dessa extensão, também, a inclusão da União na responsabilidade solidária, para fazer frente às obrigações do Estado brasileiro diante do direito público subjetivo ampliado, segundo a Emenda Constitucional (EC) 59/2009:

Art. 211 §4º. Na organização de seus sistemas de ensino, *a União*, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (*grifo nosso*).

Essa consideração inicial não é desprovida de significação importante para dar segmento e consequência às disposições alteradas anteriormente, na

1. A esse respeito, ver a excelente publicação da revista *Retratos da Escola* (2010).

ampliação do financiamento compartilhado da educação básica e da abertura para a regulamentação – em lei complementar específica – da cooperação federativa prevista no artigo 23 da Constituição Federal:

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

V – promover o acesso à cultura, à educação e à ciência;

Parágrafo Único – Leis complementares fixarão as normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional (Brasil, 1988).

Há quem trate como mera minudência nominalista ou apego à tradição legalista. Porém, mesmo quem sustenta a tese de que o SNE está dado a partir da concepção de princípios e ordenamentos constitucionais e de diretrizes e bases da educação nacional em lei, sugere uma repartição das tarefas operacionais (por exemplo: transporte, alimentação escolar e manutenção de prédios como competências municipais; contratação de profissionais da educação básica como competência dos estados; e formação inicial e continuada realizada pela colaboração entre os estados e a União) e aposta nessa oportunidade para estabelecer uma nova pactuação das responsabilidades (Saviani, 2011a), que, para aquele, prescinde de lei complementar e, para este autor, reivindica-a, tendo em vista a ocorrência real da organização e manutenção de redes públicas e compromissos de manutenção e desenvolvimento de ensino já existentes nos três âmbitos<sup>2</sup>.

À luz do novo ordenamento constitucional, o SNE é derivação do PNE, conforme se pode ler:

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 que conduzam a:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

2. Para compreender melhor a proposição, consultar Saviani (2011b).

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 1988).

Há, pois, um imperativo constitucional, com propósitos descritos nos incisos I a VI, cujo método supõe ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas administrativas e cujo processo é resultante da colaboração em torno de um plano nacional definido por diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar o direito à educação e seus desdobramentos nos planos estaduais, distritais e municipais consentâneos. Impossível, assim, dissociar o plano de sua capacidade de articular o sistema.

Igualmente, é imperativo resguardar o conceito de SNE com as características intrínsecas ao seu caráter ontológico, essencialmente público e unitário, considerada a variedade de seus elementos e a sua unidade coerente e operante (Saviani, 2011a). O próprio Saviani (2011a) relaciona quatro grandes campos de obstáculos à efetivação do sistema nacional, redimensionados, agora, pelas deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae) e pela tramitação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103, de 2012 (PNE), no Senado Federal.

Além disso, ainda que concordemos que o objeto central da disputa para a implantação do SNE esteja menos na forma de organização e mais na concepção de educação (Gracindo, 2010), sem reduzir o debate ao nominalismo ou ao positivismo jurídico, impõe-se a atenção em relação ao vigor do movimento social e ao rigor da lei na formulação da política. Vale considerar que é tal a centralidade dessa disputa conceitual que o próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) listou-a entre os principais desafios que o Brasil terá de enfrentar (Speller, 2010), notadamente, na consideração dos dados educacionais e fiscais relacionados pelo Observatório da Equidade.

Ganham destaque, por outro lado, as formulações de avanço na composição de instâncias interfederativas de decisão, formulação e decisão operacional (Abrucio, 2010) – mais visível como pleito e inovação no nível da educação básica (Martins, 2011) –, e de controle, acompanhamento e participação democrática. No entanto, além das medidas de coordenação federativa, necessário será avançar na normatização das responsabilidades compartilhadas entre os entes federados - e em perspectiva – os ordenadores do financiamento e da democratização da gestão da educação no PNE (Dourado; Amaral, 2011).

Assim, é possível perceber passos marcantes da trajetória mais recente, que confirmam a oportunidade fecunda desse momento histórico: não ficar-

mos trancados nos fatos, mas (a)diante deles. Por essa razão, entre outras, a consecução das metas e a implementação das estratégias deverão ser efetivadas em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, não elidindo a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementados por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca (Brasil, 2010a, art. 7º, § 1º).

É inadequado pensar que o imperativo constitucional do sistema nacional possa ser atendido por esse dispositivo tão impreciso. Evidentemente uma lei de plano plurianual não é a lei do sistema nacional. Menos ainda se esta lei for equivalente à regulação da cooperação federativa para assegurar a consecução dos princípios, das diretrizes e das metas concernentes à ação pública articulada para a garantia de direitos universais. Os substitutivos sucessivos do projeto de lei do PNE, por sua vez, trouxeram versões distintas dessa tensão.

Merece destaque, antes, a Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Abrucio, 2010).

Alguns contornos do SNE a ser criado em lei, até dois anos depois da sanção do PNE, estão delineados e merecerão atenção para compatibilizar suas atribuições com organismos já existentes, instâncias normativas, de controle e acompanhamento, já implementadas, formas de colaboração já regulamentadas e outras em debate legislativo concomitante (Abicalil, 2013)<sup>3</sup>. O fato é que não há uma relação direta e simples entre a atribuição dos sistemas e níveis de ensino, ou de vínculo da rede pública com um e da rede privada com outro, ou de alguma modalidade de oferta com um ente federativo específico. Há, sim, uma interpenetração que guarda vínculos cruzados com o ente que mantém redes em cada nível de ensino e a rede privada, de acordo com a etapa e nível de educação que estes ofertam, com sistemas diferentes

A seleção de atenções que é indicada aqui guarda direta relação com os temas atinentes aos contornos apontados para o sistema nacional de educação, a cooperação federativa e a colaboração entre sistemas de ensino por seus conteúdos. Assim, a preservação de condições essenciais de afirmação do SNE deve levar em conta os fios em movimento nesse tecido. O aprofundamento da fragmentação e da dispersão não é desejável. O cenário da decisão política ainda está enredado por iniciativas fragmentadas que interferirão intensamente na sua

3. Vale observar a meta 19 do PL 8.035/2010, e suas estratégias.

composição. Não apenas nas matérias concorrentes, cuja seleção temática procurei apresentar.

Além de tratar competências comuns, aponta para a consideração das condicionalidades para o exercício das autonomias e da complementaridade em cada âmbito federativo interdependente. Com a nova redação constitucional, a educação básica (especialmente, no âmbito obrigatório) é competência comum das três esferas da administração, ultrapassando os limites administrativos das redes. Assim sendo, mais do que a divisão de competências, trata-se da normatização das condicionalidades operativas que determinem as formas e critérios da cooperação em cada uma.

Ademais, o princípio de complementaridade supõe a clareza na definição de normas operacionais básicas vinculantes – já presentes no Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>4</sup> e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>5</sup> –, a partir das quais se estabelecem o exercício da autonomia relativa, por um lado, e da cooperação federativa, por outro. Acredito que seja próprio falar da hierarquização das atribuições e competências (para além das legislativas) já previstas na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), colocando luzes sobre os significados operacionais diferentes para as tarefas distributivas e supletivas no que tange ao financiamento (e à União, particularmente) e às ações de assistência técnica e financeira da União e dos Estados, frente às condições de realização do direito à educação em meio à diversidade e à desigualdade presentes entre os diversos entes federados.

A Conferência Nacional de Educação (Conae) (BRASIL, 2010b) constituiu um marco setorial importante de uma nova correlação de forças na construção das políticas públicas em âmbito nacional (Abicalil, 2011a) construída desde 2003. Ademais, a vitória substantiva, no Supremo Tribunal Federal (STF), em torno da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) sobre a Lei nº 11.738, de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério público da educação básica, é passo seguro para fazer frente aos contornos da cláusula pétreia da autonomia federativa, visto as exigências de normatização nacional vinculante em torno dos objetivos da República, dos princípios da educação nacional, das ações distintivas de ação setorial prioritária e de seus efeitos em cada ente federativo. Ainda, o pronunciamento da Corte Constitucional é peça importante para o delineamento das relações

4. Criado pela Constituição Federal e regulamentado pelas Leis nº 8.080/1990, e 8.142/1990, Leis Orgânicas da Saúde.

5. Fundamentado na Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social, e regulamentado pela Resolução 130/2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social.

jurídico-políticas contemporâneas que fazem parte daquele tecido conceitual sobre o qual se bordará o SNE (Brasil, 2008b).

No momento em que as pesquisas sobre financiamento da educação indicam a franca expansão dos investimentos públicos em todos os níveis, o vigor das transferências constitucionais, legais e voluntárias, e a previsão de duplicar a proporção do Produto Interno Bruto (PIB) no dispêndio público, a disputa de instituições privadas por acesso ao fundo público e a defesa estrita de seus interesses, leva à necessária consideração das novas suas estratégias de intervenção. A melhor distribuição da renda nacional e a promoção de grandes contingentes populacionais à chamada classe média potencializa um mercado consumidor de serviços educacionais e a pressão por formas subsidiadas de oferta e/ou pela intermediação e controle das ações de cooperação por transferência voluntária ou adição de recursos complementares.

Como a organização da educação nacional não se deu meramente por níveis ou etapas, nem automaticamente pela administração direta de redes públicas ou da vinculação normativa das instituições privadas, alguma ordem é reclamada para não se submeter à simples concorrência de competências à luz da consideração da educação como direito universal e da educação básica como direito público subjetivo.

Se entendida assim, o passo para a construção de um sistema nacional deve considerar além de quem faz o que: sob quais condições faz; com que mediações de complementaridade e assistência; com que reciprocidade normativa; com que transitoriedades; sob qual regramento; e por deliberação de que órgão instância ou ente?

Vale lembrar que também se aplica o princípio da subsidiariedade, muito bem exemplificado pelo Programa Universidade para Todos (Prouni)<sup>6</sup>, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)<sup>7</sup>, Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo)<sup>8</sup>, Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social (CEBAS)<sup>9</sup>, Política Nacional de Formação (PNF)<sup>10</sup>, e variadas ações coordenadas e financiadas por diversos órgãos públicos, nas três esferas de governo.

---

6. Instituído pela Lei nº 11.096/2005.

7. Instituído pela Lei nº 12.513/2011.

8. Instituído pela medida provisória 562/2012, em tramitação no Congresso Nacional.

9. Regulamentada pela Lei nº 12.101/2009.

10. Instituída pelo Decreto nº 6.755/2009.

Essa constatação, talvez, possa oferecer mais luzes para uma certa compreensão do “atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de colaboração” (Araujo, 2013) no seu comentário à Resolução 1, de 23 de janeiro de 2012.

É sabido que o maior provedor de recursos para o mercado editorial brasileiro é o Programa Nacional do Livro Didático. Hoje, com programação anual para distribuição universal aos ensinos fundamental e médio, em todas as modalidades ofertadas. É notório o avanço sobre os processos de escolha pelas comunidades escolares e de avaliação de conteúdos por comissões de especialistas, além da maior transparência sobre os dispêndios públicos federais. Paralelamente, crescem de maneira acelerada, as ofertas de materiais apostilados complementares e preparatórios para exames nacionais à disposição das administrações de redes de ensino estaduais e municipais, sem que sejam observados os mesmos requerimentos de participação colegiada das comunidades na sua escolha nem na observância de processos específicos de avaliação pública de seus conteúdos (e valores). Acrescentem-se a tais fenômenos, as novas tecnologias de comunicação e informação, a portabilidade e dinâmica dos conteúdos (e valores) embarcados.

A pulverização desse mercado educacional disputando recursos de estados e municípios, por um lado, aproveita uma soma de recursos estimada entre 5 e 7 bilhões de reais anuais. A forma atual, entretanto, aumenta riscos comerciais de volume, de descontinuidade, de logística, típicos da dispersão dos contratos e de seus agentes, além da chamada alternância de poder interveniente na parte dos contratantes e inconveniente da parte dos contratados.

Esse mercado avança velozmente na prestação de assessoramento à administração pública local e regional, valendo-se da precarização das estruturas administrativas e pedagógicas de boa parte das redes de ensino e da insuficiência de iniciativas de assistência técnica próxima, contínua e qualificada da União aos estados e municípios. O mesmo fenômeno é diagnosticado entre estados e municípios. O assessoramento se dá em volumes e modalidades muito distintos e por instituições múltiplas, muitas vezes de idoneidade duvidosa. Atuam em mobilização social, planejamento estratégico, gestão administrativa, gestão financeira, gestão curricular, gestão de pessoal, formação, planejamento educacional, orientação pedagógica, avaliação de desempenho educacional, *lobby*, supervisão e intermediação de recursos acrescidos por convênios com financiamento público e privado. Uma privatização por dentro do espaço público.

A correta busca por ampliação das oportunidades em escolas de tempo integral vem suscitando aspectos importantes de interação com outros orga-

nismos sociais, o compartilhamento de estruturas escolares e não escolares públicas e privadas, incentivando a oferta e o aproveitamento de capacidades ofertadas por organizações populares genuínas em muitos casos. Mas, não afasta a precarização das formas de contratação e das relações de trabalho e nem sempre se traduz em nova dinâmica e significação curricular.

Em meio à salutar elevação da massa salarial nacional e da renda das famílias, o imaginário coletivo também elabora a comparação instantânea e a olhos nus das condições ambientais de desenvolvimento das atividades educacionais, aumenta as expectativas de alcançar as melhores instalações e ambientes, nem sempre compreendendo esse processo como de promoção coletiva, apropriando-os mais como do mérito pessoal.

O movimento que fizemos nessa última década resultou em políticas setoriais nacionais de largo alcance para a cidadania, incluindo os profissionais da educação em sentido ampliado. As Emendas Constitucionais 53 (conhecida como Fundeb) e 59 (fim da DRU e PNE) trouxeram ampliações de direitos subjetivos sem comparação frente aos outros países, em absoluta reversão do antigo modelo neoliberal de desresponsabilização pública e encolhimento estatal.

A Lei do Piso Salarial Profissional Nacional, a definição legal do espectro dos profissionais da educação, a extensão da educação obrigatória, a vinculação do investimento público em percentual do PIB, a política nacional de formação inicial e continuada (com vistas à especialização, mestrado e doutorado), as metas de duplicação do rendimento médio do magistério e de sua equiparação à média de outras categorias de igual titulação, a ampliação consistente das transferências legais e voluntárias da União aos estados e municípios contrastam flagrantemente com os constrangimentos da administração pública com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a anacrônica Lei de Licitações, por uma lado, e as amarras das estruturas e conceituações de carreiras desenhadas nos anos 1960 do século passado, com acumulação de cargos e jornadas parciais além da reativa dispersão conceitual e de nomenclatura dos profissionais em exercício.

Há que considerar nesse caldo, ainda, a chamada cultura da avaliação e da valorização profissional por bônus de desempenho pautado num mérito reduzido à verificação do resultado estudantil avaliado em testes padronizados.

Mais do que em qualquer momento anterior, o tempo de abraçar as contradições nos coloca prenhes desse Novo Brasil que já começou, ganha o calor das ruas e mexe com aspirações de elevação do bem-estar que melhor distribuído como a luz lançada da “estrela pra quem quiser encontrar e andar abraçado nela”.

## UMA AÇÃO POLÍTICA PROGRAMÁTICA EM PERSPECTIVA

■ Instituir a Lei Complementar de Cooperação Federativa com normatização vinculante e coordenação das autonomias

■ Instituir a Lei Orgânica do Sistema Nacional de Educação com seus Fóruns, Conselhos, Colegiados Interfederativos e Setoriais nos três âmbitos e Mesa Nacional Permanente de Negociação, contemplando distintamente as dinâmicas da normatização, formulação e fiscalização, da execução e da participação democrática e do controle social e de regulamentação da oferta privada.

■ Instituir a Lei Federal das Diretrizes Nacionais de Carreira para os Profissionais da Educação.

■ Ampliação da assistência técnica e pedagógica direta aos sistemas estaduais e municipais. Atualizar os efeitos do artigo 213 CF

■ Rever as disposições da LRF e da Lei de licitações.

■ Formular estruturas intermediárias de consultas, antes de levar ao âmbito deliberativo, de caráter interministerial e multissetorial (Educação; Fazenda/Finanças; Planejamento; Relações Institucionais).

■ Apontar uma periodicidade de reuniões que leve a considerar a hipótese de outras perspectivas próximas de ganho real derivado da dinâmica econômica que vem melhorando as receitas públicas e que devem apontar para a redução da guerra fiscal (ICMS), uma vez que se considere necessária a substituição da atualização pelo índice do FUNDEB, buscando outras alternativas pactuadas e perfeitamente admissíveis se o método do diálogo for fortalecido e institucionalizado.

■ Tornar o FUNDEB permanente.

■ Criar o Fundo Nacional para a Equidade e Qualidade – aqui poderiam estar os recursos do petróleo e a recuperação de desonerações federais para a realização do CAQi com alta discricionariedade da União pautada nas metas do PNE e em vista de suas prerrogativas constitucionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, Carlos Augusto. O novo PNE e o pacto federativo. *Cadernos de Educação*, CNTE, Brasília, DF, n. 24, p. 45-62, jan./jun. 2011a.

\_\_\_\_\_. Construindo o sistema nacional articulado de educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: MEC, 2011b. p. 100-113.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater*

as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

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

\_\_\_\_\_. Federalismo Cooperativo e Arranjos de Desenvolvimento da Educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação, <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/37419/24160>>. Acesso em: mar. 2013

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 1990a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 1990b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 2005a.

\_\_\_\_\_. Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes

de assistência social no ensino superior; altera a Lei 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jan. 2005b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 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 artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do artigo 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. 2008a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167, de 29 de outubro de 2008. *STF*, 2008b. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=2645108](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=2645108)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao artigo 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 artigo 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do artigo 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do artigo 211 e ao § 3º do

artigo 212 e ao *caput* do artigo 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jan. 2009b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 nov. 2009c. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei 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*, 2010a. Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério da Educação (MEC). *Documento final* – Conferência Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2010b. Disponível em: <[conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar 15, de 22 de fevereiro de 2011. Estabelece normas para cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira. *Câmara dos Deputados*, 2011a. Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957)>. Acesso em: jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o

- Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2011b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm)>. Acesso em: jun. 2012.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). *Caderno de resoluções – 31º congresso nacional da CNTE*. Brasília, DF: CNTE, 2011. Disponível em: <[www.cnte.org.br/31congressocnte/img/31congressonacionalcncte\\_cadernoresolucoes.pdf](http://www.cnte.org.br/31congressocnte/img/31congressonacionalcncte_cadernoresolucoes.pdf)>. Acesso em: jun. 2012.
- DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020) – avaliação e perspectivas*. Goiânia: UFG, 2011. p. 285-315.
- GRACINDO, Regina Vinhaes. O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos. *Retratos da Escola*, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 53-64, jan./jun. 2010.
- MARTINS, Paulo de Senna. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.
- REVISTA RETRATOS da Escola, CNTE, Brasília, DF, v. 4, n. 7, jul./dez. 2010. Disponível em: <[www.cnte.org.br/index.php/publicações/revistas/7203-revista-retratos-da-escola-n-07-educacao-basica-obrigatoria](http://www.cnte.org.br/index.php/publicações/revistas/7203-revista-retratos-da-escola-n-07-educacao-basica-obrigatoria)>. Acesso em: jun. 2012.
- SAVIANI, Dermeval. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. *Anais...* Brasília, DF: MEC, 2011a. p. 71-93.
- \_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. *Grabois*, 17 ago. 2011b. Disponível em: <[http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id\\_sessao=16&id\\_publicacao=447&id\\_indice=2559](http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559)>. Acesso em: 7 jun. 2012.
- SPELLER, Paulo. O potencial das políticas educacional e tributária para o desenvolvimento com equidade. In: RONCA, Antônio Carlos Caruso; RAMOS, Mozart Neves (Coords.). *Da Conae ao PNE 2011-2020 – contribuições do Conselho Nacional de Educação*. São Paulo: Moderna, 2010. p. 15-36.



FRANCISCO DAS CHAGAS FERNANDES

**CONFERÊNCIA NACIONAL  
DE EDUCAÇÃO:  
UMA POLÍTICA DE ESTADO**

Nos últimos dez anos, importantes conquistas têm se efetivado no Estado brasileiro. Na área educacional, por meio da ação propositiva do governo federal, leis e políticas públicas têm sido instituídas, objetivando ampliar o acesso à educação como direito social. Dentre as principais políticas destacamos: a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que rompeu com a lógica focalizada das políticas educacionais e estabeleceu um fundo de natureza contábil para toda a educação básica<sup>1</sup>; o estabelecimento do ensino fundamental de nove anos; o Piso Salarial Nacional para os profissionais do magistério; a ampliação da educação básica obrigatória (por meio da EC 59/09 a EB passou a ser dos quatro aos dezessete anos); e a proposta de Plano Nacional de Educação encaminhada pelo Executivo Federal em 2010 e em tramitação no Senado Federal.

Nessa direção, merece realce a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010, cuja construção se apresentou como um importante marco para a efetiva mobilização e participação constituindo-se, desse modo, novas bases para a construção das políticas públicas no campo educacional.

Ao se referir à Conae, Abicalil (2010) traduz a importância dessa conferência ao afirmar que:

1. Segundo Fernandes (2009: 24) O Fundeb se notabilizou por quatro importantes razões “A primeira e mais importante é a adequação do Fundeb à perspectiva constitucional da universalização de atendimento à demanda por educação básica, em todas as suas etapas e modalidades. A segunda é o papel indutor dos fundos estaduais e da complementação da União para tornar efetivo o regime de colaboração. A terceira – e mais desconhecida – é o lugar do Fundeb como uma e não a única fonte de custeio e investimento público na educação básica. E a última, como não poderia deixar de ser numa revista da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), é seu papel fundamental como valorizador dos profissionais da educação, em especial por meio da viabilização do Piso Salarial Nacional (PSPN) para os educadores”.

Estamos, portanto, diante de um espaço mobilizador e democrático de diálogo e decisão que tem a finalidade de prosseguir a obra, reconhecer as heranças, perscrutar suas bases conceituais e materiais, fundamentar e atualizar a concepção de educação que responda aos objetivos e finalidades apontados pela prática social emancipadora e à pactuação da Constituição Federal de 1988 (CF). Não será demasiado lembrar que há uma riqueza vocabular muito expressiva em torno do verbo conferir: inferir, interferir, aferir, auferir, diferir, deferir, preferir, proferir, referir. A Conferência é um fato social e político que viabiliza a realização de todas essas expressões da sensibilidade humana motivada pelo mesmo fenômeno: a educação escolar brasileira (Abicalil, 2010).

Tal processo mobilizou “cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual, distrital e nacional, envolvendo em torno de 2% da população do País, aprovando a realização de conferências nacionais a cada quatro anos” (Conae, 2013).

Como desdobramento desse processo de mobilização, discussões e proposições, foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE)<sup>2</sup>, órgão de Estado responsável pela convocação, planejamento e coordenação das Conferências Nacionais de Educação. O FNE é um espaço inédito de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, reivindicação histórica da comunidade educacional e fruto de deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae, 2010).

É composto por 35 entidades representantes da sociedade civil e do poder público. De caráter permanente, O Fórum Nacional de Educação foi instituído pela Portaria MEC 1.407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2011, e tem as seguintes atribuições:

- I – Participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de educação;
- II – Acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos referentes à política nacional de educação, em especial a de projetos de leis dos planos decenais de educação definidos na Emenda à Constituição 59/2009;
- III – Acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Nacional de Educação;
- IV – Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;

2. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/index.php/o-forum>>. Acesso em jul. 2013.

