

A EDUCAÇÃO NO GOVERNO LULA

CARLOS BALDIJÃO E ZULEIDE TEIXEIRA

BRASIL
EM DEBATE



VOLUME 6



BRASIL 
EM DEBATE
VOLUME 6

A EDUCAÇÃO NO GOVERNO LULA

CARLOS EDUARDO BALDIJÃO
ZULEIDE ARAÚJO TEIXEIRA

Fundação Perseu Abramo

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

Diretoria

Presidente: Nilmário Miranda

Vice-presidente: Elói Pietá

Diretores: Flávio Jorge, Iole Iliada, Paulo Fiorilo, Selma Rocha

Coleção “Brasil em Debate”

Coordenador da coleção

Flamarion Maués

Projeto gráfico e editoração eletrônica

A + Comunicação e Desenho Gráfico

Marcello Araújo

Editores Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Maria da Costa

Este livro obedece às regras estabelecidas no Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B177e

Baldijão, Carlos Eduardo.

A educação no Governo Lula / Carlos Eduardo Baldijão, Zuleide Araújo Teixeira. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

104 p. : il. – (Brasil em debate ; v. 6)

Inclui bibliografia e anexos

ISBN 978-85-7643-095-7

1. Brasil - Educação - Política e governo - 2003-2010. 2. Educação básica. 3. Educação de jovens e adultos. 4. Ensino profissional. 5. Ensino superior. 6. Educação - Financiamento.

7. Educação pública. I. Teixeira, Zuleide Araújo. II. Título. III. Série

CDU 37(81)

CDD 370.981

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araújo – CRB 10/1507)

Todos os direitos reservados à

Editora Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 224 – Vila Mariana

04117-091 São Paulo – SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5571-0910

Correio eletrônico: editora@fpabramo.org.br

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo

www.fpabramo.org.br

www.efpa.com.br

Sumário

Apresentação • 6

Introdução • 8

Capítulo 1

Educação básica • 17

Melhoria da educação básica • 17

Educação de Jovens e Adultos – EJA • 23

Educação profissional • 32

Expansão da rede federal de educação profissional • 33

Plano nacional de formação de professores da educação básica - Parfor • 39

Capítulo 2

Ensino superior • 42

Novas políticas para o ensino superior • 42

Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni • 43

Programa Universidade para Todos – Prouni • 46

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes • 49

Autonomia das universidades • 53

Capítulo 3

Financiamento da educação • 58

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica– Fundeb • 58

Ampliação dos recursos destinados à educação no período de 2002-2009 • 61

Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes • 64

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – Pibid: bolsas para alunos de cursos presenciais que se dediquem ao estágio nas escolas públicas • 65

Capítulo 4

Gestão da educação pública • 71

Formação de gestores municipais e estaduais • 71

Formação e valorização dos profissionais da educação • 76

Regime de Cooperação e Sistema Nacional de Educação • 79

 A organização de um sistema nacional • 79

 Um sistema articulado • 83

Capítulo 5

Perspectivas e desafios para o futuro • 91

ANEXO • 94

SOBRE OS AUTORES • 103

Coleção “Brasil em Debate”

Pequenos livros sobre as grandes transformações do Brasil nos últimos oito anos

Quando Lula assumiu o governo, em 2003, o país vivia um momento difícil, com ameaça da volta da inflação, de aumento do desemprego, desprestígio internacional, sob o tacão do Fundo Monetário Internacional (FMI). Além disso, pouco era feito para mudar as condições de vida da maioria da população, o que agravava a situação de desigualdade social em que vivíamos. O Estado brasileiro estava enfraquecido por anos de desmonte de suas estruturas e a privatização de boa parte de suas funções.

Os dois governos liderados pelo presidente Lula e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) mudaram esse quadro, transformando o Brasil em um dos principais países no cenário internacional, com uma política externa que prioriza os interesses nacionais e regionais, além de buscar mudar a histórica desigualdade nas relações Norte-Sul. O governo Lula chegou ao último ano de seu segundo mandato com um índice de aprovação acima dos 80%, num evidente apoio às mudanças sentidas pela população.

O Estado retomou importantes funções de indutor de desenvolvimento e crescimento. Nesse intervalo, é importante destacar, foram impedidas novas privatizações que piorariam a vida

dos brasileiros. A inflação foi contida e o país pôde retomar níveis de crescimento econômico que não eram alcançados havia muitos anos, com a geração de milhões de novos empregos com carteira assinada.

Parafrazeando o presidente Lula, “nunca antes na história deste país” foram vistos avanços com tamanha abrangência, mesmo considerando a crise econômica que abalou o mundo em 2008.