- V – Elaborar seu Regimento Interno e aprovar *ad referendum* o Regimento Interno das conferências nacionais de educação;
- VI – Oferecer suporte técnico aos Estados, Municípios e Distrito Federal para a organização de seus fóruns e de suas conferências de educação;
- VII – Zelar para que os fóruns e as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas à Conferência Nacional de Educação;
- VIII – Planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem como divulgar as suas deliberações.

O FNE aprovou a realização da Conae 2014 com o objetivo de avançar na construção de políticas de Estado e, desse modo, captando a expressão da mobilização da sociedade civil e política, deliberar as bases para as políticas de Estado no país.

A sociedade civil e política, incluindo os organismos de governo se prepararam para mais uma Conferência Nacional de Educação, marcada para fevereiro de 2014, em Brasília, onde se espera a presença de cerca de 4.500 pessoas. Assim, por meio de um movimento de ampla participação, o Brasil dá mais um passo importante rumo à construção de uma educação brasileira de qualidade.

Em 2010, ano em que foi realizada a primeira Conferência Nacional de Educação, os temas de análise eram o Sistema Nacional de Educação (SNE) e as propostas para o Plano Nacional de Educação (PNE). Naquele ano começamos a construir uma forma de fazer uma conferência, com ampla participação de diferentes segmentos e setores organizados para conferir, analisar e propor políticas para a educação brasileira. A Conae se institucionalizou, e agora ocorre de quatro em quatro anos.

É importante ressaltar que o estabelecimento de novos marcos de organização e gestão da educação brasileira de qualidade implica na consolidação de políticas de Estado. Nessa direção, situam-se os debates e proposições sobre o Plano Nacional de Educação. Por isso, agora a pauta de discussão se aprofunda definindo como tema central da conferência “Plano Nacional de Educação na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”<sup>3</sup>.

3. Para aprofundar a temática central da CONAE 2014 foram definidos sete eixos articulados: I – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação; II – Educação e Diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos; III – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente; IV – Qualidade da educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem; V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho e VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos.

Importante registrar avanços no campo da organização e gestão da educação, muitos deles decorrentes da I Conae (2010). Merece destaque a efetiva constituição do Fórum Nacional de Educação (FNE) permitindo a articulação com fóruns estaduais e municipais constituídos, bem como com amplos setores da sociedade. Esse esforço coletivo resultou na afirmação das conferências de educação, organizadas pelo FNE, e na busca por maior organicidade das demandas e proposições destas, com vistas a novos marcos para a educação.

## DESAFIOS E PROPOSIÇÕES

Neste contexto afirmamos que faz-se necessário avançar na efetivação da gestão democrática e consolidar o Fórum Nacional da Educação e as conferências como órgãos de Estado.

O principal desafio da educação nacional é ampliar e consolidar as formas de acesso e de permanência garantindo a qualidade da educação. O Documento-Referência da Conae/2014 direciona seus sete eixos em busca dela. É fato que existiram grandes avanços nos marcos legais – com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Plano Nacional de Educação –, que definem as bases de um Sistema Nacional de Educação, e articulam os sistemas de ensino federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais com autonomia, responsabilidades próprias e competências comuns.

Apesar da definição de competências e de atribuições educacionais estar instituída, o país precisa avançar mais na consolidação das condições para a efetivação de uma política pública articulada e eficaz na efetivação do direito à qualidade da educação para todos e todas. Em um Estado formado por entes federados (União, estados, DF e municípios) os desafios são muitos. O PNE, o SNE<sup>4</sup> e a proposição de políticas públicas articuladas para todos os níveis, etapas e modalidades cumpre um importante papel neste contexto.

A Conferência Nacional da Educação, que propõe essa discussão, tem levado o debate à base de todo o sistema educacional: a comunidade escolar. Num mesmo espaço poder público, profissionais da educação, gestores, pais, estudantes, e sociedade civil organizada se encontram para pensar e deliberar

4. Dourado (2009: 369-370) afirma que “a construção do SNE se coloca como um espaço político da maior relevância, sobretudo por articular ações dos entes federados em um cenário educacional que traduz a realidade desigual e combinada do Estado brasileiro, no que se refere ao acesso e à permanência com qualidade social, no enorme descompasso entre os diferentes níveis e modalidades de educação. A construção do SNE implica resgatar a discussão histórica sobre o Sistema revelando e buscando superar as concepções e desafios à sua efetivação. Tal discussão abrange as várias abordagens sobre sistema na literatura específica, como os limites do pacto federativo em um Estado com égide patrimonial, as dificuldades de regulamentação do regime de colaboração, ou a centralidade conferida às políticas governamentais em detrimento das políticas de Estado”. A respeito do SNE ver também Abicalil, 2010; Cury, 2008 e 2010; Savianni, 2010.

propostas mais orgânicas para a educação brasileira. É a partir das etapas preparatórias da CONAE, (Conferência Municipal/Intermunicipal, Conferência Estadual/Distrital) que o sistema educacional e suas políticas são debatidos, analisados e de lá surgem proposições que devem chegar a Brasília, na Conferência Nacional. Esses atores, considerados como base no Documento-Referência, convergem na defesa da ampliação do direito à educação para todos e todas. Assim busca-se construir políticas públicas educacionais direcionadas à formação do cidadão brasileiro, envolvendo princípios fundamentais: a qualidade social da educação, a gestão democrática, a avaliação indutora de desenvolvimento institucional e dos processos de trabalho, financiamento, valorização dos profissionais, diversidade e direitos humanos, dentre outros.

É inegável que a educação brasileira já avançou muito. Mas o caminho a percorrer ainda é longo. É na Conferência Nacional de Educação, e nas etapas preparatórias, que podemos conferir a educação brasileira e construir, de modo contínuo, as bases para a melhoria e aprimoramento das políticas educacionais como resultado de um processo de ampla participação. A expectativa é que se ampliem as oportunidades educacionais e melhorem as condições objetivas da oferta. Ou seja, os grandes desafios se efetivem na articulação entre democratização, expansão e qualidade da educação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CONAE 2014. Conferência Nacional de Educação. Documento-Referência/ [elaborado pelo Fórum Nacional de Educação – Brasília: Ministério de Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2013.
- ABICALIL, C. A. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação, 2010. Disponível em: < [http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=66](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=66)>. Acesso em 30 jul. 2013.
- CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dez. 2008.
- \_\_\_\_\_ A Educação Escolar e o Sistema Nacional de Educação. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=66](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=66)>. Acesso em 30 jul. 2013.
- DOURADO, L. F. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e construção do Sistema Nacional de Educação. In. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Brasília: Anpae, v. 25, n. 2, p. 365-376, mai./ago. 2009.

FERNANDES, F. C. O Fundeb como política pública de Financiamento da Educação Básica. Em: *Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan./jun.2009. Disponível em: <[www.esforce.org.br](http://www.esforce.org.br)>.

SAVIANNI, D. Sistema de Educação: Subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Disponível em: <[conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=66](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=66)>. Acesso em 30 jul. 2013.

**DALILA ANDRADE OLIVEIRA  
E HELENO ARAÚJO**

**PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO:  
A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO  
DOCENTE NA ÚLTIMA DÉCADA**

A valorização dos profissionais da educação é um tema prioritário na agenda educacional brasileira. Composta pela reunião de três importantes elementos que interferem na sua condição profissional, a valorização é definida pela remuneração compatível para uma vida digna; carreira e condições de trabalho adequadas; e a garantia da formação inicial e continuada. Tal conceito foi cunhado nas lutas dos trabalhadores da educação dos anos 1980 que durante o processo constituinte exerceram forte pressão no sentido de inscrever na lei maior da República brasileira seus direitos e garantias laborais e sindicais.

Após décadas de lutas constantes em busca de sua valorização, os profissionais da educação básica no Brasil obtiveram recentemente algumas importantes conquistas, como a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), por meio da Lei nº 11.738/2008, ainda que estabelecendo um valor financeiro muito abaixo do necessário para garantir uma vida digna. A instituição do PSPN representa o reconhecimento destes como profissionais que desempenham importante papel na sociedade brasileira, obrigando as 27 unidades federativas, bem como os 5.570 municípios a pagarem o mesmo valor para os que ingressam ou atuam na educação básica. A instituição do PSPN recupera e, ainda, a noção de carreira profissional, enfraquecida em razão da degradação sofrida pelas condições de trabalho nas redes públicas estaduais e municipais nas últimas décadas do século passado. Outra importante conquista a ressaltar é a instituição da Lei nº 12.014/2009 que dispõe sobre o reconhecimento dos demais funcionários que atuam na escola como profissionais da educação. E em abril deste ano foi promulgada a Lei nº 12.796/2013, que estabelece a exigência mínima de formação para os profissionais que atuam na educação básica, tendo em vista o cumprimento da extensão da obrigatoriedade escolar.

A pesquisa acadêmica evidencia, por meio de resultados de estudos e investigações realizados em diferentes contextos nacionais na região latino-americana (Morgenstern, 2010), mas especialmente no Brasil (Oliveira, 2004; 2009), um processo de degradação das carreiras e condições de trabalho. São numerosos estudos que demonstram a perda de autonomia dos docentes pelos processos de massificação do ensino trazida pela expansão da escolaridade, o arrocho salarial imposto a esses trabalhadores combinado a deterioração das condições de trabalho, em muitos casos afetando a saúde dos trabalhadores, a crescente feminização do magistério, entre outros aspectos que foram ocorrendo nas últimas décadas do Século 20. Mais recentemente, estudos e pesquisas têm demonstrado alto grau de intensificação do trabalho, os docentes assumindo novas funções e responsabilidades no contexto escolar, além da pauperização desses trabalhadores e de seus alunos (Oliveira, 2004). Por tais razões, a questão da valorização docente no contexto brasileiro adquire centralidade, já que os problemas enfrentados pelos profissionais da educação no Brasil relacionam-se com baixos salários, carreiras pouco atrativas, condições de trabalho precárias e formação inadequada ou mesmo insuficiente para atender as crescentes demandas na educação básica.

As reformas no Brasil, iniciadas na década de 1990, trouxeram uma nova regulação educacional. A centralidade atribuída à administração escolar, situando a escola como núcleo do planejamento e da gestão (Oliveira, 1997); o financiamento *per capita*, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), sendo sucedido pelo Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; a regularidade e ampliação dos exames nacionais de avaliação, tendo como culminância a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007, são alguns dos elementos que definem um novo padrão de regulação do sistema educacional brasileiro. A avaliação institucional, que tem sido reduzida a processos de responsabilização dos docentes pelos resultados escolares, definindo, em alguns casos, políticas bônus por escola, e os mecanismos de gestão escolares que pressupõem a participação da comunidade, são fatores que têm interferido na cultura escolar nos últimos anos.

O debate sobre a condição dos profissionais da educação no atual momento da política educacional brasileira, em que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035/2010 e PLC nº 103/2012, que irá instituir um novo Plano Nacional de Educação (PNE) para um período de dez anos, está na ordem do dia. Este Projeto de Lei (PL) tem sido debatido pela sociedade brasileira por meio dos movimentos organizados no setor educacional, tendo como pano de fundo a nova posição alcançada pelo país na economia mundial. Os vínculos entre educação e economia se veem ainda mais reforçados na atualidade, a partir de relatório recentemente publicado pelo Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento Humano (PNUD), com os resultados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, que demonstra significativa melhora de condições que determinam o indicador (expectativa de vida, renda e educação), sendo que o fator com menor contribuição para o crescimento do índice foi a educação.

Das 2.915 emendas recebidas pelo PL nº 8.035/2010 na primeira rodada de sua tramitação na Câmara dos Deputados, 296 foram referentes às metas 15, 16, 17 e 18 que dizem respeito diretamente à valorização docente, sendo elas: Meta 15: Formação dos Profissionais da Educação (nível superior); Meta 16: Formação dos Profissionais da Educação Básica em nível de pós-graduação e formação continuada; Meta 17: Valorização Salarial dos Profissionais do Magistério das redes públicas da educação básica; Meta 18: Plano de Carreira para Profissionais da Educação Básica e Superior Pública.

O expressivo número de emendas recebido por essas quatro metas é revelador do quão aquecido encontra-se o debate sobre a valorização dos profissionais da educação no Brasil. As razões do aquecimento devem-se ao fato de que o patamar no qual se encontram os docentes brasileiros é muito baixo no que se refere à formação, às condições de trabalho, remuneração e carreira para responder as exigências de melhoria da educação básica.

Esse debate ganha maior relevância neste momento em que o Brasil enfrenta uma crescente demanda trazida pela expansão da obrigatoriedade escolar por meio da Emenda Constitucional 59 de novembro de 2009, que tem exigido uma reestruturação da educação brasileira. O Brasil conta com cerca de dois milhões de professores que atuam na educação básica em todo o território nacional, dos quais, aproximadamente, 82% atuam na rede pública de ensino. De acordo com o Censo Escolar de 2011, o contingente de alunos matriculados na educação básica – compreendendo suas três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e suas modalidades – é de 50.972.619, sendo que 43.053.942 destes estão na rede pública. Esse contingente tende a aumentar progressivamente. Do total dos docentes atuando na educação básica no Brasil, 81% são do sexo feminino, o que impõe maior atenção ao debate sobre a valorização dos profissionais da educação, já que este contingente na sua grande maioria é formado por mulheres, mães que não contam com apoio nas tarefas domésticas. A ponta que apresenta a maior expansão hoje em termos de cobertura educacional e, conseqüentemente, demanda o emprego de maior número de profissionais é a educação infantil, justamente a etapa que apresenta a maior presença de mulheres (quase 100%). Além disso, é sabido que o sexo feminino recebe menor remuneração que o sexo masculino pela mesma atuação profissional, quando comparadas as condições de jornada, formação e grau de exigência de formação. Sabe-se ainda que os profissionais da educação percebem menores salários que outros profissionais que apresentam o mesmo grau de escolaridade. Por essas razões, a meta 17 do PL nº 8.035/2010 propõe equiparar o rendimen-

to médio desses profissionais ao dos demais com escolaridade equivalente até o sexto ano de vigência do PNE.

A despeito da LDB 9394/1996 ter estabelecido a formação em nível superior para atuar na educação básica, observa-se de acordo com o Censo Escolar de 2010 que 68,9% têm curso superior, 8% curso médio, 22,47% curso normal médio e ainda resistem 0,63% com apenas ensino fundamental. Do total que possui curso superior, ainda de acordo com o Censo Escolar de 2010, 95,38% realizaram um curso de licenciatura, e 4,61% atuam sem curso de licenciatura. Com relação à remuneração, o Brasil se encontra entre os países do mundo que pior remunera seus docentes. Em tabela recentemente publicada pela Confederação dos Trabalhadores da Educação (CNTE), observa-se que mesmo com a instituição do PSPN, dez estados ainda não cumprem a lei, pagando um valor de 1.567,00 reais mensais para professores de nível médio por uma jornada de 40 horas semanais, resguardando um limite máximo de dois terços da carga-horária para o desempenho de atividades de interação com os educandos, devendo um terço ser dedicado a atividades extraclasse.

Em recente *survey*<sup>1</sup> realizado em sete estados do Brasil, tendo como objetivo analisar o trabalho docente nas suas dimensões constitutivas, identificando seus atores, o que fazem e em que condições realizam o trabalho nas escolas de Educação Básica de redes públicas municipais e estaduais, foi possível observar que os dados referentes aos elementos constitutivos da valorização docente – formação, remuneração e condições de trabalho e carreira – são preocupantes.

Buscou-se conhecer a organização do trabalho nas creches, pré-escolas e escolas públicas identificando o surgimento de novos postos de trabalho, cargos e funções derivados de novas exigências e atribuições, bem como as atividades desenvolvidas pelos docentes. Procurou-se ainda conhecer as condições de trabalho, os meios físicos, os equipamentos disponíveis, os recursos pedagógicos, entre outros fatores. Foram coletadas informações sobre a formação inicial e continuada dos docentes, o acesso à literatura específica das áreas de atuação, às tecnologias e a outros bens culturais para o desenvolvimento de seu trabalho. As formas de contratação, as condições salariais e de carreira nas diferentes redes de ensino foram também objeto de investigação.

Na percepção dos docentes entrevistados as condições de trabalho têm piorado em alguns aspectos importantes, por exemplo, 44% dos professores

1. Pesquisa "Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil" que contou com apoio do Ministério da Educação (MEC), em projeto institucional de cooperação técnica com a Secretaria de Educação Básica (SEB). O trabalho foi realizado em conjunto com oito grupos de pesquisa dos sete estados pesquisados, a saber: GESTRADO/UFMG, GESTRADO/UFPA, GETEPE/UFRN, NEDESC/UFG, NEPE/UFES, NUPE/UFPR, GEDUC/JEM-PR, GEPETO/UFSC. A partir de 8.795 entrevistas com docentes em unidades educacionais (creches e escolas) em sete estados brasileiros (Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Norte, Pará, Paraná e Santa Catarina), utilizando-se de um questionário com 85 questões e que contém 319 variáveis, foi traçado o perfil socioeconômico e cultural dos docentes em exercício na Educação Básica no Brasil.

afirmaram ter aumentado o número de alunos por turma nos últimos anos, sendo que 70,03% consideram que houve alteração no perfil dos seus alunos, o que traz maiores exigências à sua prática profissional e 66% afirmam que seu trabalho sofreu a incorporação de novas funções. Apesar disso, 77,4% dos entrevistados no survey afirmam que trabalhar na educação lhes proporcionam grande satisfação. Um dos aspectos positivos que pode contribuir na compreensão desse dado pode ser o fato de que 83% dos mesmos entrevistados afirmam ter mais autonomia no seu trabalho, apesar de 55% considerarem que há mais controle atualmente sobre seu trabalho.

Ainda dentre os respondentes, 46,2 % afirmam não ter um plano de cargos e salários. Destes, 40,8% são docentes de redes municipais e 49,3% de redes estaduais. Apesar de o Conselho Nacional de Educação ter elaborado as Diretrizes Nacionais de Carreira para a Educação Básica, homologadas em 2009 pelo Ministro da Educação, observa-se que as redes estaduais e municipais de educação não oferecem carreira satisfatória aos seus docentes.

### PRINCIPAIS DESAFIOS

Desde a década de 1990 o Brasil passou a viver processos de reforma na educação orientados pelo lema da educação para a equidade social. Passou-se a assistir políticas voltadas para a promoção da educação para os mais necessitados. A escola passou a acolher setores numericamente expressivos que estiveram alijados do direito à educação durante a história brasileira. Os afrodescendentes, os indígenas, as populações mais afastadas no meio rural, dentre tantos grupos populacionais em condições de pobreza, os portadores de deficiência passaram a ser contemplados nas políticas educacionais mais recentes. Contudo, o maior desafio para a promoção da equidade em educação é a desigualdade social. O Brasil apresenta uma grande fragmentação educativa em razão das graves distorções econômicas que têm uma correspondência geográfica e que se explica em grande medida pelo modelo federativo brasileiro. O sistema escolar brasileiro não chegou a conhecer a escola republicana de fato, ou seja, não foram garantidas as mesmas condições educativas para todos os cidadãos.

Os investimentos na educação básica passam necessariamente pela melhoria das condições de trabalho nas escolas, a garantia de uma carreira promissora, de remuneração digna e de formação compatível para sua área de atuação, em suma, pela valorização dos profissionais da educação. Se a instituição do PSPN representa uma importante conquista nessa direção, seu valor ainda está muito abaixo do que recebem profissionais com mesmo tempo de formação. Ainda assim, a instituição do PSPN tem representado um risco às carreiras em alguns estados e municípios pelo achatamento destas, isto porque a educação básica é competência dos estados e municípios sendo que estes têm relativa autonomia como entes federados para organizarem seus sistemas de ensino e

estruturarem suas redes. Para quebrar com o círculo da escola pobre para o pobre e promover justiça social por meio da educação é necessário garantir a valorização de seus profissionais.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 1996.
- BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jul. 2008.
- BRASIL. Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009. Modifica a redação do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 2009.
- BRASIL. Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 mai. 2009.
- BRASIL. Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009. Altera o artigo 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. 2009c.
- MORGENSTERN, Sara. Reflexiones sociológicas em torno a los docentes: la paradoja entre su vulnerabilidad y su potencialidad profesional. In: OLIVEIRA, Dalila A.; FELDFEBER, Myriam (compiladoras). *Nuevas regulaciones educativas em America Latina: políticas y procesos del trabajo docente*. Lima: Fondo Editorial UCH, 2010. p. 17-54.
- OLIVEIRA, Dalila A. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila A. (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997. p. 64-104.
- OLIVEIRA, Dalila A. A reestruturação do trabalho docente: precarização E flexibilização. *Educação & Sociedade*. Dez 2004, v. 25, n. 89, p. 1127-1144.
- OLIVEIRA, Dalila A. Regulação Educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. *Educação em Revista* (UFMG), Belo Horizonte, v. 44, p. 209-227, dez. 2006.
- OLIVEIRA, Dalila A. e; VIEIRA, Livia M. F. Trabalho docente na educação básica no Brasil: resultados de pesquisa. Belo Horizonte: GESTRADO/UFMG, 2010. Disponível em: <[www.trabalhodocente.net.br](http://www.trabalhodocente.net.br)>.

MIGUEL ARROYO

## MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Os trabalhadores, os setores populares, os coletivos diversos feitos tão desiguais em nossa história se organizam em ações coletivas e movimentos sociais. Se afirmam sujeitos políticos e sujeitos de políticas. De *outras políticas*. Que significados revelam? Reivindicam apenas serem destinatários das políticas sociais e educacionais tradicionais? Redefinem e alargam essas políticas em novos programas pontuais? Podemos levantar a hipótese de que os movimentos sociais ressignificam e repolitizam as políticas sociais e educacionais: questionam os princípios e valores que tem têm legitimado as políticas para eles. Questionam as formas de pensá-los e alocá-los, segregá-los nas relações sociais, políticas e pedagógicas. Ressignificam o Estado e suas políticas e instituições.

Destaquemos alguns traços das relações entre movimentos sociais, Estado e suas políticas e instituições:

1) Os *movimentos sociais* representam as presenças afirmativas dos coletivos sociais, étnicos, raciais, dos campos e das periferias tratados em nossa história à margem das políticas, como inexistentes. Com suas ações coletivas se afirmam presentes exigindo políticas de Estado. Políticas de reconhecimento, afirmativas.

Como os *Outros* em ações e movimentos *afirmativos* contestam as políticas sócio-educativas?

Primeiro, porque se contrapõem às formas de pensá-los e tratá-los em que essas políticas se legitimam: vê-los como inferiores, excluídos, sem-valores, pré-conscientes, pré-políticos, subcidadãos, sub-humanos. Logo, destinatários de políticas compensatórias, inclusivas, conscientizadoras e até moralizantes.

Segundo, porque revelam que as formas de pensá-los e tratá-los na história de nossa formação social têm sido mais radicais: foram decretados inexistentes, invisíveis, logo não incluíveis na ordem social, política, pedagógica, cultural e legal. Tratados como incapazes de coexistência e copresença nas mesmas políticas e nos mesmos lugares da cidadania, da justiça, dos direitos à terra, teto, trabalho, renda, escola-universidade. Incapazes de copresença no Estado e nas suas instituições.

Ao afirmar-se presentes-existentes, de um lado contestam as representações inferiorizantes que ainda inspiram as políticas públicas para os *Outros*. De outro lado, exigem políticas que reconheçam suas existências e que as reforcem e reafirmem. Políticas afirmativas, não genéricas. Houve avanços nas políticas da diversidade, até afirmativas, ou para os coletivos diversos, porém ainda predominam representações inferiorizantes que levam a políticas compensatórias, inclusivas e até moralizadoras porque estes coletivos são pensados sem valores, sem cultura. O desafio será avançar em políticas de reconhecimentos positivos, afirmativos, indo além das políticas e programas generalistas.

2) Os *coletivos populares* em seus movimentos se afirmam *sujeitos políticos e de políticas*. Pensados como pré-políticos, inconscientes, pré-cidadãos, as políticas educativas foram planejadas para conscientizá-los, torná-los cidadãos pela educação – “educação *para* a cidadania”. Logo, somente reconhecidos sujeitos políticos *se* escolarizados. Ao afirmar-se sujeitos políticos já, em ações políticas radicais, exigem redefinir e superar as visões de pré-políticos, pré-cidadãos, inconscientes, que ainda inspiram as políticas educativas. Exigem superar a visão da educação como *descondicionante* de sua cidadania.

Os movimentos sociais vão além: se afirmam sujeitos de políticas. Não se limitam a exigir o direito à terra, territórios, teto, renda, trabalho, educação, memória, cultura etc. Com suas ações e movimentos pressionam por políticas agrária, urbana, de trabalho, de educação, de saúde, de alimentação, de transporte etc.

Como atores-sujeitos políticos e de políticas pressionam por estar presentes no Estado, na formulação, implementação, análise e avaliação, redefinição de políticas. Levam as presenças afirmativas ao Estado, pressionam pela reinvenção do Estado e de suas instituições. Inclusive o sistema educacional. Esse tem sido um dos pontos mais tensos na relação Estado-movimentos sociais e um ponto de avanços. Os movimentos sociais em sua diversidade conquistaram suas presenças na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (MEC-SECADI) no Conselho Nacional de Educação (CNE), nas Secretarias da Mulher, da Pro-

moção da Igualdade Racial, de Direitos Humanos, no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), no Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) etc. Reivindicam presenças nas instituições estaduais e municipais e especificamente de educação, escolas e universidades.

O reconhecimento dos movimentos sociais no Estado como sujeitos políticos e de políticas continua tenso. A tendência tem sido serem espaços esvaziados das presenças mais radicais dos movimentos e esvaziados da radicalidade das políticas que eles exigem. As políticas e programas do Estado não têm como referência as políticas e programas dos coletivos e movimentos. Estes continuam pensados destinatários, incluíveis nas políticas e programas generalistas pensados universais. Reconhecê-los sujeitos políticos e de políticas exige repensar radicalmente o Estado e suas políticas e instituições. Especificamente o sistema educacional e sua gestão. Um desafio posto pelos movimentos sociais e que exige respostas mais radicais do Estado. Abrir suas presenças em espaços marginais não será abrir o Estado à diversidade.

3) Os *coletivos sociais*, raciais, étnicos, de gênero, orientação sexual, dos campos e das periferias se afirmam *sujeitos de direitos*. Reagem a terem sido tratados como sem-direito a terem direitos. Lutam em movimentos pelos direitos humanos mais básicos, mais radicais: direito à vida, terra, territórios, trabalho, moradia, espaço, renda, transporte, saúde, educação, memória, cultura, identidades etc. Direitos negados como coletivos nos padrões classistas, sexistas, racistas de poder, de propriedade, de trabalho, de renda, de cultura e conhecimento em que foram moldados e legitimados o direito a ter direitos. Padrões históricos de apropriação-expropriação, negação desses direitos aos trabalhadores das cidades e dos campos.

Ao levarem suas lutas por esses direitos tão conflitivos em nossa história, os movimentos sociais contestam esses padrões, deixando a descoberto seu caráter racista, sexista, classista, segregador. Inclusive dos espaços do conhecimento. Repolitizam esses padrões sociais, políticos estruturantes das relações políticas, econômicas, culturais e pedagógicas. Repolitizam o Estado e todas as políticas. Inclusive socioeducativas. Pressionam por análises mais radicais desses padrões e das políticas. Os movimentos sociais reeducam o pensamento político, social e pedagógico, exigindo análises mais radicais que legitimem políticas mais radicais. O que representa um grande avanço.

A exploração do espaço urbano fecha as possibilidades de políticas que atendam ao direito popular a teto, a moradia e até a espaços para a construção de escolas públicas de educação infantil, fundamental e médio. Mas quais vêm sendo as respostas? Ao levarem os movimentos sociais, suas lutas, ao padrão

de propriedade, de apropriação-expropriação das terras, territórios, espaços, as reações têm sido frear a reforma agrária e urbana, frear o reconhecimento dos territórios indígenas e quilombolas. As reações têm sido diminuir assentamentos e as políticas para a agricultura camponesa. Até esvaziar a radicalidade das exigências de políticas de educação do campo, indígenas, quilombolas, dos povos das florestas, fechando escolas, optando por transportar crianças e adolescentes longe de suas comunidades, implementando lentamente a formação de professores(as) do campo, indígenas, quilombolas, esvaziando o Programa de Educação na Reforma Agrária (Pronea). Até onde o Pronacampo representará a retomada da radicalidade das lutas dos movimentos do campo, indígenas, quilombolas pela Educação do Campo?

4) Os *movimentos sociais* repõem as tensões por projetos de sociedade, de cidade, de campo. Os coletivos em movimentos não se limitam a lutas por programas isolados. Vinculam as lutas por direitos, por políticas à defesa de outro projeto de sociedade, de cidade, de campo. A defesa da Educação do Campo, por exemplo, está atrelada à defesa de outro projeto de campo e de sociedade, por uma agricultura para a vida, pela soberania alimentar. O direito à escola do campo no campo se atrela a esse projeto de campo. Este projeto não está perdendo para o agronegócio exportador? A defesa do direito a teto, espaço, moradia, escola está atrelada a outro projeto de cidade, de gestão do espaço urbano. Este projeto não está perdendo para a exploração urbana que limita o direito a teto e à escola nas comunidades?

A tendência das políticas de Estado, inclusive de educação, tem sido descolá-las dessas lutas por outro projeto de sociedade, de cidade e de campo. Reduzidas a políticas compensatórias, de redução do analfabetismo, políticas de acesso, permanência, de domínios elementares de leitura, escrita, de qualidade mínima, medida por resultados quantificáveis nas avaliações. Formas de esvaziar a radicalidade das lutas dos movimentos sociais por direitos humanos tão básicos e pelo direito ao conhecimento, à cultura, à memória, à história, às identidades coletivas negadas em nossa formação política e educacional. Cada vez fica mais distante a radicalidade dada pelos movimentos sociais a suas lutas por direitos mais básicos e especificamente pelo direito à educação e a falta de radicalidade dos programas oferecidos.

5) Que respostas a essa radicalidade de lutas por direitos? Diante da radicalidade política a tendência caminha para a regulação e o controle das lutas dos movimentos sociais. Na medida em que os coletivos sem direito a ter direito à vida, terra, território, espaço, teto, trabalho, conhecimento, cultura, identidades, educação colocam as fronteiras de suas lutas nesses campos tão tensos em nossa formação social, as tendências dos setores mais conservadores

têm sido regular, controlar e até condenar os movimentos sociais. Por onde passam esses processos?

Não têm faltado programas focados, parciais. Porém, pode ser constatada a perda de radicalidade das políticas e programas do Estado frente à radicalidade dos movimentos sociais. As respostas têm sido de controle, regulação das pressões por reforma agrária, urbana, por políticas para os acampamentos e assentamentos, inclusive de educação, assistência, financiamento. Foram esvaziadas as pressões por construção de escolas do campo no campo, professores do campo no campo, indígenas, quilombolas etc.

Os processos de desradicalização das políticas de educação têm passado por isolá-las do conjunto de lutas pelos direitos mais básicos, mais radicais. Os movimentos sociais não lutam por educação, escola-universidade isoladas das lutas pelos direitos mais básicos, à vida, terra, território, trabalho, renda, memória, cultura, identidades coletivas. O que supera a visão ingênua de que a garantia do acesso e permanência na escola de qualidade mínima garantirá os Outros direitos. A estreita articulação do direito da educação-escola-universidade a essa totalidade de direitos tão radicais confere uma Outra radicalidade ao direito à educação e às políticas educacionais. Essa desradicalização das lutas por direitos tão articulados tem sido uma forma de enfraquecer as lutas por direitos, inclusive pelo direito à educação.

6) Diante da radicalidade das reivindicações de políticas postas ao Estado pelos movimentos sociais, as respostas têm ido além da regulação e do controle. Mais recentemente se avança para a condenação dos próprios movimentos sociais. Para a sua demonização na mídia e até nos órgãos de manutenção da “ordem” e de maneira particular no judiciário. Se avança para a judicialização-condenação de suas lutas por direitos como suporte legítimo, legal de sua repressão. Por quê?

Os movimentos sociais, ao articularem todos os seus direitos até a educação, as identidades, culturas, as lutas por terra, território, teto, espaço, tocam no padrão sagrado da propriedade, tão legalmente resguardado em nossa história. O que tem levado a judicialização das lutas por esses direitos. Os movimentos sociais colocam as lutas por direitos no núcleo histórico de sua negação: a propriedade-apropriação privada da terra, do solo, até do Estado, da renda pública, do conhecimento, da escola-universidade pública.

O judiciário e os órgãos da ordem reagem em defesa dessa histórica apropriação privada ameaçada pelos sem-terra, sem-teto, sem-território, sem-escola, sem-universidade. Entre o direito desses coletivos e o direito à propriedade, o judiciário vem decretando a reintegração da posse, condenando os coletivos em movimentos por direitos como fora da ordem, invasores da pro-

priedade privada. Repressão e até mortes. O Estado vem optando pela ordem da propriedade privada, silenciando-se diante de repressões aos movimentos sociais e até as frequentes mortes de coletivos em lutas por direitos.

As esperanças de que os movimentos sociais fizessem avançar a democratização dos direitos humanos mais básicos estão recuando: direito à vida, terra, espaço, trabalho, renda etc. Se esses direitos não avançarem, o direito à escola, universidade, ao conhecimento, à cultura não avançará. Como não avançou ao longo de nossa história. A mensagem dos movimentos sociais é que nenhum direito é garantido isoladamente.

**LUIZ FERNANDES DOURADO**

## **POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR: AVANÇOS E DESAFIOS**

As políticas e gestão da educação superior têm sido objeto de várias análises que contribuem para a compreensão dos processos em que se inserem estas políticas por meio da adoção de marcos de avaliação e regulação complexos e, por vezes, contraditórios, fruto de orientações, compromissos e perspectivas – em escala local, nacional, regional e mundial. No caso brasileiro, importantes mudanças têm se efetivado nas políticas de educação superior, como expressão da materialização da ação do estado/governo, mediados pelo contexto sociocultural mais amplo, bem como pelas regulamentações, avaliações, regulações e dinâmicas de financiamento, que impactam o processos de organização e gestão da educação superior (Dourado, 2010, 2011).

Para efeito desta análise, buscaremos situar antecedentes históricos da educação superior e analisar políticas, programas e estratégias articuladas pelo governo federal, sobretudo, no que concerne à expansão do setor público, nos últimos dez anos, nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-), de modo a propiciar elementos para a compreensão dos processos de regulação, financiamento e os arranjos institucionais decorrentes desse nível de ensino no país.

### **EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

A educação superior no Brasil, desde a sua institucionalização, foi permeada por embates, no que concerne a sua dimensão, lógica e dinâmica organizativas, o que acarretou uma implementação tardia da organização acadêmica por meio da criação de universidades. Somente na década de 1920 foi institucionalizada a primeira universidade no Brasil (Fávero, 1999). Tais

políticas, bem como a institucionalização de dinâmicas e condições objetivas distintas, vão marcando o complexo cenário desse nível de ensino no país, cuja égide é marcada pelo embate entre os defensores do ensino público e gratuito e os defensores do ensino privado. A década de 1950 e o início da década de 1960 são emblemáticos para a educação superior e foram marcados pela federalização de Instituto de Ensino Superior (IES) e pela criação de universidades públicas federais brasileiras. Neste contexto ocorreu o predomínio das matrículas no setor público.

No período militar, após o golpe de Estado, em 1964, efetivaram-se as condições objetivas para a intensificação do ensino superior privado e, paradoxalmente, para a institucionalização da pós-graduação nas universidades públicas e a criação de universidades sob o regime fundacional no setor público federal. Os anos 1980 marcam a retomada do Estado de direito e nova Constituição Federal é aprovada, em 1988. Na educação superior, ganha relevo a garantia, no texto constitucional, da autonomia das universidades, ainda que não plenamente efetivada.

A década de 1990 consolida a lógica privatista da educação superior, por meio da intensificação dos processos de diversificação e diferenciação institucional, num cenário marcado pela reforma do Estado Neoliberal – pautada pela minimização do papel do Estado diante das políticas públicas. Este cenário, sobretudo, após 1995, vai-se traduzir por regulamentações e dispositivos legais que vão contribuir para a intensificação dos processos de expansão das IES, sobretudo do setor privado, numa escala sem precedentes na educação nacional e, ao mesmo tempo, contribuir para a alteração das dinâmicas organizativas das IES públicas, principalmente as federais<sup>1</sup>.

1. Merecem destaque as ações, políticas e regulamentações sobre a avaliação, centrada em testes estandardizados do desempenho do estudante e avaliações das IES; as novas formas de organização acadêmica, com a criação da figura dos centros universitários (IES de ensino com prerrogativas de autonomia), por exemplo; a flexibilização das exigências nos processos de criação de IES e naturalização do segmento não universitário nesse nível de ensino (centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos); os novos processos de regulação e gestão das IES públicas federais (institucionalização da gratificação de estímulo da docência, novos parâmetros de financiamento, congelamento de salários e precarização do trabalho, dentre outras); financiamento público do setor privado (recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para IES, financiamento estudantil – crédito educativo, Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Há que ressaltar, ainda, a LDB, Lei 9.394/1996, que incorporou, ao longo de sua tramitação, vários dispositivos referentes à educação superior, objeto de projetos de lei e de decretos, de reforma constitucional, que contribuíram para alterações significativas na educação superior no Brasil. Em 2001, ocorreu a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), objeto de disputas entre diferentes setores organizados da sociedade brasileira. A ausência de mecanismos concretos de financiamento, resultado, dentre outros, dos vetos presidenciais, contribuíram para novos formatos de privatização desse nível de ensino, respaldada pela interpenetração entre as esferas pública e privada (Dourado, 2010).

## POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS DILMA E LULA: A RETOMADA DO SETOR PÚBLICO FEDERAL

A análise da educação superior no Brasil, como exposto, implica considerá-la na forma plural como se apresenta, mesmo que marcada, hegemonicamente, por uma mesma lógica transversal, com formas de organização acadêmica distintas: universidades, centros universitários e faculdades<sup>2</sup>.

Essas políticas assumem escopo mais abrangente, após 2003, por meio de mudanças importantes na agenda da educação superior brasileira, incluindo uma efetiva retomada da expansão de instituições, cursos e vagas nas instituições federais de ensino superior, ainda que tais medidas não tenham superado a tradição privatista desse nível de ensino no país. De acordo, com a Tabela 1, a educação superior federal foi crescente em todo o governo Lula (2003-2010) passando de 542.598 matrículas para 938.956. Esse incremento de matrículas foi resultante da criação de novas Instituições Federais de Educação Superior (IFES), novos cursos e campi, criação dos Institutos Federais.

**Tabela 1**

### Evolução do número de matrículas por categoria administrativa

Brasil 2001-2010

Ano	Total	Pública								Privada	
		Total	Em %	Federal	Em %	Estadual	Em %	Municipal	Em %	Privada	Em %
2001	3.036.113	944.584	31,1	504.797	16,6	360.537	11,9	79.250	2,6	2.091.529	68,9
2002	3.520.627	1.085.977	30,8	543.598	15,4	437.927	12,4	104.452	3	2.434.650	69,2
2003	3.936.933	1.176.174	29,9	583.633	14,8	465.978	11,8	126.563	3,2	2.760.759	70,1
2004	4.223.344	1.214.317	28,8	592.705	14	489.529	11,6	132.083	3,1	3.009.027	71,2
2005	4.567.798	1.246.704	27,3	595.327	13	514.726	11,3	136.651	3	3.321.094	72,7
2006	4.883.852	1.251.365	25,6	607.180	12,4	502.826	10,3	141.359	2,9	3.632.487	74,4
2007	5.250.147	1.335.177	25,4	641.094	12,2	550.089	10,5	143.994	2,7	3.914.970	74,6
2008	5.808.017	1.552.953	26,7	698.319	12	710.175	12,2	144.459	2,5	4.225.064	73,3
2009	5.954.021	1.523.864	25,6	839.397	14,1	566.204	9,5	118.263	2	4.330.157	74,4
2010	6.379.299	1.643.298	25,8	938.656	14,7	601.112	9,4	103.530	1,6	4.736.001	74,2

Fonte: MEC/Inep.

2. É fundamental compreender que estas formas de organização apresentam, em seu interior, dinâmicas diferenciadas, no que concerne a gestão, ensino, pesquisa, extensão. Implica dizer, por exemplo, que muitas universidades estruturam-se a partir da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, e que outras, em que pese a condição formal de seu credenciamento como universidade, não possuem essas condições básicas requeridas pela legislação, configurando-se em instituições nominais e/ou operacionais (Chauí, 1999), outras configuram-se como instituições não universitárias e este conjunto traduz o complexo cenário deste nível de ensino no Brasil.

Essa dinâmica de crescimento teve continuidade no governo Dilma, onde os dados do Censo da educação superior do INEP de 2011 apontam ampliação das matrículas para 1.032.936 no setor público federal. Esses dados traduzem a inversão da tendência política de privatização, em curso no Brasil nos últimos 40 anos, ao possibilitar a quase duplicação de matrículas na educação superior federal nos governos Lula e Dilma o que ensejam análises que situam esse período, em função das políticas públicas adotadas, como governos pós-neoliberais.<sup>3</sup>

Dentre as políticas efetivadas, sobretudo a partir de 2004, destacam-se:

### **Políticas gerais para os setores públicos e privados**

1) A ênfase conferida à avaliação, presente na educação brasileira desde a década de 1990, consolida-se por meio da criação e efetivação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e a institucionalização da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), órgão colegiado de coordenação e de supervisão do Sinaes. Este sistema, em efetivação, tem contribuído para engendrar novos espaços de avaliação, tais como a autoavaliação institucional, por meio de criação de comissão própria de avaliação pela IES e, de outro, ainda mantém a lógica dos exames, como o exame de desempenho do estudante (Enade);

2) Redimensionamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Para Dourado (2008), essa “nova” Capes, além de suas atribuições anteriores, passou a coordenar a estruturação do Plano do Sistema Nacional de Formação, bem como articulação entre a educação básica e superior;

3) Ações e políticas de internacionalização, mobilidade internacional e efetiva participação na regulamentação da educação no âmbito do Mercosul.

### **Políticas específicas para o setor público, sobretudo, público federal**

1) O incremento do financiamento das instituições de ensino federais, no que concerne à ampliação de custeio e manutenção e, sobretudo, política de expansão e interiorização das instituições federais, por meio de vários mecanismos, como a criação de novas universidades federais<sup>4</sup>, a expansão e transformação de

3. A esse respeito ver Sader (2013).

4. O governo Lula, entrou para a história como o único Governo que criou 14 Universidades Federais: Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa); Universidade Federal de Alfenas (Unifal); Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM); Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); Universidade

Cefet em institutos federais de educação tecnológica (IFs)<sup>5</sup>, a criação de novos cursos e a consolidação dessa dinâmica expansionista por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni);

2) Abertura de vagas de concursos públicos para docentes e técnicos administrativos nas instituições públicas federais, o que possibilitou condições para a expansão de vagas e cursos, bem como a interiorização de grande parte dessas IES;

3) Institucionalização, por meio do Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), direcionada à expansão e interiorização de cursos e programas, por meio da modalidade de educação a distância no país. É fundamental destacar que tal processo contribuiu para que as IFES institucionalizassem e/ou consolidassem políticas de regulação e efetivação da EAD nos seus campi;

4) Efetivação de apoio e programas direcionados à diversidade, com especial destaque às ações afirmativas. Nesse contexto, é importante ressaltar os variados e complexos processos de regulação efetivados pelas instituições públicas federais de ensino superior, sobretudo, no que concerne a normatização das cotas (sociais e/ou raciais), bem como a sanção de Lei de cotas pela Presidente presidenta Dilma<sup>6</sup>.

### **Políticas direcionadas ao setor privado**

1) Reestruturação das políticas de financiamento da educação superior privada por meio da aprovação do Programa Universidade para Todos (Prouni)<sup>7</sup> e do aperfeiçoamento do Fundo de Financiamento ao Estudante

Federal do ABC (UFABC); Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSA); Universidade Federal do Pampa (Unipampa); Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS); Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa); Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade Federal da Integração Luso-Afro Brasileira (Unilab). O governo Dilma dá continuidade a essa política de interiorizar e ampliar a oferta de vagas públicas de ensino superior como condição essencial ao desenvolvimento regional e à ampliação das políticas afirmativas de inclusão ao sancionar, em 2013, a criação da Universidade Federal do Cariri (UFCA), no Ceará; a Universidade Federal do Sul da Bahia (Ufesba); a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOBA); e a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa).

5. Por meio da Lei nº 11.892/2008, o governo Lula alterou a geopolítica do ensino tecnológico no país ao criar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

6. A Lei nº 12.711/2012, garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público. Os demais 50% das vagas permanecem para ampla concorrência. As vagas reservadas às cotas (50% do total de vagas da instituição) serão subdivididas — metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar bruta igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita* e metade para estudantes de escolas públicas com renda familiar superior a um salário mínimo e meio.

7. O PROUNI criado pelo governo Lula em 2004, e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior.

do Ensino Superior (Fies) que financia, por meio de juros subsidiados pelo governo, estudantes de IES privadas;

### CONSIDERAÇÕES FINAIS: EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

Apesar da efetivação de políticas e do forte apoio ao financiamento da expansão das IES públicas federais, que como mostramos quase duplicou as matrículas, na última década, não se conseguiu alterar a lógica histórica hegemônica de predomínio de matrículas e IES no setor privado. É fundamental, contudo, identificar que houve uma ruptura com a lógica política que prevaleceu até 2002 o que sinaliza, como desafios, a manutenção dessas políticas de expansão e consolidação do setor público, efetivadas pelos governos Lula e Dilma, incluindo apoio às demais IES públicas.

Desse modo, temos como desafio, consolidar a ampliação com qualidade da educação superior no país destacando, sobretudo, a sua efetivação que demandará políticas para a ampliação dos atuais percentuais do PIB destinados à educação e o incremento substantivo da expansão do setor público. Nessa direção, a proposta de novo Plano Nacional de Educação, enviado ao Congresso Nacional pelo presidente Lula e ratificado pela presidenta Dilma, avança nas metas para a educação superior. O PNE, em tramitação no Senado Federal, prevê que o Estado brasileiro deve “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior”<sup>8</sup>. Esta meta, se efetivada, resultará num efetivo processo de massificação da educação superior alterando os complexos contornos desse nível de ensino, incluindo a histórica privatização desse nível de ensino no Brasil.

No caso brasileiro, tal desafio é enorme, haja visto o cenário de histórica privatização da educação superior no país; as atuais taxas de matrículas líquida e bruta, a existência de grande número de instituições de qualidade questionável; a necessidade de consolidação da expansão pública e de ações afirmativas no campo efetivadas pelos governos Lula e Dilma. Assim, aliado a um esforço de implementar novos processos de gestão e de regulação que direcionem o fundo público para a expansão e democratização da educação

8. Articulam-se, ainda, a esse processo as deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae), que defende novo patamar de financiamento desse nível de ensino e a adoção de políticas de expansão pública do ensino médio no país, etapa obrigatória de escolarização desde 2009, a regulamentação do regime de colaboração, a instituição de um sistema nacional de educação, entre outras.

superior pública e gratuita no país, deve-se garantir políticas e ações direcionadas à regulação e gestão do sistema, incluindo a efetivação do SINAES, que contribuam para a melhoria da qualidade e para a progressiva desmercantilização da educação superior privada.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHAUI, M. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, H. (Org.). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis/Porto Alegre: Vozes/CIPEDES, 1999.
- DOURADO, L.F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educ. Soc.*, v. 31, n. 112, p. 677-705, set. 2010.
- \_\_\_\_\_. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104 especial, p. 891-917, out. 2008.
- \_\_\_\_\_. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. *RBPAE* – v.27, n.1, p. 53-65, jan./abr. 2011
- FÁVERO, Maria de Lourdes de A. *Universidade & Poder: análise crítica/fundamentos históricos: 1930-45*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980.
- \_\_\_\_\_. Autonomia universitária no Brasil: uma utopia. *EPAA*, v. 7, n. 24, 1999.
- SADER, E. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.



ANDRÉ LÁZARO

**DIVERSIDADE E DIREITO  
À EDUCAÇÃO: LUTAS,  
CONQUISTAS, DESAFIOS**

O direito à educação para nossas crianças, adolescentes, jovens e adultos tem sido objeto de intensas lutas e fortes disputas, especialmente após a ditadura militar. A Constituinte de 1988 marcou grandes conquistas no campo social e político, reconheceu direitos que ainda hoje estão na agenda dos movimentos sociais. Os avanços inscritos na carta magna inspiram a continuação e fortalecimento desses movimentos tanto pelo exercício real e efetivo dos direitos como pela ampliação para outros setores da sociedade brasileira. Temos alcançado vitórias, identificado obstáculos e precisamos avançar.

Ao assumir o governo em 2003, o cenário da educação estava encoberto por falsas certezas. O governo derrotado nas urnas pretendia ter estabelecido uma agenda permanente e satisfatória: o ensino fundamental, dizia-se, estava universalizado e o sistema de financiamento equacionado com o Fundef. Um sistema de avaliação por amostragem (Saeb) havia identificado desafios na qualidade da educação pública e confirmado a superioridade das escolas particulares. O ensino médio, cujos patamares eram extraordinariamente baixos nos anos 1990, iniciava um processo de expansão importante. O ensino técnico havia recebido forte financiamento externo para o fomento de parcerias com instituições não governamentais e empresários seriam os responsáveis pelo funcionamento de escolas técnicas construídas com recursos públicos. A demanda por acesso à universidade estava atendida pela imensa expansão do setor privado cuja qualidade, argumentava-se, seria gerenciada pelo Provão<sup>1</sup>.

1. Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão) foi um exame aplicado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação da Educação Superior, no que tange aos resultados do processo de ensino-aprendizagem (Inep, disponível em <<http://portal.inep.gov.br/enc-provao>>).

As notas obtidas permitiriam estabelecer um ranking entre cursos e instituições, orientando desse modo os candidatos na busca da melhor opção no mercado da educação superior. Como a educação superior oferecia expressivo retorno financeiro no mercado de trabalho escasso, concluir o terceiro grau deveria ser um investimento privado. Os bons resultados das avaliações nas instituições públicas tornaram-se mais um motivo para lhes impor a penúria. O enfrentamento do grande desafio de alfabetização de jovens e adultos estava a cargo de uma organização não governamental, financiada majoritariamente pelo governo, que buscava mobilizar a solidariedade convocando os cidadãos a “adotar um analfabeto” por meio de contribuições regulares a essa entidade.

Os governos recentes anteriores a 2003 haviam cumprido a agenda neoliberal e aprofundavam o rompimento dos vínculos entre a educação e o passado, o presente e o futuro da sociedade brasileira. A educação não era um componente estratégico para o desenvolvimento do país. Não era um direito a ser garantido pelas ações do Estado, mas um mercado de oportunidades para o setor privado explorar, impulsionado pela diretriz de garantir um mínimo para os setores populares de modo a atender às exigências de formação de mão de obra.

O que o governo Lula trouxe de novo foi a compreensão política de que o exercício do direito à educação é estratégico para toda a sociedade brasileira, para o Estado, para indivíduos e comunidades, e também para a formação de um mercado interno inclusivo e vibrante. É o exercício do direito à educação que vai fortalecer dimensões de conhecimento, compreensão e participação na transformação da sociedade brasileira.

Compreender a educação como um direito e extrair as consequências consequências políticas dessa compreensão foi uma tarefa a que se dedicaram as forças políticas comprometidas com o avanço das conquistas democráticas. Essa postura envolveu apresentar proposta, promover o debate público, considerar a crítica e formular sínteses, submetidas tanto às casas legislativas como às Conferências de educação que ocorreram no período.

A visão que a mídia tradicional quer apresentar das relações entre a sociedade e o Estado é de oposição e vigilância, como se o Estado fosse uma ameaça à liberdade que a sociedade quer exercer. Ora, o que ocorria no Brasil (e ainda ocorre sob diversos aspectos) é exatamente o oposto, a omissão do Estado priva os indivíduos de direitos e de liberdade, favorece os grandes grupos econômicos e amplia a exploração dos trabalhadores. O governo Lula trabalhou intencionalmente para promover o direito das pessoas e grupos à educação, organizando o diálogo e a participação para que o Estado assumisse de fato sua função: promover e garantir o acesso à educação como direito de cada um e investimento estratégico no desenvolvimento do país.

## A EDUCAÇÃO É ESTRATÉGICA

Por isso, deve-se ter uma visão sistêmica da educação. Com essa orientação política, as gestões dos ministros da Educação, Tarso Genro (2004-2005) e Fernando Haddad (2005-2012), deram a direção para que as políticas educacionais contribuíssem para a formação de um sistema, articulando níveis e modalidades, financiamento, avaliação, gestão democrática, valorização de profissionais, investimento público, participação política, social e cidadã. Para tornar a educação democrática e libertadora, é preciso trabalhar ao mesmo tempo em diversas frentes e isso só é possível com a participação da sociedade, dos profissionais da educação, dos acadêmicos e pesquisadores. A participação dos sujeitos de direito é condição fundamental para o exercício do direito.

Assim, o conceito de diversidade em educação ganha o sentido político de promover e estimular os sujeitos de direito a que assumam e cumpram esse direito, que participem, avaliem, opinem, proponham, acompanhem e monitorem o sentido e a direção das políticas educacionais. Conferências, congressos, encontros, comissões de educação em todos os níveis de governo, diferentes instâncias passaram a contar com a presença ativa e criativa de diversos grupos e movimentos sociais organizados em torno de seus objetivos na educação. A agenda que provém dos movimentos sociais nas diversas mesas de diálogo sobre as políticas educacionais é o melhor parâmetro de qualidade da educação que pode haver. O exercício do direito é a melhor forma de tornar o Estado um instrumento da promoção da igualdade inscrita, prometida e esperada.

O conceito de diversidade em educação torna-se campo de muitos conflitos, alguns visíveis e outros invisíveis. Quando novos sujeitos expressam sua palavra publicamente, assumem espaços novos e se tornam sujeitos de suas perspectivas e histórias, as estruturas de Estado previamente organizadas para a promoção de privilégios devem ser superadas. A participação crescente dos movimentos sociais – dos novos sujeitos – no debate educacional implicou em rever procedimentos tradicionais do Estado, em diversas áreas de sua atuação. Uma das mudanças dramáticas foi relativa ao financiamento. As transferências voluntárias do Ministério da Educação eram dirigidas a projetos bem estruturados, avaliados com rigor, diziam. Ora, os estados, municípios e escolas que mais necessitavam de apoio não eram atendidos, não formulavam projetos adequados, não tinham padrinhos políticos que impulsionasse o andamento de seus interesses. Assim, além de fortalecer bases políticas e contrariar interesses republicanos, as formas de financiamento promoviam a ampliação das desigualdades. Foi preciso uma profunda mudança que, desde a avaliação de resultados de aprendizagem

dos estudantes, passando pela verificação das condições de oferta da educação pública e chegando a elementos da gestão democrática, transformou o balcão mantido pelas administrações neoliberais. O Plano de Ações Articuladas (PAR), iniciativa que se torna lei no mandado da presidenta Dilma, é um sistema de avaliação e planejamento participativo em cada município, com a finalidade de reduzir os desequilíbrios regionais, combater as desigualdades e promover a transparência da gestão pública. O plano de trabalho democraticamente construído estabelece as prioridades para o apoio técnico e a destinação de recursos das transferências voluntárias para estados e municípios. Os municípios onde são identificadas as maiores fragilidades no atendimento ao direito à educação são prioritários para o atendimento do PAR.

A desigualdade em educação é de fato enfrentada quando novos sujeitos aparecem na cena técnica e política para lutar e garantir seus direitos. Criam-se tensões em torno do velho aparelho de Estado, organizado para garantir privilégios e reproduzir a desigualdade. Os novos sujeitos, conhecedores de seus direitos, não querem ser objetos de uma política, antes querem contribuir para sua formulação e exercício. Essas tensões não são necessariamente negativas: em diversos momentos são identificados pontos de vista comuns, objetivo pactuados: na I CONAE em diversas questões do eixo da diversidade tantos os representantes de Estado como os movimentos sociais apoiaram e se comprometeram com as mesmas propostas para garantia e exercício de direitos.

A importância de um conceito ativo de diversidade para os debates das políticas em educação é que ele favorece o reconhecimento de ausências, potencialidades, forças de resistência e ação transformadora. O que os nomeou “diversos” por meio de complexos processos históricos e políticos tanto lhes negou direitos como reconheceu identidades às quais buscou imputar diferenças de ordem natural. Por meio do conceito de diversidade, o reconhecimento do direito à educação ganha também a forma de questionar a naturalização dos processos de exclusão. Novos sujeitos, novas vozes interpretam e propõem caminhos para história. Assim, por exemplo, o debate e as ações para a implementação da Lei nº 10.639, que estabelece a obrigatoriedade do ensino da cultura afro-brasileira nas escolas da educação básica e sua oferta pelas instituições formadora de professores. Houve um efetivo avanço no exercício do direito à educação pela população negra brasileira e isso é apenas um começo. Sua atuação está tendo impacto tanto na organização dos sistemas de ensino, que vão criando estruturas administrativas para atender à diversidade, quanto na organização curricular e no cotidiano escolar. A cultura afro-brasileira, presente em todo o país, passa a ser reconhecida como elemento estrutural de nossa identidade. Esse reconhecimento e legitimação das expressões da cul-

tura afro-brasileira acabam tendo impacto positivo para o bom desempenho escolar de nossas crianças, jovens e adultos.

O conceito de diversidade na política educacional traz a possibilidade de abrir, criar e fortalecer o diálogo entre as dimensões local e regional sobre os permanentes processos de exclusão que atingem parte da população brasileira. Importantes avanços no campo do direito à educação ocorreram na esfera federal em função do diálogo e das pressões dos movimentos sociais. Piso salarial nacional, a lei de cotas, a ampliação da escolaridade obrigatória para 4 a 17 anos, a organização do próprio conceito de diversidade são alguns exemplos. São poucos os estados da federação que implementam de modo sistemático processos equivalentes em favor da valorização dos profissionais, da garantia do acesso, da promoção da diversidade. Poucas redes e sistemas estimulam a gestão democrática nas escolas, como prevê a constituição, assim como poucas garantem carreira para os profissionais de educação ou promovem a participação da sociedade na gestão educacional. A tensão entre avanços no reconhecimento de direitos e a resistência dos sistemas de ensino ao exercício desses direitos é apenas uma das expressões do processo de mudança que está em curso no nosso país.

As conquistas alcançadas na educação nos primeiros dez anos de governos liderados pelo PT trazem para a cena política maiores e mais profundas tensões. Muitos interesses foram contrariados, muitos grupos tiveram seus privilégios questionados, vozes que anteriormente anunciavam verdades destituídas de valor foram suplantadas por argumentos de justiça e igualdade. É nesse contexto de intensa disputa que se deve compreender a criação inovadora de programas por parte do Ministério da Educação. É recorrente a crítica de que em educação o país deveria ter mais políticas de Estado e menos programas de governo. Os programas sofrem de continuidade, não costumam estar submetidos a parâmetros normativos estáveis e sofrem mudanças de operação que colocam em risco o alcance de seus objetivos. Argumentam os críticos que os programas impõem calendários e procedimentos sem que estados e municípios tenham estrutura em seus organismos de educação para cumprir as contrapartidas exigidas.

Os programas criados devem ser lidos no contexto das tensões e disputas que atravessam e organizam o campo da educação a partir das conquistas de direitos. Durante o período foram criadas políticas estruturais para a educação, como o Fundeb, que amplia o financiamento a toda a educação básica e aumenta a contribuição da União. A parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para o acompanhamento da frequência escolar do programa Bolsa Família permitiu monitorar cuidadosamente a ampliação da cobertura educacional para famílias mais pobres, elaborar o

cadastro único também utilizado por outros programas de governo, como o Brasil Alfabetizado. As políticas de avaliação, como a Prova Brasil, permitiram mensurar as desigualdades no acesso ao direito de aprender e estabelecer uma prioridade de atendimento às escolas onde os resultados eram mais fracos. Portanto, em determinados temas como o financiamento, os avanços nas políticas de Estado caminharam para assegurar o compromisso dos três níveis de governo com recursos estáveis e permanentes para a educação, incluindo desde a creche até o ensino médio, passando pela educação de jovens e adultos e a educação integral. Houve políticas de Estado que garantem direitos e apontam para a qualidade social.

Por outro lado, as ações de educação não se transpõem do vazio das planilhas para as disputas da vida social sem sofrer as mesmas pressões que dão forma à nossa sociedade. Discriminação, preconceitos, exclusões naturalizadas fazem parte dessa vida social e moldaram, por muitos anos, o acesso e a permanência de nossas crianças, jovens e adultos nos sistemas de ensino. Portanto, ignorar essas forças e imaginar que elas tenham sido vencidas apenas pelo resultado do processo eleitoral pode ser um erro fatal para quem pretende fazer da educação um campo de afirmação de direitos. Não faltam exemplos de iniciativas educacionais que foram barradas em função dessas tensões: um exemplo recente foi a disputa em torno da aplicação dos *royalties* do petróleo na educação. A imensa maioria de prefeitos e governadores foi contra a vinculação desses recursos à educação, proposta pelo governo federal. Assim, para enfrentar determinados processos de reprodução da exclusão é preciso determinar calendários, procedimentos, pontos de controle e prestação de contas, sob o risco de que recursos destinados a enfrentar a desigualdade sejam apropriados em projetos que aprofundam essas mesmas desigualdades. Os recursos para a alimentação escolar das escolas do campo é um exemplo dessa apropriação, vista a enorme quantidade de denúncias que recaem sobre a aplicação desses recursos não para as crianças das escolas rurais, mas nas escolas urbanas. Em diversos temas, é o desenho do programa e os pontos de controle que determinam se os recursos foram de fato destinados a enfrentar os problemas que deram origem ao projeto.

O conceito de diversidade quer dizer: há outros sujeitos da educação. Mas se esses sujeitos só forem reconhecidos como objetos e destinatários das políticas, não alcançaremos os resultados necessários. Entre os motivos do reconhecimento da força política da diversidade está admitir que a visão desses sujeitos sobre suas condições de vida, suas esperanças e expectativas são fundamentais para que as políticas sejam aceitáveis e cumpram a função de promover maior liberdade e participação na vida da sociedade.

Uma experiência fundamental dos governos liderados pelo PT foi exatamente reconhecer esses indivíduos e grupos como sujeitos e criar condições institucionais para sua efetiva participação. Um espaço de intensa participação política e social foi a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), criada no início de 2004 pelo ministro Tarso Genro, o secretário executivo Fernando Haddad e por Ricardo Henriques, que viria a assumir a Secretaria Executiva.

A Secad<sup>2</sup> representou uma inovação na política educacional tanto por sua agenda quanto pelo modo como organizou seu trabalho. Foram constituídas comissões com a participação de representantes de governo e de movimentos sociais para cada um dos temas da agenda. As Comissões eram nomeadas por portaria ministerial, tinham agenda regular de reuniões, cujos custos eram assumidos pelo Ministério. A pauta de cada reunião era previamente definida, distribuída para os participantes e após cada reunião havia uma ata-memória de registro dos debates e decisões.

Deste modo, a Secad constituiu a Comissão Nacional de Educação do Campo, a Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos relacionados à Educação dos Afro-brasileiros (Cadara), a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (CNEEI), a Comissão Nacional de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA). Já o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH) foi criado em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. O Grupo de Trabalho “Brasil sem homofobia” foi integrado por representantes dos movimentos sociais de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, além de representantes de diversas áreas da educação. Em todos os grupos de trabalho, comissões, comitês e conselhos participam representantes de movimentos sociais, secretarias e órgãos ligados ao Ministério da Educação, representantes de Universidades universidades que atuam no setor, representantes dos sistemas de ensino de estados e municípios (Consed e Undime), assim como organismos internacionais, como a Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação (OEI) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

As comissões têm caráter consultivo. Essa natureza consultiva não subtrai a importância e o papel dessa participação, mas mantém sob a responsabilidade do Estado a decisão relativa a políticas educativas, seu financiamento e implementação. Não se trata, portanto, de ignorar os diferentes papéis que

---

2. Foram incluídos aqui argumentos apresentados em artigo a ser publicado pela organização Contrato Social por la Educación en Ecuador sobre a participação dos movimentos sociais na formulação de políticas educacionais. No prelo.

cumprem as organizações não governamentais, as universidades, os sistemas de ensino e o próprio governo federal. Antes, trata-se de criar um ambiente de cooperação e diálogo onde as divergências tenham lugar legítimo de expressão e de argumentação, cabendo ao poder público, eleito pelo voto direto da população, a responsabilidade de decidir pela adoção de uma medida e implementação de determinada política. O conflito é parte integrante da vida democrática e tanto os governos quanto os movimentos sociais precisam educar-se mutuamente na construção dessa agenda participativa, fundamental para superar os séculos de exclusão de diálogo e de presumida ação onipotente do poder público pela manutenção de privilégios. O diálogo educa todos os interlocutores e contribui para que a educação tenha a pertinência necessária para cada um dos grupos envolvidos.

A decisão de compor comissões e mobilizar os movimentos sociais em torno da agenda educacional tinha também o objetivo de alcançar os diversos estados da federação brasileira e dar maior penetração aos temas em debate. A Secad lidava (e continua lidando) com uma agenda contra-hegemônica, ou seja, traz para o debate público temas e direitos que estavam silenciados e ignorados na agenda educativa, tanto na União como nos 27 estados que compõem a federação brasileira e nos mais de 5 mil municípios. Como se trata de enfrentar resistências, preconceitos, discriminação e exclusões históricas, é preciso simultaneamente valorizar o tema da agenda e reconhecer os sujeitos de direito dessa agenda. Constituir um grupo, nomeá-lo por meio de documentos formais, reconhecer a legitimidade de suas reivindicações e estimular que mobilizem também as instâncias locais de participação foi o caminho apontado pelo presidente Lula como necessário para a garantia de direitos. E não se trata de qualquer educação, mas é preciso zelar para que essa educação seja pertinente e relevante para a vida desses grupos, contribua para o fortalecimento de sua identidade e de seu pertencimento ao projeto de país que está sendo construído com um novo horizonte de cidadania e participação.

O trabalho de parceria entre o Ministério da Educação, por meio da Secad, e os movimentos sociais permitiu a criação, nos diversos estados da federação, dos Fóruns de participação da sociedade civil. Assim, desde o final dos anos 1990 existiam os Fóruns de Educação de Jovens e Adultos<sup>3</sup>, para mobilizar e organizar as entidades e movimentos sociais que atuavam no campo da educação popular. Além destes, o trabalho de mobilização e participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento da política motivou a criação de outros fóruns,

---

3. Vf. em <[www.forumeja.org.br](http://www.forumeja.org.br)>.

como o da Educação do Campo, da Educação para as Relações étnico-raciais, fóruns para Educação Escolar Indígena e posteriormente comitês locais para a Agenda da Educação Integral. Tais estratégias de mobilização e participação asseguraram políticas significativas para cada um desses segmentos.

Importantes conquistas ganharam a forma de lei, como as ações afirmativas e reserva de vagas para o acesso de jovens negros e indígenas de baixa renda que frequentam escolas públicas à educação superior nos institutos e universidades federais. Legislação específica garantiu a autorização para pagamento de bolsas para estudantes e professores que atuam na educação do campo, quilombola e indígena. Resoluções e pareceres do Conselho Nacional de Educação reafirmaram direitos das populações do campo e quilombola. Diretrizes para a educação em direitos humanos ampliaram os sentidos que se pretende dar à educação.

Os povos indígenas lograram importante vitória com o conceito de território etnoeducacional, firmado em decreto presidencial<sup>4</sup> e orientador da política de educação escolar indígena, onde se reconhece que a unidade dos povos indígenas transcende os limites administrativos de estados e municípios e deve ser tratada, em educação, como um território próprio.

Há muitos obstáculos a serem enfrentados para que a agenda educacional do Brasil esteja em justa sintonia com as expectativas de nossa população e com desafios que o momento histórico nos impõe. Um desses desafios é reafirmar um sentido que esteja além das dimensões instrumentais em que pretendem cingir a força da educação. A introdução de sistemas de avaliação, como a Prova Brasil e o Ideb, se, por um lado, permitiram diagnosticar dimensões de qualidade da escola pública até então negligenciadas, possibilitaram também identificar a extensão e profundidade da desigualdade em nosso país. No entanto, esses dois impactos relevantes trazidos pela avaliação tendem a ser suplantados no debate público pela ênfase na precariedade da educação pública e na tentativa de restringir o sentido da educação a resultados em testes padronizados de aprendizagem. Obviamente a população que depende única e exclusivamente da escola pública para adquirir conhecimentos e habilidades neste mundo submetido ao mercado e à exploração, tem o direito de conhecer os resultados de aprendizagem de suas crianças e jovens.

A partir de seu conhecimento é possível exigir políticas e investimentos, pois os estudantes das escolas públicas gozam dos mesmos direitos dos de-

4. Decreto Presidencial 6.861, de 27 de maio de 2009, que "Dispõe sobre a Educação Escolar Indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais, e dá outras providências".

mais. No entanto, a escola é mais do que essa restrita visão: ela é um fator de sociabilidade, um ambiente onde se formam relações que nos acompanham a vida toda, um espaço de aprendizado e exercício de direitos. Um dos obstáculos a superar é, portanto, recuperar o sentido cidadão da educação, seu compromisso com a compreensão do passado, atuação no presente e construção do futuro. A educação pela qual se empenham os movimentos sociais tem, simultaneamente, um sentido libertador e pragmático, deve dar conta da compreensão das condições de vida concretas e cotidianas ao mesmo tempo em que acena para as utopias, o inédito viável de que nos falava Paulo Freire.

Outro desafio a enfrentar e superar é a desarticulação entre os níveis da federação: União, estados e municípios precisam avançar de modo célere para dar consistência e perenidade ao regime de colaboração. Uma nova oportunidade se abre com a Conferência Nacional de Educação prevista para início de 2014, cujas fases municipais e estaduais já estão em curso. A Conferência e o Plano Nacional de Educação, em debate no Congresso, são instâncias que podem contribuir de modo decisivo para que a cooperação entre os entes federados ganhe as qualidades necessárias para atender a população. O direito à educação de nossas crianças, jovens e adultos deve se impor sobre os interesses administrativos e lógicas patrimonialistas que ainda determinam o comportamento do Estado brasileiro. Não importa que a escola seja municipal, estadual ou federal, importa que a escola seja pública e reconheça seus professores, funcionários e gestores como os primeiros responsáveis – mas não os únicos – pelo atendimento do direito à educação. Hoje, no Brasil, mais de 2 milhões de professoras e professores atendem, diariamente a mais de 50 milhões de alunos na educação básica, e a imensa maioria (quase 85%) em escolas públicas, onde recebem livros escolares, material didático e alimentação escolar. A formação desses professores é tarefa de Estado e deveria receber cuidadosa atenção dos órgãos regulatórios para que as jovens docentes concluam seus cursos com os requisitos necessários para atuar nas escolas públicas, valorizar a diversidade e promover a aprendizagem de nossas crianças.

Desafio imenso é cumprir a legislação que reconhece o piso salarial nacional, as diretrizes de carreira, o tempo de dedicação ao planejamento e preparação de aulas, como previsto na lei. Desafio imenso é fortalecer a participação das famílias na escola por meio dos Conselhos Escolares e fazer com que se sintam, de fato, contribuindo para a melhoria da escola e da vida dos estudantes e não apenas ouvindo reclamações de que seus filhos não são como os filhos de classe média já habituados ao cotidiano escolar desde a mais tenra idade. Desafio é implantar a gestão democrática nos sistemas de ensino, que ainda resistem mesmo após a explícita orientação constitucional quanto à adoção deste princípio.

A educação brasileira tomou nova direção a partir dos governos liderados pelo PT. Trata-se apenas de um começo. Ainda há muito para avançar. O próprio sentido de educação está em disputa neste momento na sociedade brasileira. Movimentos como a expansão das redes de educação técnica e superior ainda enfrentam resistências à direita e à esquerda, uns em defesa do mercado privado, outros em defesa de visões corporativas que submetem o princípio do direito a interesses menores. A educação é, de fato, uma força transformadora nas sociedades modernas. No Brasil, no cenário de mudanças estruturais promovidas pelos governos liderados pelo PT, a educação é convocada a cumprir uma tarefa fundamental: ser a expressão do exercício dos direitos, ser uma escola de direitos, o espaço de emancipação e formação da cidadania. Todas as conquistas ainda estão se firmando, as disputas ainda são intensas. Cabe a cada um de nós – governo, movimentos sociais, partidos, sindicatos, universidades – empenhar seus melhores esforços neste processo, pois as tensões da sociedade em torno do reconhecimento do direito à educação de todos e de cada um ainda impõem muitas lutas e exigirão ampla dedicação, por longo tempo.



MARIO THEODORO

## QUESTÃO RACIAL E AÇÕES AFIRMATIVAS: ENFRENTANDO O RACISMO E AS DESIGUALDADES RACIAIS NA EDUCAÇÃO

### DIAGNÓSTICO

O Brasil mantém-se na incômoda posição de um dos países mais desiguais do mundo. De acordo com um estudo da Oxfam<sup>1</sup> (entidade de combate à pobreza e à injustiça social, presente em mais de 92 países), continuamos sendo o segundo país com maior desigualdade dentre os membros do G-20, estando em melhor posição apenas em relação à África do Sul, cuja realidade ainda é fortemente marcada pela herança do apartheid.

Temos uma economia pujante, hoje a sexta maior do mundo, com segmentos produtivos modernos e de alta produtividade, junto aos quais subsistem nichos importantes de baixa produtividade, associados à precária inserção no mercado de trabalho e que, no plano social, projetam uma sociedade calcada na existência da pobreza e da desigualdade. O expressivo crescimento econômico experimentado no século passado até a década de 1970 não foi capaz de modificar o renitente quadro de iniquidades vivenciado pelo país, quadro este reforçado nas “décadas perdidas” de 1980 e 1990<sup>2</sup>.

Nossa secular incapacidade de reversão da desigualdade – algo que outras nações lograram realizar, inclusive com menores índices de crescimento econômico – esteve historicamente associada a dois fatores. De um lado, à ausência de mecanismos institucionais de cunho distributivo, notadamente políticas de renda (via aumento real dos salários de base), programas sociais de

1. OXFAM. Deixados para trás pelo G-20? Desigualdade e degradação ambiental ameaçam excluir os pobres dos benefícios do crescimento econômico. Rio de Janeiro: OXFAM, janeiro de 2012 (Informativo da Oxfam 157).

2. As décadas de 1980 e 1990 são conhecidas como “décadas perdidas” em razão das baixas taxas de crescimento experimentadas pelo país neste período.

combate à pobreza extrema, entre outros. De outro lado, associou-se também à existência de mecanismos sociais de reprodução das hierarquias e da desigualdade social, dentre os quais se destaca o racismo. O racismo, a reprodução de mecanismos de exclusão, em parte herança do passado escravista, delinea na sociedade uma visão que estereotipa e ordena capacidades e atributos de cada cidadão, culminando no cerceamento às oportunidades que lhe devem ser oferecidas. Ao se configurar como efetivo entrave à possibilidade de ascensão social da população negra, o racismo finda por operar como importante fator da inércia social, naturalizando a existência da desigualdade em qualquer de suas dimensões, e reforçando a reprodução da pobreza e da miséria, mesmo em um ambiente de crescimento econômico.

### AVANÇOS RECENTES

A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), no início do governo Lula, representou um marco importante. Trata-se do reconhecimento pelo Estado de que a questão racial deve ser um campo de políticas públicas. O combate ao racismo ganha assim contornos de ação governamental. Inspirado nas bandeiras de luta do Movimento Negro brasileiro, o processo de consolidação da Promoção da Igualdade Racial avançou a partir da introdução das cotas nas universidades. Mais recentemente, a política de cotas ganhou solidez com o posicionamento favorável do Supremo Tribunal Federal (STF) e também com a aprovação da Lei nº 13.211/2012, que estabelece o regime de cotas para negros e pobres nas universidades federais e no ensino técnico.

No plano macro, a adoção pelo governo Lula de amplas e diversificadas políticas de transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva (com seus respectivos planos e programas) tem alcançado resultados que permitem afirmar que o país vive um processo de reversão do quadro de iniquidades que o caracterizou ao longo de toda a sua história. Uma sistemática redução da pobreza e da miséria tem sido consequência da implementação desses programas sociais, com ênfase não só nas transferências de renda, bem como na política de incremento do salário-mínimo e das bases de aposentadorias e pensões, com destaque para a aposentadoria rural. Tudo isso, combinado com o crescimento econômico sustentável, tem favorecido a melhoria do padrão de vida da população em geral, engrossando as camadas sociais médias e dando indícios de uma nova conformação do perfil distributivo do país.

Esse processo, entretanto, vem ocorrendo sem que, paralelamente, as desigualdades entre negros<sup>3</sup> e brancos sejam efetivamente enfrentadas. A aná-

3. O termo "negros" é aqui utilizado seguindo a metodologia do IBGE, em que essa categoria soma 'pretos' e 'pardos'.

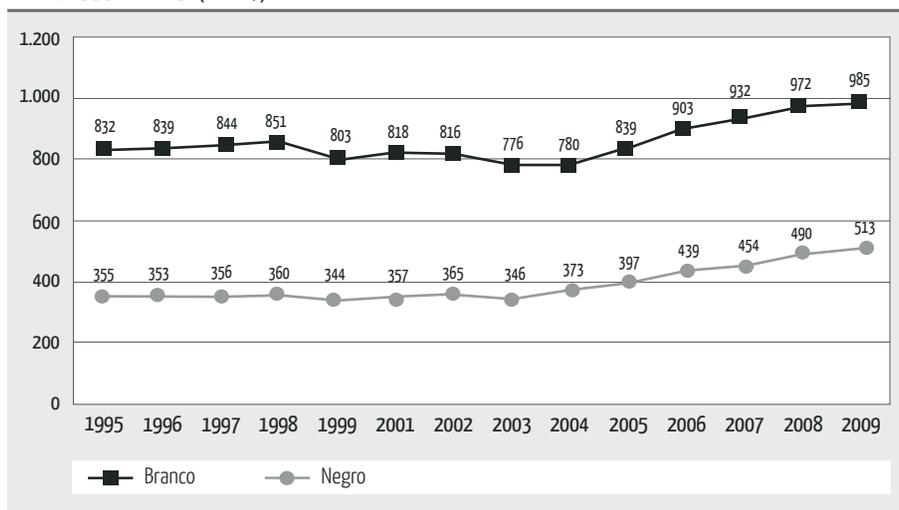
lise a partir do corte racial revela que os frutos desse crescimento não estão tendo impacto expressivo na redução das distâncias sociais entre negros e brancos. Os números demonstram a existência de dois processos que se complementam. De um lado, uma ascensão social geral, inscrita no crescimento do poder de compra, no acesso à educação, à saúde, entre outros. De outro lado, essa ascensão social não se traduz em redução de mesma monta dos diferenciais sociais existentes entre negros e brancos no Brasil.

Ao observarmos os rendimentos do trabalho (Gráfico 1), sobressalta o imobilismo no diferencial de renda entre negros e brancos, a despeito de todo o movimento ascendente da renda. O crescimento da renda para negros e brancos, observado a partir de 2003, se deu sem que houvesse uma aproximação dos valores dos rendimentos auferidos pelos dois grupos. Houve incremento na renda sem, no entanto redução das diferenças entre negros e brancos, que permanecem significativas. Em 2009, a renda domiciliar *per capita* média para famílias chefiadas por brancos foi quase o dobro (92% superior) daquela observada para famílias chefiadas por negros. E nessa esteira, vale ressaltar, dados resultantes de um estudo do IPEA apontam que mais de 40% do diferencial dos rendimentos entre negros e brancos é explicado pela discriminação racial no mercado de trabalho.

### Gráfico 1

#### Renda domiciliar *per capita* média segundo cor da chefia de família

Brasil, 1995 a 2009 (em R\$)



Fonte: PNAD/IBGE.

Tal comportamento se reproduz igualmente quando observamos outras variáveis importantes, notadamente no que tange à educação, que também apontam para a manutenção do quadro de desigualdades entre negros e brancos, a despeito dos avanços sociais vivenciados nos últimos anos. Com menores possibilidades de ascender socialmente, a população negra estará assim fadada, em sua maioria, às posições sociais subalternas, mercê da ausência de mecanismos de equalização social que enfrentem esse viés.

O racismo, ideologia que explícita ou implicitamente naturaliza e reproduz desigualdades, assim como influencia práticas sociais, está presente como elemento ativo na perpetuação dessas diferenças. O racismo funciona como fator inibidor da ascensão social da população negra, fechando portas, reduzindo oportunidades, dificultando acessos a espaços sociais valorizados e prejudicando, quando não inviabilizando, a mobilidade social ascendente da população negra.

O sistema educacional brasileiro, como está estruturado hoje, é um dos principais motores de reprodução dessa desigualdade, em função da existência de imensos diferenciais da qualidade que se estabelece já nos primeiros anos, no chamado ensino fundamental. Há no Brasil a “escola do rico” e a “escola do pobre”. Em geral, a escola do rico é particular, dotada de todos os recursos pedagógicos, boa estrutura física e capaz de dar ao aluno uma educação de melhor qualidade. No caso da escola do pobre, trata-se, via de regra, de empreendimentos públicos que carecem de instrumentos pedagógicos básicos e mesmo de infra-estrutura. É evidente que essa tipologia tem matizes. Há escolas públicas exemplares, mas são raras e muitas delas, por sua qualidade ímpar, são apropriadas pelos segmentos da classe média e alta. Os colégios de aplicação, os colégios militares, o Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro, são exemplos. Do mesmo modo, nem todo o ensino fundamental particular é de boa qualidade.

O importante aqui é estabelecer esse vínculo entre o atual sistema e a reprodução da desigualdade. Há pouca presença da perspectiva republicana em nosso sistema educacional. Visto como formador de capacidades técnicas individualizadas, a educação fundamental brasileira mantém-se afastada da ancoragem da igualdade, da busca da ampliação das oportunidades de forma mais uniforme. Essa é a base da concepção democrática da educação laica: homogeneização dos padrões de ensino em um patamar de qualidade, de forma a propiciar a todos os futuros cidadãos os conhecimentos necessários à sua ascensão social. Isso nos falta.

## DESAFIOS E PERSPECTIVAS

O enfrentamento do racismo, tido como cerne da desigualdade, pressupõe a adoção de um conjunto amplo de medidas. A Secretaria de Políti-

cas de Promoção da Igualdade Racial deve atuar no sentido da construção de um Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA), cujo objetivo seja justamente o enfrentamento do racismo. Em linhas gerais, o programa buscaria implementar um conjunto de ações afirmativas visando eliminar os diferenciais socioeconômicos causados pelo racismo, assim como promover a igualdade de oportunidades, considerando as particularidades e demandas da população negra brasileira.

Há uma série de programas de ação afirmativa em andamento no âmbito governamental, tal como as cotas para estudantes negros em instituições federais de ensino superior, o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia, bem como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica em sua vertente de Ação Afirmativa – o chamado PIBIC AF. São ações relevantes e que indicam um caminho a ser trilhado por um programa de abrangência nacional.

O importante posicionamento do STF, confirmando a constitucionalidade das políticas de cotas para estudantes negros nas universidades federais, reforçou sobremaneira a necessidade de um Programa Nacional de Ações Afirmativas.

No Plano da Educação, além de um esforço de equalização da qualidade e de padronização do ensino fundamental, há que se pensar em medidas específicas para o ensino médio e superior para os próximos anos. Assim, para as gerações atuais, formadas nesse contexto de desigualdade no ensino, há que promover sua inserção através de programas de cotas, tanto para as instituições de ensino técnico, quanto nas universidades.

A Lei nº 12.711/2012, estabeleceu critérios para a adoção das cotas nas universidades e escolas técnicas federais. Esse dispositivo trata de estudantes negros e pobres, destinando vagas para estudantes negros e não negros oriundos da escola pública. Trata-se de um avanço. Sua implementação deve ser acompanhada e monitorada, por se tratar de um mecanismo novo e que pode ser aperfeiçoado. Mais uma tarefa para a Seppir: o acompanhamento e o monitoramento da Lei.

É inaceitável a permanência de barreiras assentadas em discriminação racial, interpondo-se à ascensão social e ao pleno desenvolvimento das potencialidades e capacidades de mais da metade de nossa população (a população negra representa 50,7% da população brasileira, de acordo com o Censo 2010). Tal prática é incompatível com o projeto de nação democrática e desenvolvida que se quer para o Brasil: uma nação rica em sua diversidade e igualitária no acesso aos serviços e bens públicos e nas oportunidades sociais e econômicas apresentadas a seus cidadãos e cidadãs. Para que esse quadro desejado se faça realidade, é preciso complementar as políticas sociais atuais

com outras de enfrentamento ao racismo em todas as suas formas manifestas. É nesse contexto que se impõe a implementação de um Programa Nacional de Ações Afirmativas, visando eliminar os diferenciais socioeconômicos causados pelo racismo, assim como promover a igualdade de oportunidades, considerando as particularidades e demandas da população negra brasileira.

**SÉRGIO HADDAD  
E MARIÂNGELA GRACIANO**

## **EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: CONQUISTAS E DESAFIOS**

O direito à educação pública de qualidade, para todas as pessoas, foi um dos princípios constituintes do Partido dos Trabalhadores (PT) e a educação popular um instrumento utilizado pelos movimentos sociais que ajudaram na sua constituição de organização de suas reivindicações.

Os ensinamentos e práticas de Paulo Freire estavam mesmo na base da formação do PT e em experiências dos seus governos municipais, então, nada mais natural que a Educação de Jovens e Adultos (EJA) tenha sido uma das áreas que maior expectativa gerou quando o partido chegou ao governo federal.

De um lado, a esperança de ver concretizado o sonho de garantir que todas as pessoas tivessem acesso à leitura e escrita, podendo assim exercer com maior autonomia sua cidadania. De outro, que a modalidade EJA, inscrita na LDB desde 1986 fosse finalmente, reconhecida e assumida pelo Estado Nacional, saindo da sua condição marginal nos governos anteriores.

Passados dez anos de governo liderado pelo PT, poderia-se dizer que o sonho de um Brasil Alfabetizado e de uma melhora da escolarização de jovens e adultos ainda está bem longe de ser concretizado, uma vez que o analfabetismo absoluto atinge 14 milhões de pessoas, e outros 33 milhões são considerados analfabetos funcionais, com menos de quatro anos de estudos.

A tabela abaixo demonstra queda no número das pessoas que não sabem ler ou escrever, ainda que de forma rudimentar ela se distribua de maneira distinta entre os diferentes segmentos da sociedade, notadamente no que se refere ao pertencimento étnico-racial, ao local de moradia – rural e urbano –, às regiões do país e às condições econômicas.

**Tabela 1****Taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais, por sexo, cor, situação do domicílio e grandes regiões**

Brasil, anos selecionados

	1995	2001	2005*	2005**	2006**	2007**	2008**	2009**	2011
<b>Brasil</b>	15,6	12,4	10,9	11,1	10,4	10,1	10	9,7	8,4
<b>Sexo</b>									
Homens	15,5	12,4	11,1	11,3	10,6	10,3	10,2	9,8	8,6
Mulheres	15,7	12,3	10,8	10,8	10,1	9,9	9,8	9,6	8,2
<b>Cor</b>									
Branca	9,5	7,7	7	7	6,5	6,2	6,2	5,9	--
Preta ou parda	23,5	18,2	15,3	15,4	14,6	14,2	13,6	13,4	--
<b>Situação do domicílio</b>									
Urbano	11,4	9,5	8,4	8,4	7,8	7,6	7,5	7,4	--
Rural	32,7	28,7	25,6	25	24,1	23,4	23,5	22,8	--
<b>Grandes regiões</b>									
Norte	13,3	11,2	9,4	11,6	11,3	10,8	10,7	10,6	10,8
Nordeste	30,5	24,3	21,9	21,9	20,7	19,9	19,4	18,7	19,4
Sudeste	9,3	7,5	6,6	6,6	6	5,8	5,8	5,7	5,8
Sul	9,1	7,1	5,9	5,9	5,7	5,5	5,5	5,5	5,5
Centro-Oeste	13,4	10,2	8,9	8,9	8,3	8	8,2	8	8,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 1995, 2001, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2011.

Obs.: \* Exclusiva a população rural da região Norte; \*\* Inclusive a população rural da região Norte.

Essa realidade, no entanto, não significa ausência de reconhecimento ou investimento por parte do governo federal nesta área. Ao contrário, ao longo da última década, a EJA foi efetivamente reconhecida como modalidade específica da educação básica, passou a integrar o sistema público de financiamento da educação e adquiriu canais institucionais de interlocução entre governo e sociedade civil. Em 2004 foi criada a Secad, responsável pela EJA no MEC e retomada a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), agora com nova denominação, que agrega representantes da sociedade civil, universidades e governos com o intuito de acompanhar a implementação e a gestão da política de EJA no país. Os fóruns de Educação de Jovens e Adultos, constituídos a partir da década de 1980 de maneira voluntária, por gestores de governos municipais progressistas, educadores populares e pesquisadores, para troca de experiência e mobilização para o reconhecimento da EJA como política pública, foram institucionalmente considerados interlocutores do governo federal. Em 2006 a criação do Fundeb, incorporou

o financiamento da EJA, embora com fator de ponderação menor que o da escola regular. Em 2007 iniciaram-se audiências públicas que resultam nas Diretrizes Operacionais da EJA (Resolução CNE 03/2010). Em 2008 lançou-se a Agenda Territorial, instrumento de articulação de EJA. Neste mesmo ano ocorreu ampla mobilização nacional para constituir de maneira participativa a elaboração do documento para a VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA) realizado em Belém, graças a um esforço governamental junto à Unesco para trazê-la para cá.

Os desafios, no entanto, permanecem, apesar dos passos dados no longo caminho da universalização do acesso à alfabetização e à elevação da escolaridade.

### DIVERSIDADE COMO MARCA

A principal característica da política de EJA da última década tem sido o reconhecimento e o respeito da diversidade que marca esta modalidade de ensino em um país marcado por desigualdades de diferentes naturezas.

Para atender às diversas especificidades dos potenciais educandos da EJA, o governo federal constituiu uma série de programas. Buscando responder à expectativa por qualificação profissional, foram criados o PROEJA e o Projovem, este último, nas versões rural e urbano, destinado para jovens entre 18 e 29 anos com a orientação de aliar elementos de elevação de escolaridade com qualificação profissional, mediante a concessão de uma bolsa de estudos. No caso do Projovem, a matriz do programa prevê também elementos para a educação e exercício da cidadania.

O Projovem urbano tem sido implementado, de forma experimental, em unidades prisionais de alguns estados, em função da disposição dos governos estaduais em aderir à iniciativa; e o Projovem rural, também conhecido como Saberes da Terra, destina-se a jovens agricultores.

Respondendo às demandas por escolarização nos assentamentos rurais resultantes do programa de reforma agrária, foi constituído o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Prонера), sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Considerando as especificidades do calendário de trabalho e locais de moradia dos jovens e adultos pescadores com baixa escolaridade, o Ministério da Pesca criou o Pescando Letras.

Por fim, o governo federal, numa atitude absolutamente inédita, em diálogo com a sociedade civil e governos estaduais, empenhou-se no reconhecimento formal e organização de diretrizes para a educação de pessoas jovens e adultas privadas de liberdade. A ação resultou na elaboração, pelo Conselho

Nacional de Educação, das Diretrizes Nacionais para a Educação nas Prisões, inserida na modalidade EJA.

Por esta medida, o governo nacional estabeleceu forte pressão indutora para que os governos estaduais organizem a educação básica, incluindo a dimensão do ensino profissionalizante, em todas as unidades prisionais do país.

Esta pluralidade de iniciativas tem sido apontada por alguns pesquisadores como pulverização de esforços com resultados insatisfatórios e desperdício de recursos, afirmando a inexistência de uma política pública para a EJA – universal, consistente e exitosa –, e a proliferação de ações isoladas, pontuais, criadas para responder pressão de grupos organizados da sociedade. Por outro lado, há que se reconhecer o esforço do governo federal em respeitar a diversidade dos potenciais educandos da EJA e procurar estabelecer uma política para atendê-la.

### OS DESAFIOS DA ESCOLARIZAÇÃO

De maneira geral, foram mantidas as tradicionais formas de atendimento aos jovens e adultos com baixa escolaridade: iniciativas de alfabetização e inserção da EJA nas redes públicas de ensino.

No primeiro grupo, destaca-se o programa Brasil Alfabetizado, criado já em 2003, sob a responsabilidade do Ministério da Educação que, por meio de convênios, estabeleceu parcerias, inicialmente com organizações da sociedade civil, migrando gradativamente para estados e municípios.

A iniciativa enfrentou e enfrenta críticas e desafios de diversas ordens, que vão desde a formação dos educadores populares, até o controle financeiro-administrativo dos recursos. No entanto, o foco principal das críticas está na superação da concepção restrita de alfabetização, em programas aligeirados e de governo, para consolidá-la em uma política pública nacional que inclua a alfabetização no âmbito da EJA, promovendo continuidade entre uma e outra.

O governo federal manteve o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), herdado do governo anterior, cujo objetivo era extrapolar a dimensão da simples certificação de competências e habilidades escolares, para considerar também a capacidade de compreensão de fenômenos, seleção e organização de fatos, dados e conceitos para resolver problemas e capacidade de argumentação. Todas estas, segundo os idealizadores, dimensões que se relacionam com a experiência de vida dos participantes.

Na prática, o ENCCEJA não se consolidou, havendo inconstância na sua aplicação. A principal crítica à iniciativa é a sobreposição da lógica de certificação à da escolarização.

No entanto, a experiência demonstrou que o ENCCEJA é valorizado por grupos impossibilitados de frequentar a escola, e que veem nele sua única chance de elevar a escolaridade e acessar conhecimento, por meio de seu material de apoio. Este é o caso, por exemplo, das populações encarceradas.

Em relação à continuidade da escolarização, já em 2003, primeiro ano do governo Lula, o Programa Recomeço do governo anterior, passou a denominar-se *Fazendo Escola*, ampliando o número de municípios atendidos até sua universalização, em 2007.

Neste mesmo ano, houve a inclusão da EJA no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) com o repasse de recursos para as matrículas na EJA, 30% menor que aquele fixado no ensino regular.

Esta inserção inferiorizada resultou na adoção de uma estratégia irregular por parte dos gestores, que tem computado as matrículas da EJA no ensino regular, como forma de aumentar o repasse de recursos. Dessa forma, é impossível aferir o impacto do Fundeb e o significado da redução do número de matrículas na EJA, verificado nos últimos anos pelo Censo Escolar. Os dados apontam que em 2012, computávamos a incrível queda no número de matrículas em 21,6% nos últimos seis anos, 3,4% entre 2011 e 2012, representando menos 3,9 milhões de matrículas em apenas um ano.

Pode ser que jovens e adultos não queiram ir à escola, mas pode ser também que suas matrículas tenham sido feitas no ensino regular pelo valor maior do repasse do Fundeb e, dada a não especificidade no atendimento, estas pessoas abandonem a escola.

A não continuidade dos estudos pelos educandos do Brasil Alfabetizado nas redes públicas de ensino pode ser explicada pelo fato de que muitas vezes as pessoas concluem a alfabetização na comunidade, mas se recusam a ir para a escola, seja por razões afetivas, de manter o vínculo com o educador local, seja pela falta de preparo da escola, ainda que formalmente na modalidade EJA, para receber adultos.

Verifica-se que, apesar da destinação de recursos para formação de professores, inclusão da EJA no programa nacional de distribuição de livro didático, o que deveria garantir um mínimo de material pedagógico elaborado especificamente para este segmento, garantia de material, merenda escolar e óculos, a procura de adultos pela escola vem se reduzindo.

Vale lembrar que todos os insumos citados acima, inclusive o acesso a óculos, foram respostas do MEC aos resultados de incessantes pesquisas realizadas para identificar as razões da não procura pela escola, e também da histórica evasão na EJA.

Como sabemos, a educação básica é de responsabilidade dos governos municipais e estaduais. No caso da EJA, a partilha de responsabilidade coloca o primeiro segmento do ensino fundamental sob a responsabilidade dos governos municipais, e o segundo segmento, assim como o ensino médio, com os governos estaduais. O papel da União é de induzir os outros entes federados, por meio da adesão voluntária. Esta tarefa já seria complexa por razões técnicas e pedagógicas, afinal, são mais de 5 mil municípios, mas é agravada pela disputa político-partidária, que tem inviabilizado a implementação de ações de interesse da população de cidades e estados.

### DESAFIOS A SUPERAR

O desafio principal a ser superado é o de constituir, no contexto do debate sobre um Sistema Nacional de Educação, uma política nacional articulada de alfabetização e de educação de jovens e adultos, com clara distribuição de responsabilidades entre os diversos níveis de governos, com financiamento, monitoramento e controle social. Trata-se de superar o principal obstáculo de incluir a política de alfabetização no contexto da Educação de Jovens e Adultos, na lógica de uma educação continuada e de qualidade no plano nacional.

Entre outros desafios colocados para a concretização do sonho de um Brasil totalmente escolarizado, destacamos um que o governo federal tem sido pouco ativo: a formação inicial de professores para a EJA. São muito poucos os cursos de Pedagogia do país, que oferecem habilitação específica para esta modalidade, sendo que nas regiões Norte e Centro-Oeste, são praticamente inexistentes.

É certo que o esforço para a formação continuada é fundamental, mas para que a EJA seja realmente tomada como prioridade na educação, é preciso o envolvimento das instituições de ensino superior na pesquisa, na formação e na extensão.

Também é preciso enfrentar a polêmica definição da idade mínima para frequentar a EJA, uma vez que a intensa presença de adolescentes nesta modalidade é considerada por alguns pesquisadores um fator que afasta o público adulto, de um lado; e, de outro, a violação dos direitos educativos de adolescentes considerados “inadequados”, geralmente por razões de disciplina, para o ensino regular, são expulsos para a EJA.

Ocorre que a LDB estabelece 15 e 18 anos idades mínimas para participação nos exames de certificação, respectivamente, do ensino fundamental e médio, mas é omissa em relação à matrícula na EJA. Em 2000, o Parecer 11 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE-

CEB), fixou estas idades em 14 e 17 anos, alegando ser esta uma forma de evitar a evasão de adolescentes da educação básica. Em 2008, Parecer do mesmo CNE propôs idade mínima de 18 anos para matrícula na EJA. A polêmica gerada foi tamanha, que o MEC preferiu omitir-se.

Por fim, é preciso rever o valor de repasse para a EJA no Fundeb, pois sua inferioridade em relação aos demais segmentos contribui para que permaneça considerada como uma ação compensatória, quase caritativa, e não como um direito.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CATELLI, R.; HADDAD, S. O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos. In: *Educação de Jovens e Adultos: insumos, processos e resultados (relatório de pesquisa)*. Ação Educativa Assessoria Pesquisa e Informação: São Paulo, 2013.
- DI PIERRO, M. C.; XIMENES, S. O impacto da inclusão da Educação de Jovens e Adultos no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) no Estado de São Paulo. In: *Educação de Jovens e Adultos: insumos, processos e resultados (relatório de pesquisa)*. Ação Educativa Assessoria Pesquisa e Informação: São Paulo, 2013.
- DI PIERRO, M. C. Balanços e desafios das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. In.: SOARES, Leôncio et al (orgs.). *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010 (Didática e prática de ensino).
- GRACIANO, M. Levantamento de informações sobre o perfil de escolaridade da população prisional – Educação nas prisões: estratégias para implementação em São Paulo. Ação Educativa Assessoria Pesquisa e Informação: São Paulo, 2013. Disponível em: <[www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org)>. Acesso em: 20 jan. 2013.
- HADDAD, S. A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFINTEA VI. *Revista Brasileira de Educação*, v. 14, n. 41 mai./ago. 2009. p. 355-397
- MACHADO, M. M. Processos de formação de educadores de jovens e adultos – os desafios políticos e pedagógicos da formação de educadores de EJA no Brasil. In: SOARES, L. et al (orgs.). *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010 (Didática e prática de ensino).

- SOARES, L. Formação de educadores: a habilitação em EJA nos cursos de pedagogia. In: SOARES, L. *et al* (orgs.). *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010 (Didática e prática de ensino).
- VÓVIO, C. L. Formação de educadores de jovens e adultos: a apropriação de saberes e práticas conectadas à docência. In: SOARES, L. *et al* (orgs.). *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2010 (Didática e prática de ensino).

SALETE VALESAN CAMBA

**EDUCAÇÃO POPULAR: REFLEXÕES  
A PARTIR DE UMA EXPERIÊNCIA.  
A RECID E O LEGADO DA EDUCAÇÃO  
POPULAR NO BRASIL**

*Caminhando e cantando e seguindo a canção,  
Somos todos iguais braços dados ou não,  
Nas escolas, nas ruas, campos, construções,  
Caminhando e cantando e seguindo a canção,  
Vem, vamos embora que esperar não é saber,  
Quem sabe faz a hora, não espera acontecer.*

Geraldo Vandré

O encanto em contar esta experiência brasileira está na possibilidade de deixar as ideias fluírem sem amarras. Um projeto de educação popular que nascia com outro nome, dentro do governo federal, mais precisamente do gabinete da Presidência da República, para espriar nas comunidades brasileiras a formação cidadã e a informação dos direitos de cada brasileiro e brasileira. Coragem, ousadia, determinação e visão de mundo foram as qualidades necessárias em Frei Betto para possibilitar que uma articulação entre governo, entidades e movimentos sociais pudesse resultar na Rede de Educação Cidadã (Recid). Começo com ele, pois foi assim que ingressei nesse desafio, em 2003, durante o Fórum Social Mundial em Porto Alegre. Em minha memória recente, a primeira conversa em que eu e Moacir Gadotti tivemos com Frei Betto, numa das salas do Palácio do Planalto, quando nos solicitou o apoio do Instituto Paulo Freire (IPF) para a gestão. Tenho clareza de que seu desejo, naquele momento, não era executar este projeto como um convênio e sim por vias próprias, com o Talher Nacional. Porém, foi a modalidade possível e que

se aplica até hoje. Outra certeza, é que ao buscar o IPF, ele pensou em Paulo Freire como parceiro para um grande desafio. E conseguiu, mesmo que tenha sido possível apenas por meio de um dos seus legados.

Na sustentação desta proposta também estavam inúmeras entidades, organizações e movimentos sociais em todos os 27 estados brasileiros. Mas, sem sombra de dúvidas, ela encontrava eco e fortalecimento no popular e visionário presidente Lula e seus assessores Gilberto de Carvalho e Selvino Heck, que junto com Frei Betto viabilizaram as caminhadas necessárias para a sua concretização.

Não foram fáceis os anos de 2003 a 2010. Criar as condições de execução administrativa e pedagógica de uma rede, que em sua natureza não caberia dentro do escopo de um convênio, foi certamente um dos maiores desafios que vivi até hoje. Acredito que um grupo seletivo de pessoas tenha a dimensão do que essa dinâmica significa. Conciliar o desejo da militância brasileira com planilhas e mais planilhas de objetivos, metas, ações e resultados para contemplar o modelo de convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é uma verdadeira arte. Reuniões e reuniões infundadas, afinal, ali estava a Lei nº 8.666/1993 para instruir o processo de conveniamento. Por vezes, reuniões foram desesperadoras e sem respostas. E a necessidade recorrente dos relatos do andamento das negociações, nas reuniões em que se encontravam todas as entidades e movimentos vindos dos 27 estados, em Brasília, com o Talher Nacional. Mas, o grupo era guerreiro. Tanto da parte do IPF quanto do Talher Nacional. Desistir, nunca.

O que desejavam os sujeitos militantes dos Talheres estaduais<sup>1</sup> era a consolidação de um *Projeto popular para o Brasil* com o lema “*O povo que ousa sonhar, constrói o poder popular*”. Uma das músicas que representa com precisão o sentimento da rede e por ela muito cantada foi Tocando em frente, de Almir Sater e Renato Teixeira: “Cada um de nós compõe a sua história, cada ser em si carrega o dom de ser capaz, e ser feliz”.

A diversidade brasileira é tamanha que pensar em reduzi-la em planilhas, sem poder contemplar grande parte das necessidades locais e regionais, exigidas para o trabalho de mobilização e formação previsto como proposta, foi desesperador. Sabíamos que o trabalho precisaria ser feito, mas que parte das condições não estaria garantida pelo convênio. Quantas horas, dias e noites dedicados a criar instrumentos e justificativas para viabilizar as atividades em locais cujos microestabelecimentos eram desprovidos de estrutura

1. Articulação de diversos atores sociais, entidades, movimentos populares e governo federal que assumem a missão de realizar um processo sistemático de sensibilização, mobilização e educação popular. Disponível em <[www.recid.org.br/component/k2/item/download/263.html](http://www.recid.org.br/component/k2/item/download/263.html)>.

mínima. Mas, era nesses lugares que residia nosso principal público para o atendimento e formação pela educação popular. Depois de vencidas algumas barreiras, o trabalho foi fluído e o convênio sendo executado. Não é fácil para uma organização assumir a responsabilidade de um convênio como este. De 2003 a 2010, o IPF executou convênios com o MDS e com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), contando com Raiane Assumpção na coordenação pedagógica e Alexandre Munck, na coordenação administrativa. Quando chegamos para a parceria com a SDH, de imediato o convênio foi firmado sob a coordenação da área de Educação em Direitos Humanos. Novos ajustes, novas propostas de atuação para a gestão administrativa e pedagógica. A equipe da SDH era muito boa em gestão e no relacionamento profissional e humano. Nem preciso dizer que logo entrou o nosso querido sistema de gerenciamento (SICONV). Esse sistema é temido pela maior parte das organizações e entidades, pois exige um conhecimento e uma estrutura interna que a maioria não pode ter. Superamos e fomos avançando.

Foram anos de muita criatividade pedagógica, cultural, política, administrativa e de fortalecimento de relações humanas sem fronteiras. A Recid estabelecia o desafio cotidiano da gestão de uma rede que traz em sua natureza a relação entre governo e organizações sociais, entre sujeitos militantes e sujeitos do serviço público, entre a missão de educadores populares com a necessidade de desenvolver atividades com a população brasileira de baixa renda a fim de divulgar as políticas públicas sociais do governo federal. Iniciou-se com o Programa Fome Zero, passou ao Brasil Sem Miséria e avançou num processo de formação cidadã espalhando-se pela Educação em Direitos Humanos. Entendo que ao viabilizar aos brasileiros e brasileiras informação e acesso aos seus direitos básicos, como alimentação, moradia, saúde, educação, trabalho, transporte e renda, estamos atuando para garantir os Direitos Humanos. Entretanto, para essa corajosa rede de concepção freireana em que “o mundo não é, o mundo está sendo” era preciso mais. Era necessário fortalecer as políticas para pescadores, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, crianças, jovens e idosos. Fazer valer o Bolsa Família, o Brasil Alfabetizado, a Economia Solidária, a Reforma Agrária, o Cultura Viva, a Comunicação Compartilhada, o Software Livre e o acesso às novas tecnologias. Garantir seu lugar de articulação no Fórum Social Mundial, no Fórum Mundial de Educação e no Mercosul Social e Participativo.

São tantos os sujeitos cidadãos que atuam como voluntários da Recid, além de inúmeras organizações sociais e movimentos envolvidos, que não dá para questionar o impacto e potencial desta rede. Provocados por eles, criamos a Gestão Compartilhada com o desafio administrar o pedagógico e pedagogizar o administrativo e, ainda, estabelecer os papéis articulados de cada parceiro

dentro da rede. Uma verdadeira escola de educação popular. Um processo de formação continuada para as equipes estaduais de gestão foi fundamental, não apenas para garantir a execução dos convênios, mas, principalmente, por oportunizar que a rede construísse um saber necessário para superar as dificuldades e resistências com a burocracia exigida para a execução financeira e administrativa de um convênio. Um saber institucionalizado que faz parte do projeto político pedagógico da Recid.

Instrumento metodológico que representa um avanço na Gestão Compartilhada, as Cartas Pedagógicas marcaram também o processo final do convênio estabelecido entre o IPF e a SDH para a consolidação da Recid, pois deixaram ali registradas todas as dimensões do trabalho pedagógico e administrativo desenvolvido nestes anos, nos 27 estados, por todos e todas que se envolveram no sonho de construir um país mais justo, fraterno e solidário.

A entrada do Centro de Assessoria Multiprofissional (Camp) em 2010, como entidade executora nacional do convênio com a SDH, sob a coordenação de Mauri Cruz, vem marcada pela história registrada nas cartas pedagógicas, uma vez que o Camp já fazia parte da Recid desde 2003 e também era responsável pela gestão estadual do convênio no Rio Grande do Sul. Executar um projeto de educação popular em direitos humanos foi o desafio assumido por essa comprometida e respeitada organização. Cito novamente a dupla Almir Sater e Renato Teixeira para dar musicalidade ao momento:

Penso que cumprir a vida, seja simplesmente compreender a marcha, ir tocando em frente, como um velho boiadeiro, levando a boiada eu vou tocando os dias pela longa estrada, eu vou, estrada eu sou.

O período de dois anos é irreal para que um projeto ou programa tenha resultado e se consolide. Não é justo dizer que estamos executando políticas públicas com ações de convênios que duram um ou dois anos. No máximo, estamos mobilizando e criando um caldo para iniciar um processo de execução de uma política futura. Num convênio de um ou dois anos, que não tem continuidade, nos perguntamos: O que fazer com quem foi envolvido e acreditou no que foi proposto? Como ficam as organizações e movimentos que entram nessa relação? Como avaliar os resultados posteriores? Como monitorar as mudanças e transformações viabilizadas, ou não pelas ações do convênio? Inquietudes e perguntas que permeiam até hoje nossas conversas de sustentabilidade e continuidade da Recid. A atuação do Camp com a Recid, desde 2003, facilitou e muito executar o convênio a partir de 2010. Vale ressaltar, que tanto o Camp quanto a Recid estão imbricados na construção da proposta

do novo Marco Legal que define e estabelece a relação Estado e Sociedade Civil, conduzida pela Secretaria Geral da Presidência da República e que esperamos seja aprovada e publicada o mais breve possível. Mas, enquanto isso não acontece, continuamos de olho na Lei nº 8.666/1993 e no preenchimento do SICONV para dar tudo certo na prestação de contas e não deixar trabalho para os órgãos de controle.

Um retrato da importância da Recid, para o fomento da educação em direitos humanos no Brasil e do cumprimento do compromisso assumido pelo Camp em sincronizar a educação popular com a educação em direitos humanos, está estampado em todos os textos que compõem o material sistematizado e produzido como Cartas-Memórias: o trabalho pedagógico da Recid/Camp 2010-2012. Além de ser um importante instrumento pedagógico para a formação da rede e um registro histórico da sua produção e avanços, é também, uma comemoração pelos dez anos de Recid e 30 anos de Camp.

A Resolução nº 1, do CNE, de 30 de maio de 2012, que estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, traz em seu artigo segundo o seguinte texto:

A Educação em Direitos Humanos, um dos eixos fundamentais do direito à educação, refere-se ao uso de concepções e práticas educativas fundadas nos Direitos Humanos e em seus processos de promoção, proteção, defesa e aplicação na vida cotidiana e cidadã de sujeitos de direitos e de responsabilidades individuais e coletivas.

Exatamente este foi o trabalho desenvolvido nos dez anos de Recid, ressaltadas as particularidades e especificidades de cada projeto ou público. Ao ler as cartas deparamos com a arte da escrita, em diferentes formas e linguagens, delineando a fundamentação teórica e metodológica do trabalho. Nelas estão contidas: a memória histórica da Recid; a metodologia desenvolvida nas oficinas e encontros estaduais e nacionais; as preocupações com o respeito ao saber local, ao mesmo tempo em que se criam oportunidades de avançar no conhecimento instituído e no acesso a informação; o desejo de consolidar um projeto popular de um país onde a educação popular e a educação em direitos humanos tenham o mesmo espaço que a educação formal nas escolas; o sonho de construir uma sociedade soberana, com justiça social e direitos humanos para todas e todos; a necessidade da *ação-reflexão-ação* permanente, como nos ensinou Paulo Freire; a importância do projeto político pedagógico para nor-tear e sulear o trabalho da rede e os desafios e avanços da gestão.

O artigo 3º da mesma resolução traz:

A Educação em Direitos Humanos, com a finalidade de promover a educação para a mudança e a transformação social, fundamenta-se nos seguintes princípios: I - dignidade humana; II - igualdade de direitos; III - reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades; IV - laicidade do Estado; V - democracia na educação; VI - transversalidade, vivência e globalidade; e VII - sustentabilidade socioambiental.

Aos educadores e educadoras populares que atuam na Recid, com especial admiração ao trabalho de Andrea David e Vera Lucia Barreto, aos sujeitos voluntários e ao conjunto de organizações e movimentos sociais que fazem parte deste espaço de experimentação da gestão democrática das políticas públicas, meu mais profundo reconhecimento da enorme contribuição que estão dando para o Brasil. O legado pautado na educação popular para a garantia e promoção dos direitos humanos já completa dez anos e se consolida.

Quero registrar mais uma vez minha preocupação com a continuidade e a sustentabilidade da rede. A Recid não se compreende num convênio e, portanto, não cabe a acomodação. Encontrar saídas e aprender como construí-las faz parte da maturidade da rede e da real definição de sua natureza. As Cartas Pedagógicas são fundamentais para essa caminhada. *Como cada ponto de vista é a vista de um ponto*, deixo aqui um pouquinho do meu. E, finalizo com a música *Pra não dizer que não falei das flores*, de Geraldo Vandré:

Nas escolas, nas ruas, campos, construções,  
Somos todos soldados, armados ou não,  
Caminhando e cantando e seguindo a canção,  
Somos todos iguais, braços dados ou não,  
Os amores na mente, as flores no chão,  
A certeza na frente, a história na mão,  
Caminhando e cantando e seguindo a canção,  
Aprendendo e ensinando uma nova lição,  
Vem, vamos embora que esperar não é saber,  
Quem sabe faz a hora, não espera acontecer.

**GLEISSON RUBIN**

**EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E  
TECNOLÓGICA: CONTRIBUIÇÃO  
PARA O PROJETO DE  
DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

Ao longo de 12 anos atuando como especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Educação (1998-2010), presenciei três momentos emblemáticos da história das instituições federais de educação profissional e tecnológica: a comemoração do centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, em 2009; a implantação dos 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – processo que conferiu uma nova identidade aos CEFETs, escolas técnicas e escolas agrotécnicas federais e ampliou o papel dessas instituições na formação profissional de jovens e adultos e no desenvolvimento científico e tecnológico das regiões em que atuam; e, por fim e com maior destaque, a expansão da Rede Federal, por meio da criação de 240 unidades de ensino entre 2005 e 2010. Farei um breve apanhado da educação profissional no Brasil, para montar esse contexto da expansão da Rede Federal.

Por mais conhecida que seja a trajetória das instituições federais de educação profissional no Brasil, sublinho alguns aspectos que ilustram as limitações e as potencialidades associadas a essas unidades, que, a despeito de terem ampliado a sua presença física em todas as regiões do país, ainda representam um sonho distante para grande parte dos estudantes dos ensinos fundamental e médio.

Em 1909, por decreto do então presidente da República Nilo Peçanha, foram criadas as primeiras 19 Escolas de Aprendizes e Artífices, voltadas ao atendimento dos filhos das classes operárias ou, nas palavras do próprio instrumento de criação, aos “desvalidos da fortuna”. Ao longo dos 90 anos que se sucederam, o processo de criação de unidades ocorreu de forma episódica

e assimétrica, alternando períodos de pouca atenção a esse campo (entre 1910 e 1930 foram criadas apenas sete escolas e nos 21 anos de governos militares a média foi de menos de uma nova unidade de ensino por ano), com alguns governos que se destacaram: Getúlio Vargas com 15 unidades, em seus dois governos, e Itamar Franco com 26, em três anos.

Um aspecto em particular chama a atenção: a criação de unidades de ensino raramente esteve associada a um plano de abrangência nacional que levasse em conta as idiossincrasias regionais e demandas delas decorrentes. A primeira experiência nesse sentido aconteceu durante o Governo Sarney, em 1987, com a criação do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (Protec), cuja meta consistia na implantação de 200 unidades de ensino técnico no interior do país. O principal mérito desse programa foi fortalecer o ensino técnico nas regiões mais interioranas, tentando equilibrar e compensar a concentração de escolas técnicas federais nas capitais dos estados. O programa resultou na construção de 50 unidades (um quarto do previsto), entregues à população entre 1991 e 1999. Entretanto, as últimas escolas desse período foram inauguradas sem que os respectivos quadros de pessoal estivessem constituídos, ao passo que outras tiveram suas obras abandonadas, caso das unidades de Inhumas e Hidrolândia, em Goiás, e de Nova Andradina no Mato Grosso do Sul.

Em novembro de 1997, foi lançado o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), em decorrência de Acordo de Empréstimo firmado entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com recursos iniciais de 312 milhões de dólares – dos quais 50% eram provenientes do BID e 50% da contrapartida brasileira –, a meta consistia no financiamento de ações em 275 escolas de educação profissional, contemplando a construção de escolas novas e reformas e ampliações em escolas existentes. Em oito anos, o programa construiu 125 unidades de ensino, mas apenas duas delas foram integradas à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, cujo atendimento se deu predominantemente por meio de ações de reformas, ampliações e aquisições de equipamentos nas unidades existentes à época. Em sua principal frente de atuação, o Proep apostou na construção de unidades de ensino que, depois de prontas, seriam mantidas por entidades não governamentais sem fins lucrativos: o chamado segmento comunitário. Pelo modelo proposto, caberia à União a construção e equipagem dos estabelecimentos e ao parceiro privado (associações, fundações, cooperativas, sindicatos, entre outros) a gestão e a manutenção do centro construído. Tal proposta traduziu em termos práticos a orientação do artigo 47 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que restringia a expansão da oferta de educação profissional,

mediante a criação de novas unidades de ensino, somente aos casos em que fosse possível estabelecer parceria com estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais. Por essa razão, das 125 escolas construídas pelo Proep, 70 pertenciam ao segmento comunitário e 53 passaram à gestão de governos estaduais.

Enquanto o Protec deixou como legado negativo algumas obras inacabadas, o Proep enfrentou problemas de outras ordens, mas não menos graves e causadores de longos desdobramentos. Sob sua vigência, registraram-se poucos casos de interrupções na construção das unidades, ainda que algumas tenham sido concluídas com bastante atraso. Por outro lado, dezenas de escolas novas funcionaram por curto espaço de tempo e várias sequer iniciaram suas atividades, notadamente aquelas construídas para serem administradas por entidade não governamental. Naquele modelo, cada mantenedor deveria assegurar a oferta de, pelo menos, 50% de vagas gratuitas, como forma de compensar o investimento de recursos públicos na construção da unidade de ensino, exigência cujo cumprimento se revelou inviável em várias parcerias estabelecidas. Levantamento realizado em 2008 mostrava que, das 70 escolas edificadas para o segmento comunitário, 31 não registravam nenhuma atividade, em que pese suas respectivas instalações físicas serem dadas como concluídas. Das 53 escolas do segmento estadual, 20 não possuíam atividade regular. Tal situação desencadeou um processo de reversão de titularidade dos estabelecimentos de ensino para a União, atingindo o seu ápice entre 2008 e 2010, período em que foram federalizadas cerca de 30 escolas construídas pelo programa.

As experiências anteriores de Protec e Proep deixaram algumas lições importantes. A primeira e mais eloquente indicava a necessidade de se olhar para o país por inteiro. A essa altura, a Rede Federal já contava com 140 unidades de ensino e 96 anos de existência. Nem por isso, se podia afirmar que se tratava de uma rede de amplitude nacional, haja vista a persistente concentração de unidades nas regiões mais desenvolvidas do país e o consequente ônus imposto às regiões mais remotas. O ponto de partida para a seleção das localidades a serem contempladas foi a constatação de que a Rede Federal não contava com uma unidade sequer em estados como Amapá, Acre, Mato Grosso do Sul, e também no Distrito Federal, de sorte que uma quase centenária rede de instituições federais não se fazia presente nem na própria capital da Federação. Além disso, sempre que observado em direção horizontal, o mapa de distribuição territorial das 140 unidades existentes mostrava grande concentração no litoral; em perspectiva vertical, predominância de unidades no centro-sul do país.

Em dezembro de 2005, após 18 meses de tramitação no Congresso Nacional do projeto de lei que removia o óbice legal (o já citado artigo 47 da Lei nº 9.649/1998) para a construção – e manutenção – de novas unidades de ensino técnico pela União, iniciaram-se os trabalhos com vistas à construção das 64 primeiras unidades do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, número que mais tarde seria ampliado até alcançar, em 2010, a marca de 240 novas unidades de ensino.

O documento base da primeira etapa do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, cuja elaboração teve o privilégio de coordenar, trazia três diretrizes para atendimento prioritário: 1) unidades da Federação que não possuíssem nenhuma escola da Rede Federal; 2) regiões mais interioranas do país e 3) periferias dos grandes centros urbanos.

Desse modo, os investimentos foram direcionados às regiões historicamente excluídas na formulação de políticas públicas. Para exemplificar as disparidades encontradas no quadro anterior, citamos o estado de Minas Gerais, o qual, mesmo contando com o maior contingente de unidades da Rede Federal – 22 ao todo –, possuía nada menos que 19 delas na metade sul do estado, e apenas três localizadas na região norte, incluindo-se aí a região dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri, mais pobres do estado e que não contavam com nenhuma unidade.

Com o intuito de fomentar a formação profissional em todas as mesorregiões do país, no lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, o Ministério da Educação propõe a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal, desta vez com a perspectiva de contemplar com 150 unidades de ensino as chamadas cidades-polo. A escolha das localidades tomou cinco meses de estudos multidisciplinares, projeções estatísticas e discussões com ministérios e governos estaduais. Para cada uma das localidades selecionadas, traçou-se um raio de abrangência, definindo-se um recorte territorial e demográfico de atendimento potencial, cuidando-se de evitar a concentração de unidades em regiões mais bem contempladas. O mapa inicial de atendimento foi então submetido a sucessivos crivos técnicos, buscando-se alinhar a proposta de distribuição de unidades às demandas provenientes das políticas de desenvolvimento industrial, de geração de trabalho e renda, de modernização e expansão do agronegócio, de fortalecimento do trading turístico, de fomento às novas formas de associação e cooperativismo, de desenvolvimento de arcos produtivos com elevado grau de inovação tecnológica, enfim, de grande parte das políticas públicas que dialogavam em maior ou menor medida com a própria política de formação e qualificação profissional.

Estudos complementares também subsidiaram este trabalho, como os de evolução dos movimentos migratórios, de mobilidade intra e interurbana e de associação intermunicipal, na medida em que a escolha das localidades poderia afetar ou ser afetada pelas dimensões aqui citadas.

Decorridos seis anos desde a concepção do Plano de Expansão da Rede Federal – Fase 2, ainda hoje se reconhecem os méritos de uma escolha criteriosa que buscou conferir à Rede Federal a dimensão nacional, negligenciada por 95 anos. Em recente matéria publicada pelo Jornal O Globo (edição de 14/07/13), o pesquisador do Ipea Ronaldo Coutinho Garcia – reconhecido especialista em Planejamento Estratégico Situacional (PES) e que trabalhou diretamente com Carlos Matus<sup>1</sup>, inventor do método – cita a distribuição das novas unidades de educação profissional e tecnológica como uma das iniciativas mais exitosas em termos de planejamento da ação governamental. Segundo ele, a instalação de cada uma foi “milimetricamente arquitetada para desenvolver as regiões mais pobres”.

Entretanto, escolher adequadamente onde instalar cada equipamento público é condição decerto necessária, mas não suficiente para assegurar a efetividade da política proposta e responde apenas a uma das lições deixadas pelos programas antecessores de expansão do ensino técnico.

A segunda lição reside justamente em encontrar mecanismos e adotar todos os meios possíveis para se garantir a construção de todas as unidades previstas e o funcionamento de cada uma por meio da adequação de recursos humanos, materiais, logísticos e organizacionais, reconhecendo-se que erguer o prédio é apenas a primeira e a mais simples das tarefas que antecedem a constituição de uma escola pública de qualidade. Ironicamente, a singeleza desta constatação não impediu que muitos governantes e dirigentes públicos fossem capturados pela armadilha de acreditar que a inauguração do complexo escolar representa o termo final de um projeto educacional, quando, de fato, apenas marca o início da empreitada.

No Protec, como afirmei anteriormente, pelo menos dez unidades da Rede Federal foram inauguradas sem quadro próprio de professores e de técnicos-administrativos. No Proep, a fragilidade do programa estava associada à proposta de financiamento dos novos estabelecimentos. Em cada caso, pelo menos um componente essencial do projeto político-pedagógico ou do modelo de gestão não foi devidamente ponderado durante o planejamento da ação que se pretendia realizar.

1. Ministro da Fazenda no governo do ex-presidente chileno Salvador Allende.

Aqui, entram em cena os recursos de gestão com os quais pudemos contar durante os seis anos em que o Plano de Expansão teve seu período de maior intensidade. Desde a ferramenta de tecnologia da informação com a qual monitorávamos em tempo real cada uma das obras até a concepção de uma nova identidade institucional para a Rede Federal pós-expansão, passando por um amplo programa de formação gerencial para os diretores das unidades recém-constituídas.

Para dar suporte à implantação das novas unidades, foram contratados mais de 15 mil professores e 12 mil técnicos administrativos por meio de concursos públicos realizados nos exercícios de 2006 a 2012. Os investimentos de recursos orçamentários para construção, aquisição de equipamentos e mobiliários para montagem de laboratórios, salas de aulas, espaços esportivos e administrativos superaram a marca de 1 bilhão de reais na última década, o que possibilitou não somente a expansão da Rede, mas a própria recuperação da estrutura física e das condições de trabalho das unidades que já existiam antes do processo de expansão.

Desde 2005 o percentual de professores com titulação de mestrado ou doutorado na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica tem-se mantido acima de 60% do total de docentes em atividade. Entre os diretores-gerais que assumiram o comando das unidades novas a maioria recebeu formação específica em gestão pública, em programa desenvolvido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em nível de especialização.

Todos esses componentes ajudam a compreender a razão do êxito do trabalho desenvolvido pelos atuais Institutos Federais, que a cada ano posicionam suas unidades entre as melhores instituições de seus respectivos estados na avaliação do Enem e que têm alcançado níveis elevados de empregabilidade para seus alunos.

Alguns podem argumentar que o êxito das instituições do sistema federal de ensino decorre em grande medida dos investimentos *per capita* reconhecidamente superiores aos valores aportados pelas redes estaduais e municipais. De fato, os recursos investidos pelo MEC em educação profissional e tecnológica saltaram de 700 milhões em 2003 para 3,9 bilhões de reais em 2010, traduzindo-se em um incremento médio de 28% ao ano. Apesar de representar um aporte financeiro considerável, bem maior que no passado, os benefícios sociais experimentados pelas comunidades atendidas pelos institutos federais resultam de uma compreensão mais abrangente do conceito de “investimento em educação”, no sentido de que o “investimento em educação”, para além da comparação de cifras, deve traduzir um conjunto de ações integradas, planejadas e bem executadas para que a sociedade goze de uma educação pública de qualidade.

Ainda que fôssemos tratar só de cifras, o investimento em educação profissional já estaria justificado, se considerássemos que o custo médio de um aluno de curso técnico da Rede Federal é de, aproximadamente, 7 mil reais por ano – já incluídos os gastos com folha de pagamento de professores e funcionários –, ao passo que o custo para manter um adolescente autor de ato infracional em unidade de internação chega a 7 mil reais por mês! Que tipo de futuro o país deve e pretende proporcionar ao seu jovem de 14 anos? Como o dinheiro investido em cada um agirá em sua autoestima?

Para finalizar, cito um trecho da palestra *Os sete sapatos sujos*, proferida por Mia Couto<sup>2</sup> no Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique em 2005, mesmo ano em que o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica começou a ser gestado. O palestrante discorre sobre as agruras de sua terra natal. Guardadas as devidas proporções, algumas são velhas conhecidas da parcela mais pobre de nossa população. Transcrevo-as aqui como argumento final em minha defesa pelo investimento na formação profissional de nossos jovens e adultos:

Contudo, as conquistas da liberdade e da democracia que hoje usufruímos só serão definitivas quando converterem-se em cultura de cada um de nós. E esse é, ainda, um caminho de gerações. Entretanto, pesam sobre Moçambique ameaças que são comuns a todo o continente. A fome, a miséria, as doenças, tudo isso nós partilhamos com o resto de África. Os números são aterradores: 90 milhões de africanos morrerão com aids nos próximos 20 anos. Para esse trágico número, Moçambique terá contribuído com cerca de 3 milhões de mortos. A maior parte destes condenados são jovens e representam exatamente a alavanca com que poderíamos remover o peso da miséria. Quer dizer, África não está só perdendo o seu próprio presente: está perdendo o chão onde nasceria um outro amanhã. Ter futuro custa muito dinheiro. Mas é muito mais caro só ter passado.

2. Biólogo, romancista, cronista e poeta moçambicano, Mia Couto é considerado atualmente um dos principais escritores do continente africano, cujos textos já foram traduzidos em mais de 20 países. Vencedor, em 2013, do Prêmio Camões, considerado o mais importante prêmio literário destinado aos autores de língua portuguesa e autor de *Terra Sonâmbula*, classificado como um dos doze melhores livros africanos do século XX.



**MARIA APARECIDA PEREZ**

**GESTÃO MUNICIPAL E  
POLÍTICA EDUCACIONAL**

Este breve texto propõe um diálogo acerca da concepção de educação que fundamenta a implementação da política educacional a partir de iniciativas do Ministério da Educação (MEC), bem como provocar uma reflexão sobre o processo em curso.

Os trabalhos desenvolvidos na Rede Municipal de Ensino, em todas as instâncias, explicitam as principais linhas de atuação da proposta para a Educação que se pretende implantar no município e apontam desafios para firmar a concepção de educação assumida nos governos Lula e Dilma.

As diretrizes gerais norteadoras da política educacional apontam como prioridades para a Rede Municipal de Ensino a democratização da gestão, a democratização do acesso e da permanência e a qualidade social da educação, na perspectiva de uma inclusão, sejam crianças, adolescentes, jovens e adultos. Além dos próprios professores com as novas capacitações propostas que apontam para uma melhoria dos projetos políticos pedagógicos de cada escola.

O primeiro governo do presidente Lula realizou um movimento de aproximação das políticas educacionais federais dos municípios. A primeira ação com impacto no município foi a transferência do salário educação direto aos municípios, sem a intermediação dos governos estaduais, inibindo ações de retaliação quando havia conflito político na condução dos governos.

As ações de financiamento são as que se destacam para os gestores municipais. Além delas, o MEC iniciou um movimento de aproximação das políticas municipais. Dados e informações foram colhidos e subsidiaram o desenho de programas voltados ao município.

Um avanço foi o programa Mais Educação, entre outros, por apresentar uma proposta formatada em apoio à política educacional e impulsionadora da implantação da educação integral. Este programa veio para substituir os antigos editais em que as prefeituras apresentavam projetos isolados para obterem verbas. A grande maioria das propostas era para cobertura de quadra, compra de instrumentos musicais ou equipamentos desportivos.

Com o desenvolvimento de ações da área de cultura e esporte foram reforçados processos de ensino-aprendizagem com o desenvolvimento de habilidades que auxiliam as crianças e adolescentes no seu cotidiano escolar.

Outros programas desenhados como ampliação do PNLD, da oferta de transporte escolar, de diversos projetos alinhados no PAR auxiliaram as equipes locais a se organizarem e planejarem suas ações.

Acertadamente, as iniciativas olharam para o município, mas atualmente a quantidade e diversidade de programas ofertados terminam por não respeitar a produção local. Hoje o avanço na área de gestão que o MEC pode dar é voltar a dialogar com os municípios no sentido de alinhar as ofertas federais com as iniciativas locais para não inibir o protagonismo local e nem deixar de reconhecer a produção local.

A Concepção de educação que fundamenta tais diretrizes pressupõe: o reconhecimento e o pertencimento dos sujeitos que compõem a comunidade educativa; a compreensão das práticas curriculares para além dos espaços da sala de aula e da Unidade Educacional (UE). Tais condições contribuem para a efetiva interação da UE com a cidade e pela apropriação de seus espaços, reconhecendo os sujeitos que compõem a Comunidade Educativa como protagonistas no processo de implementação da política educacional.

### **CURRÍCULO E GESTÃO: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

O processo de descentralização das instâncias de poder, valorizando a comunidade educativa, respeitando as especificidades das diversas regiões da cidade, desencadearão práticas que explicitam diferentes momentos de apropriação da concepção de Educação, na perspectiva de transformar as cidades em Cidades Educadoras. Dentre tais práticas, destacam-se:

- 1) Incorporação dos projetos e programas como práticas curriculares que visam o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, sujeitos desse processo, possibilitando a diversidade e favorecendo a inclusão com a ampla discussão sobre o Plano Municipal de Educação a ser formulado não só com a comunidade educativa, mas com a população; articulados ao programa Mais Educação, entre outros.

2) Práticas curriculares articuladas por meio de ações: social, cultural, esportiva e tecnológica.

3) Processos e espaços de gestão democrática, especialmente no planejamento e execução das ações, tais como: criação/ fortalecimento de colegiados para viabilizar a participação, formação e apropriação dos espaços públicos pelos educadores e educandos – reconhecimento das iniciativas municipais.

4) Formação e acompanhamento dos profissionais das várias instâncias por meio de espaços que promovam a integração, a reflexão e o debate sobre as concepções e práticas educacionais.

A concepção de currículo deve refletir as diretrizes enunciadas no início deste texto, reconhecendo os sujeitos no seu contexto sociocultural, político e histórico. Ela deve também reafirmar o princípio da participação democrática nas diferentes instâncias, valorizando as relações na/da unidade educacional com a região, que fortalecem os vínculos, possibilitando a implementação de uma gestão democrática ao mesmo tempo que cria condições para a permanência da criança e a melhoria da qualidade da educação.

A (re)construção de um currículo que permita a manifestação, a produção e a difusão de saberes, buscando a autonomia e o comprometimento com a emancipação. Neste sentido, se faz necessário que os dirigentes do MEC e dos governos locais passem a olhar a volta da unidade escolar, fazendo a sua leitura de mundo para que não sejam apenas administradores, mas sim gestores sociais.

Isto significa cruzar o que está sendo construído como política educacional com as necessidades locais, avaliando projetos políticos pedagógicos para que contemplem a resolução de dificuldades locais. A escola não pode apenas oferecer vaga e ser bem administrada para que não falem materiais didáticos e recursos humanos. Ela (a escola) precisa criar identidade local, reconhecendo o processo local de construção de conhecimento para que se estabeleça uma ponte entre a escola e comunidade. Este é, sem dúvida, um indicador de mudança e de construção da qualidade social da educação.

Nesse sentido, alguns desafios merecem ser destacados:

1) Fortalecer a gestão que proporciona o planejamento e a execução de ações integradas e participativas no âmbito intra e inter institucional.

2) Intensificar a formação e acompanhamento de toda comunidade educativa.

3) Desenvolver ações pedagógicas, culturais e esportivas que possibilitem a apropriação pelas UE dos espaços públicos, com a presença da comunidade.

4) Incorporar os programas especiais e projetos indicados pelo MEC, como práticas curriculares.

Fortalecer os colegiados das UE e enfatizar a articulação das áreas de Esporte e Cultura para planejar as ações com a comunidade.

Assim, a concepção de educação assumida compreende que todos os sujeitos envolvidos na implementação da política educacional se constituem como protagonistas. Reafirma-se como ações estratégicas:

■ A realização da permanente formação/acompanhamento da comunidade educativa.

■ A implementação da metodologia dialógica no processo de formação/acompanhamento e sistematização de registros e indicadores que retroalimentem as intervenções de formação, influenciando as práticas educacionais cotidianas;

■ Ênfase na formação/acompanhamento, nas temáticas de gestão e currículo que contemplem questões como: diversidade, letramento, novas tecnologias e múltiplas linguagens, reconhecendo os saberes e as culturas dos sujeitos como necessárias à construção de sua identidade e de seu protagonismo.

Enfim, é necessário que todas as unidades educacionais convivam nos espaços públicos para favorecer a manifestação das culturas locais, a produção e a difusão do conhecimento na perspectiva da construção de práticas curriculares, criando a noção de pertencimento e valorizando suas raízes socioeconômicas e culturais.

Assim nos tornaremos gestores sociais e produtores de conhecimento e não meros administradores de recursos, financeiros, humanos e materiais.

DANIEL CARA

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL E NOVO PROJETO DE EDUCAÇÃO

### A EDUCAÇÃO, A FOTOGRAFIA E O FILME

Nos últimos anos, o debate educacional brasileiro pode ser sintetizado por duas visões incompletas: a da fotografia e a do filme. Normalmente, reivindicada pelo consórcio partidário de oposição (PSDB-DEM-PPS), a perspectiva da foto apresenta de modo frio os alarmantes indicadores educacionais do país, demonstrando o óbvio: o Brasil ainda está distante de consagrar o direito à educação, especialmente, se considerada sua pujante riqueza cultural e relativo poder econômico.

Por outro lado, analistas cuidadosos<sup>1</sup>, mas também defensores apressados do governo federal, optam por analisar a educação sob o prisma do filme, uma abordagem claramente mais justa e sensível, porém incompleta. Nela o Brasil está distante de um quadro digno, mas há 10 anos estava em situação muito pior em termos educacionais. Normalmente, a conclusão desta linha de análise é de que avançamos muito e em pouco tempo. E como esse é um fato incontestado, é verdade também que ele é insuficiente para responder ao todo do problema. Daqui em diante, considerando os avanços e desafios, o Brasil precisa se debruçar naquilo que necessita fazer para consagrar o direito à educação pública gratuita, laica e de qualidade para todos e todas.

A publicação das edições (quase) anuais do relatório *Education at a Glance* (Olhar sobre a Educação) da Organização para a Cooperação e De-

1. Uma análise criteriosa e bem problematizada dos avanços advindos dos 10 anos da gestão federal do PT na educação pode ser obtida no artigo "A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil", escrito por Pablo Gentili e Dalila Andrade de Oliveira, páginas 253-265 do livro organizado por Emir Sader, *10 anos de governo pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, São Paulo: Boitempo/Flacso, 2013.

envolvimento Econômico (OCDE), concede um bom exemplo da insuficiência das visões da foto e do filme, mas também dá pistas sobre o que precisa ser feito. Uma conclusão que consta ali e pode ser extraída dos dados internacionais comparados é a de que o Brasil está entre os países mais dinâmicos do mundo em termos de melhoria na educação, embora ainda permaneça no fim da fila entre aqueles que são analisados.

Para um exercício ponderado de análise dos dados, primeiro é necessário reconhecer que, comparativamente, o Brasil avança justamente porque está muito atrás em termos de indicadores educacionais. Ou seja, os países desenvolvidos, como já contam com bons sistemas de ensino, dificilmente conseguirão avançar muito mais. Ainda assim, como há mais países atrasados e próximos da situação brasileira, se faz necessário desvendar os segredos do dinamismo do caso brasileiro.

Entre as diferentes interpretações, é praticamente um consenso que o Brasil tem colhido frutos por implementar políticas estruturantes desde a redemocratização. E um dos elementos centrais observados para a confecção dessas políticas tem sido a qualidade da participação da sociedade civil, que precisa ser reconhecida, respeitada e estimulada

### AS CONQUISTAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO

Não apenas as edições do *Education at a Glance*, mas quase todos os relatórios internacionais que analisam o caso brasileiro, consideram a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como um dos fatores mais relevantes para o dinamismo na melhoria da educação brasileira.

Construído por meio de decisiva incidência da sociedade civil<sup>2</sup>, o Fundeb cobre toda a educação básica, financiando matrículas desde a creche até o ensino médio. Mas o texto original, encaminhado pelo governo Lula ao Congresso Nacional em junho de 2005, era muito aquém do que aquele que foi aprovado.

O original não incluía o financiamento das matrículas em creche, não apresentava uma consistente complementação da União e não considerava o estabelecimento do Piso Nacional Salarial para os Profissionais do Magistério. Em outras palavras, ainda que já fosse superior ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) construído no governo FHC, o ponto de partida do Fundeb era marcadamente insuficiente.

2. Por sua bem-sucedida incidência na criação e regulamentação do Fundeb, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi agraciada com o Prêmio Darcy Ribeiro 2007, concedido pela Câmara dos Deputados em nome do Congresso Nacional.

Dedicada à construção de argumentos técnicos, mobilização social e interlocução com a imprensa, foi a sociedade civil que conquistou a adesão de parlamentares de diversos partidos para um “Fundeb pra Valer!”<sup>3</sup>, impulsionado pelo movimento dos “Fraldas Pintadas”<sup>4</sup>. Graças ao apelo social, foi possível sensibilizar a sociedade, fortalecer a posição de gestores do Ministério da Educação (MEC) e vencer os obstáculos impostos pela área econômica do governo Lula. No fim, as matrículas em creches foram incluídas no computo do Fundeb, foi garantida uma complementação da União aos fundos com menor arrecadação, ainda que insuficiente, e ficou determinado que em poucos meses deveria ser estabelecido o chamado Piso do Magistério, transformado em norma jurídica em 2008, por meio da Lei nº 11.738/2008<sup>5</sup>.

Obviamente, em contextos democráticos, a participação social precisa vir acompanhada de abertura ao diálogo por parte do Poder Público. Após o Fundeb, estabelecido pela Emenda à Constituição 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, outras políticas estruturantes foram estabelecidas graças à forte incidência da sociedade civil, como: a Lei do Piso do Magistério (11.738/2008), a Emenda à Constituição 59/2009, a Lei das Cotas nos Institutos e nas Universidades Federais (12.711/2012) e, mais recentemente, a Lei de vinculação das receitas petrolíferas à educação pública e à saúde (12.858/2013).

Em todas essas vitórias foram fundamentais o diálogo e a sensibilidade de parlamentares petistas, em especial mobilizados e articulados pelo Núcleo de Educação do PT da Câmara dos Deputados. Contudo, é marcante a dificuldade de interlocução existente entre o movimento educacional e o Poder Executivo, mesmo com a sociedade civil insistindo no fortalecimento das conferências educacionais, organizadas em gestão partilhada com o Ministério da Educação<sup>6</sup>.

## PARA SUPERAR A FOTO E O FILME: MAIS PARTICIPAÇÃO

A construção conflituosa das leis educacionais com a sociedade civil e a dificuldade de reconhecer o papel dela na feita das políticas, dificulta a implementação de um projeto educacional capaz de alimentar um novo modelo

3. Lema da Campanha Nacional pelo Direito à Educação em seu esforço de incidência no Fundeb.

4. Movimento de incidência ao Fundeb coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

5. A história da incidência da sociedade civil no Fundeb, além da própria construção dessa nova política de fundos, pode ser obtida na tese de Douramento na UnB de Paulo de Sena Martins, publicada por Paulo de Sena Martins, *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*, Campinas: Editores Associados, 2011.

6. A área da educação teve duas conferências até aqui, ambas realizadas apenas no segundo mandato do presidente Lula: em 2008, a Coneb (Conferência Nacional de Educação Básica) e, em 2010, a Conae (Conferência Nacional de Educação). A segunda edição da Conae está agendada para fevereiro de 2014.

de desenvolvimento socioeconômico. Mais grave, na pauta da educação, muitas gestões, mesmo de esquerda, tem optado por visões mercantilistas promovidas por consultorias e fundações empresariais, em detrimento do diálogo com sindicatos, movimentos sociais e ONGs dedicadas aos direitos educacionais.

O Brasil precisa superar a oposição entre a foto e o filme. Ambas as perspectivas estão fixadas no presente, em que pese o fato de que a visão do filme faça a necessária comparação com o passado. Em outras palavras, há avanços, mas não basta construir escolas técnicas e universidades. Também é fato que as bolsas do Prouni e Pronatec colaboram com a justiça social, mas colaborarão muito com a resolução dos gargalos econômicos e tecnológicos brasileiros. Ou seja, além de se analisar o presente e compará-lo com o passado, é preciso pensar como deve ser o futuro.

O Brasil carece de mais políticas estruturais, como Fundeb, Piso, Lei das Cotas. E todas elas, na força e abrangência que têm, só foram possíveis graças à participação social. O país precisa ir além do conteudismo exigido em exames como Prova Brasil ou o Pisa da OCDE. Necessita de um projeto de educação capaz de formar bons legisladores, operadores do direito, professores, engenheiros, artistas, arquitetos, empreendedores da nova economia pós-industrial etc. É preciso uma visão política mais ousada e plural, dedicada a um novo projeto de educação.

A educação brasileira deve se deter mais na aprendizagem da estrutura do pensamento, na produção de ciência de ponta, na formação de cidadãos participativos e que sejam bons e criativos profissionais.

Por melhor que sejam, os gestores à frente da política educacional não estão aptos a darem conta dessa tarefa sozinhos. Até porque não é uma tarefa de um só grupo ou partido, é de uma nação, ou pelo menos de uma parte mais significativa e plural dela. Pois, como diz o Presidente Lula, “sociedade civil não é para ficar na torcida, é para fazer parte do jogo”. E a sociedade civil tem muito mais a colaborar do que se limitar à desmotivadora oposição entre o filme e a foto, ela quer construir o presente e o futuro. Aliás, como comprovaram as jornadas de junho e suas bem-sucedidas ações de incidência no Congresso Nacional. Em outras palavras, para uma nova e melhor educação é preciso mais espaço para a participação.

CAMILLA CROSO

## ○ DIREITO HUMANO À EDUCAÇÃO NA AGENDA PÓS 2015

No ano 2000, os Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovaram duas declarações internacionais que vêm tendo impacto, em maior ou menor grau, na definição de marcos legais e políticos de vários países do mundo. Uma dessas declarações deu origem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e a outra ao Marco de Ação de Dakar, que ajustava e dava continuidade às metas de Educação para Todos (EPT) inicialmente definidas em 1990. Ambos os instrumentos determinavam metas com prazo até 2015. As metas de EPT propunham uma abordagem bastante ampla da educação, ancorada em uma perspectiva de direitos humanos, ainda que fizesse pouca referência aos vários instrumentos de direitos humanos aprovados pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde a Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948, os quais, tomados em seu conjunto, detalham o conteúdo do Direito Humano à Educação (DHE). Já os ODMs apresentaram uma abordagem bastante mais reduzida dos vários direitos humanos, inclusive da educação, referenciada em duas de suas metas: a universalização da educação primária (que corresponde ao Fundamental I no Brasil) e a paridade de matrículas entre homens e mulheres nesta etapa educativa.

Há um ano, a ONU deu início a um conjunto de dinâmicas que determinará o sentido e conteúdo da Agenda de Desenvolvimento Pós 2015, na qual espera-se o DHE ocupar lugar significativo. Nesse contexto, o secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, estabeleceu distintas instâncias e encomendou informes para que essa Agenda tomasse forma. Um primeiro momento chave foi a apresentação do relatório do secretário no dia 25 de setembro de 2013, no contexto da 16ª Assembleia Geral das Nações Unidas, quando fez um balanço do cumprimento das ODMs e sinalizou os desafios adiante. Para

seu relatório, agora já disponível, o secretário encomendou insumos a três instancias: (1) O Grupo de Alto Nível de Pessoas Eminentes sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós 2015, constituído em Julho 2012 e integrado por 27 pessoas, com o primeiro-ministro britânico ocupando a presidência; (2) A Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, estabelecida em agosto de 2012, com caráter supostamente mais acadêmico-científico e (3) o Pacto Mundial das Nações Unidas, uma plataforma integrada por 56 corporações privadas nacionais e multinacionais.

Dois elementos na própria arquitetura de definição de Agenda chamam a atenção: a primazia de indivíduos tidos como célebres na definição da Agenda (seja no “painel de alto nível de pessoas eminentes”, seja na rede de caráter mais científico-acadêmico) e o peso do setor privado nesta definição. Já os Estados, assim como as organizações da sociedade civil, tiveram até o momento um lugar relativamente menor, mais à margem do grosso do processo.

Vale ressaltar que no âmbito da elaboração do informe do painel de alto nível, realizou-se uma série de consultas pela internet e depois presenciais, nas quais a sociedade civil pôde ter algum espaço de participação. No que diz respeito à educação, no entanto, as perguntas orientadoras da consulta por internet eram já bastante tendenciosas, apontando para uma concepção de qualidade como resultados mensuráveis de aprendizagem e colocando capacidades (*skills*) como temática central. Também a consulta presencial, realizada em Dakar, em 2013, ofereceu pouco espaço de debate, sendo que a sociedade civil presente (que precisou solicitar um tempo de fala porque não estava inicialmente contemplada no programa) necessitou pressionar muito para que a macrometa de educação, recomendada como suposto “consenso” ao final da reunião, tivesse ao menos a palavra educação contida em sua formulação, já que a proposta apontava para uma redação de “aprendizagem para todos”- nome, diga-se de passagem, da Estratégia Setorial de Educação 2020 do Banco Mundial. Vale ressaltar que nessa reunião de consulta presencial em Dakar, os Estados tiveram apenas uma mesa para expor seus pontos de vista, com falas de três minutos cada, e nas quais não havia representação da América Latina e Caribe.

Dos três informes apresentados ao secretário-geral, aquele que teve maior destaque foi o informe do grupo de alto nível, o qual apresenta uma narrativa bastante contraditória com o enfoque de direitos humanos, refletindo algumas das problemáticas apontadas anteriormente. Parece-nos fundamental que qualquer Agenda de Desenvolvimento para o pós 2015 reafirme e consolide os instrumentos internacionais de direitos humanos já amplamente ratificados pelos Estados membros das Nações Unidas, orientados à justiça social e ambiental e à dignidade humana.

O informe do painel de alto nível suscita diversos questionamentos, seja no que tange sua narrativa geral, seja em sua abordagem especificamente com relação ao DHE. De maneira geral, três macro problemáticas deste Informe são: (1) a perspectiva de desenvolvimento sustentável apresentada não questiona as causas da injustiça e das desigualdades no mundo, deixando de propor mudanças estruturais e de priorizar a realização dos direitos humanos. Ele ignora o que engendrou as múltiplas crises desencadeadas nos últimos anos, legitimando o sistema que vem produzindo injustiça e desigualdade; (2) a premissa de que o motor do dito desenvolvimento são os negócios e a tecnologia, colocando o Estado e a cidadania à margem, chegando a dizer que o papel central dos Estados é gerar um ambiente favorável à expansão dos negócios. O Informe exalta o papel do setor privado como ator central, diminuindo o escopo do público, do Estado como garantidor de direitos e ignorando por completo o papel da sociedade civil e da cidadania como um todo. Além disso, a tecnologia é apresentada como neutra, vetor necessariamente promotor de bem-estar, e articulada ao setor privado; (3) a perspectiva de desenvolvimento sustentável apresentado é positivista e homogeneizante, apontando necessariamente para sociedades ‘modernas, urbanas e globais’, pautando o campo como atrasado e invisibilizando a pluralidade de povos e culturas.

Já com relação à narrativa do DHE, esta é igualmente reducionista e economicista, o que de fato contradiz uma concepção de educação como direito humano fundamental. O sentido da educação apresentado responde ao conceito de empregabilidade lançado pela Estratégia Setorial 2020 do Banco Mundial, ignorando e contradizendo o sentido da educação acolhido nos diversos instrumentos de direitos humanos, que aponta para a realização plena dos seres humanos e para a consolidação da democracia e da paz. O Informe do Grupo de Alto Nível, bem como os demais, enfatiza a aquisição de resultados mínimos e mensuráveis de aprendizagem em matemática, leitura e escrita, atribuindo enorme valor a processos de testes internacionais estandardizados, e deslegitimando consequentemente a importância de insumos e processos educativos.

Durante debates presenciais em Dakar, chegou-se a afirmar que não importam as condições e a vivência educacional desde que determinados resultados (mínimos) fossem alcançados. Isso contradiz claramente a concepção de educação como direito humano, uma vez que a educação em direitos humanos é constitutiva do direito humano à educação, assim como as várias dimensões do direito apontadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: sua disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade. Não apenas os informes produzidos restringem radicalmente o sentido e conteúdo do DHE, mas um deles chega a contradizer também

um preceito fundamental do direito, que é a gratuidade. O informe da Rede de Sustentabilidade promove o conceito de *affordability* educacional, ou seja, a possibilidade de que a educação seja pagável, barata, colocando em cheque a gratuidade educativa. De fato, a exclusão deste conceito de Relatório do secretário-geral lançado em setembro é considerada uma vitória de movimentos sociais que lutam pelos direitos humanos.

Para além dos relatórios e processos de consulta mencionados, é importante observar que diversos atores influentes vêm explicitamente defendendo a educação privada barata para setores de baixa renda como estratégia chave para atingir a educação para todos, o que é uma afronta ao direito humano fundamental de educação pública, gratuita e de qualidade para todos e todas. Além disso, a educação como lucro vem ganhando legitimidade crescente, bem como a comercialização da educação de distintas maneiras, inclusive na contratação de consultorias para elaboração de leis, políticas e programas, havendo muitas vezes um fluxo de recursos públicos ao setor privado. Por fim, representantes do setor privado ocupam crescentemente espaços de tomada de decisão em instâncias internacionais e nacionais, promovendo uma lógica que debilita o público e fragiliza a democracia participativa, na qual a cidadania deve ter o papel central na definição de políticas e do sentido da educação.

O afã por resultados mensuráveis, por outro lado, advém de uma concepção que advoga que apenas o que é mensurável tem valor, ou mais radicalmente, apenas o que é mensurável existe, desconhecendo os muitos processos de ensino-aprendizagem que são profundamente valiosos e podem não ser mensuráveis, além de se manifestarem num tempo de médio e longo prazo, extrapolando a temporalidade estipulada para realização de provas estandarizadas. Países como Estados Unidos e China, que até pouco tempo ostentavam uma política de resultados como estratégia de “garantir a qualidade” hoje atravessam uma fase de grandes questionamentos e mobilizações contra tais políticas. Nos EUA, antigos defensores desta abordagem hoje admitem que atingir bons resultados em provas estandarizadas pode vir associado à diminuição de qualidade, já que conseguir uma boa pontuação em testes não é um indicador de como se pensa, se raciocina ou se compreende as distintas áreas do conhecimento. Na China, está em curso uma reforma educativa orientada a diminuir a importância de tais provas e de promover a participação, a criatividade e felicidade dos estudantes e das estudantes como fatores fundamentais da qualidade educativa.

Ainda que o Relatório que o secretário-geral da ONU apresentou no dia 25 de setembro seja bastante melhor que os informes elaborados como subsídio e também melhor que versões preliminares circuladas, é preciso compre-

ender que os atores institucionais e individuais que advogam por uma concepção positivista, reducionista e homogeneizante tanto de desenvolvimento como de educação seguirão ativos na próxima etapa de definição da Agenda de Desenvolvimento Pós 2015. Se essa Assembleia Geral da ONU será palco para o lançamento do relatório do secretário geral, que apresenta uma determinada análise e narrativa do que se espera do desenvolvimento, a seguinte etapa se caracterizará pela definição concreta de metas e indicadores e trará uma disputa de sentidos acirrada.

Por último, vale ressaltar a importância de dar continuidade à estratégia de Educação para Todos e que esta esteja crescentemente em sintonia com os acordos já firmados pelos diferentes Estados a partir de instrumentos internacionais de direitos humanos. Seria nocivo, como começa a circular nos bastidores, a educação figurar apenas na Agenda de Desenvolvimento, e não mais numa futura agenda de EPT pós 2015, na qual a abrangência e a profundidade do DHE têm maiores e melhores condições de se expressar. A Agenda de Desenvolvimento e de Educação para Todos Pós 2015 deve pautar claramente os compromissos fundamentais que os Estados devem assumir, tendo em vista a superação das desigualdades, a promoção da justiça social e ambiental e a garantia concreta dos direitos humanos para todas as pessoas, sem discriminação.



## SOBRE O ORGANIZADOR

**PABLO GENTILI** é professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), secretário Executivo do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso) e Diretor da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso, Brasil). Escreve periodicamente para o jornal espanhol *El País* e desenvolve pesquisas na área das políticas educacionais e o direito à educação na América Latina.



## SOBRE OS AUTORES

**ANDRÉ LAZARO** é professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutor em Comunicação e Cultura pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Trabalhou no Ministério da Educação entre 2004 e 2011, onde exerceu os cargos de diretor, secretário Executivo Adjunto e Secretário da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad e, posteriormente, Secadi).

**CAMILA CROSO** é mestre em Política Social e Planejamento nos Países em Desenvolvimento pela London School of Economics. Atualmente é coordenadora geral da Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação e vice-presidenta da Campanha Mundial pela Educação. Integra o painel de conselheiros do *Right-to-Education Project*. Coordenou o Observatório da Educação da ONG Ação Educativa, e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

**CARLOS AUGUSTO ABICALIL** é secretário de Articulação Nacional dos Sistemas de Ensino do MEC. Ex-deputado federal pelo PT do Mato Grosso (2003-2007, 2007-2011). Foi presidente da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE), coordenador da Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do Partido dos Trabalhadores e membro da Comissão Executiva Mundial da Internacional da Educação.

**DALILA ANDRADE DE OLIVEIRA** é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora do CNPq e da FAPEMIG (PPM). Coordenadora geral da Rede Latino-americana de Estudos Sobre Trabalho Docente (RedEstrado) e presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Foi diretora de Cooperação Internacional da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).

**DANIEL CARA** é coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde 2006, membro do Comitê Diretivo da Campanha Latino-

americana pelo Direito à Educação (Clade) e membro titular do Fórum Nacional de Educação. Participou da direção da Campanha Global pela Educação (2007 a e 2011) e foi membro titular das comissões organizadoras nacionais das Conferências Nacionais de Educação Básica, 2007-2008 e 2008-2010.

**FLORENCIA STUBRIN** é mestre em Sociologia pelo IUEPRJ e doutoranda em sociologia pelo IESP/UERJ. Suas pesquisas analisam a relação entre movimentos sociais e governos pós-neoliberais na América Latina. Foi assistente acadêmica no Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clasco) e no Laboratório de Políticas Públicas (LPP/UERJ).

**FRANCISCO DAS CHAGAS FERNANDES** é secretário Executivo Adjunto do Ministério da Educação e coordenador-geral do Fórum Nacional da Educação e da Conae (2010 e 2014). Foi Secretário de Educação Básica do MEC; diretor do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Norte; diretor da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); e membro do Conselho Nacional de Educação (CNE).

**GLEISSON RUBIN** é secretário de Gestão da Política de Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Foi analista Administrativo do Ministério Público da União. No Ministério da Educação foi coordenador Nacional da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e diretor do Programa Brasil Profissionalizado. Foi responsável pela implantação de mais de 240 novas escolas técnicas federais, em todo o país.

**HELENO ARAÚJO** é presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (Sintepe) e diretor de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

**LUIZ FERNANDES DOURADO** é professor de Políticas Educacionais da Universidade Federal de Goiás (UFG). É membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação e dos Conselhos Superior e Técnico Científico da CAPES. Foi diretor da Secretaria de Educação Básica do MEC, coordenador Geral de Estatísticas Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e diretor de Pesquisa da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).

**MARIA APARECIDA PEREZ** é chefe de gabinete da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo. Foi assessora da prefeita Marta Suplicy, chefe de Gabinete e Secretária de Educação do Município de São Paulo (entre 2001 e

2004), e do município de Suzano (SP) (2006). Foi diretora do Departamento de Avaliação e Informações Educacionais - Secad/MEC (entre 2005 e 2006). Assessorou diversos projetos, dentre os quais destacam-se o Bairro Escola em Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, e o projeto Escola de Tempo Integral, em Belo Horizonte (MG).

**MARIÂNGELA GRACIANO** é doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE - USP). Desde março de 2011 é assessora parlamentar na Assembleia Legislativa de São Paulo. Foi assessora da ONG Ação Educativa, instituição na qual permanece como pesquisadora.

**MARIO THEODORO** é mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco e doutor em Economia pela Université Paris I – Sorbonne. Pertence ao quadro de Consultores Legislativos do Senado Federal desde 2003. É professor da Universidade de Brasília (UnB). Foi secretário-Executivo da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e desempenhou diversas funções no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

**MIGUEL ARROYO** é professor Titular Emérito da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais e doutor em Educação pela Stanford University. Foi secretário Adjunto de Educação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, onde coordenou a implantação da proposta político-pedagógica Escola Plural. Acompanha propostas educativas em várias redes estaduais e municipais do país e trabalha junto aos movimentos sociais.

**SALETE VALESAN CAMBA** é mestre em Educação pela FE-USP, coordenadora Executiva e coordenadora da área de Participação, Sociedade Civil e Processos de Mobilização da Flacso Brasil. Foi chefe de Gabinete e Secretária Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Integrou a direção do Instituto Paulo Freire e é militante de movimentos sociais e populares, incluindo as organizações do Fórum Social Mundial e do Fórum Mundial de Educação.

**SERGIO HADDAD** é doutor em História e Sociologia da Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é assessor da ONG Ação Educativa, diretor-presidente da Fundação Fundo Brasil de Direitos Humanos, membro do Conselho Internacional de Educação de Adultos e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: educação de jovens e adultos, educação popular e terceiro setor.

**Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:**

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**  
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**  
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**  
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**  
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**  
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**  
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**  
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**  
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**  
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática  
Marcos Dantas

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**  
Balço de uma década  
Pablo Gentili
- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**  
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho  
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica  
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani
- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**  
Fernando Sarti
- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**  
Samuel Pinheiro Guimarães
- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**  
Vanessa Petrelli Corrêa
- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**  
Vicente Andreu
- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**  
Leonardo Avritzer
- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**  
Nabil Bonduk e Rossella Rossetto

O livro *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas* foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares. O texto foi composto em Berkley no corpo 11/13,2. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em papel Pólen Soft 70g.