Mas o principal, sem dúvida, é que, por meio dos programas de distribuição de renda e da nova política do salário-mínimo, milhões de brasileiros puderam sair da situação de miséria e pobreza em que se encontravam, atingindo níveis de vida e de consumo que os tornam hoje membros da classe média. Com isso, melhorou a saúde, a educação, o emprego e a autoestima, além de abrir possibilidades de um futuro melhor para todos.

É claro que muito ainda deve ser feito, mas o que se conseguiu nestes oito anos mostra que é possível implementar mudanças de fundo, que transformam a vida das pessoas e lhes dão mais dignidade e cidadania.

A coleção “Brasil em debate” pretende mostrar, de forma direta e simples, as principais áreas em que essas transformações ocorreram, como elas foram feitas e como possibilitaram que tais resultados fossem alcançados, para que haja o fortalecimento da democracia e a ampliação do conhecimento sobre o quadro político atual do Brasil. Boa leitura!

Editora Fundação Perseu Abramo

Introdução

A educação do Brasil mudou!

Com o governo Lula, o país cresceu de modo sustentado, como apontam todos os estudos econômicos sobre o período. A maior distribuição de renda e a valorização do salário-mínimo acima da inflação levaram milhões de pessoas a sair da pobreza extrema e outros milhões de brasileiros a ingressar na classe média. Não é sem justificativa que o resultado da pesquisa de opinião divulgada no final do governo Lula revelou patamar em torno de 80% da população satisfeita ou muito satisfeita com sua situação, aprovando o governo.

Faz parte da história do Partido dos Trabalhadores (PT) um conceito que Lula ajudou a construir: “[...] a educação é um direito de todos, que deve ser assegurado ao longo da vida” (Resolução do 3º Congresso do PT, 2007). Garantir esse direito é hoje, sem dúvida, o mais importante desafio estratégico do país. A educação é uma das condições fundamentais para o desenvolvimento sustentável, a distribuição de riquezas e a soberania da nação, além de se constituir, a um só tempo, em meio e objetivo do desenvolvimento global e da diminuição das desigualdades.

A educação foi uma das mais importantes prioridades do governo Lula, expressa por meio de políticas e progra-

mas que garantem a democratização do acesso, a permanência e o sucesso na educação básica. O mesmo se repete com relação ao ensino superior, com base em iniciativas que buscaram a garantia da democratização do acesso, da permanência e da melhoria de qualidade.

Foram realizadas ações na área educacional de forma a deixar bem clara a compreensão de que os processos formativos precisam estar comprometidos com o desenvolvimento pleno das potencialidades de cada ser humano. Como com a relação integrada do indivíduo com a natureza, com a sociedade e com a cultura, no tempo e no espaço, tendo-se, para isso, a ética como referência para conhecer e para ser. O sujeito educado pode buscar individual e coletivamente maneiras mais eficazes de superação das condições de desigualdade material e cultural e de resolução dos conflitos por meios democráticos.

O cumprimento dos objetivos assumidos pelo governo com relação à educação esteve em consonância com os propósitos políticos do PT e de seus aliados, assim como com o ordenamento jurídico que regula o setor, uma vez que o presidente e sua equipe, juntamente com os movimentos sociais organizados, estiveram inseridos no processo de elaboração e organização das leis que regem a educação no país.

Ao falarmos em ordenamento jurídico, devemos resgatar princípios e definições estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, especialmente o Capítulo III, que

trata especificamente da educação, além de outros artigos, ao longo de seu texto, que também versam sobre o direito de todos os brasileiros à educação, a exemplo do art. 227 que aponta para a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

De acordo com o art. 205 da Constituição Federal, a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Cabe aqui ressaltar o preceito constitucional com relação ao dever da família no incentivo e na garantia da presença de seus filhos na educação obrigatória.

**Nossa
Constituição
Federal manifesta
claramente que
a educação deve
formar cidadãos.**

É interessante desdobrar as ideias-força contidas nesse artigo. Destaque para o fato de que a educação é um dever do Estado, e que será promovida com a colaboração da sociedade, ou seja, com sua participação.

O artigo destaca em primeiro lugar o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania, antes de afirmar sua importância na qualificação para o trabalho.

Assim, nossa Constituição manifesta claramente que a educação deve formar cidadãos, não apenas pessoas capazes de exercer determinadas funções em seu trabalho sem conhecer suas implicações, seu contexto e o papel que ela

mesma deverá exercer na sociedade. De forma coerente, a Constituição prevê, também, a colaboração da sociedade, que deve estar comprometida em participar da gestão e do controle das instituições.

Desde sua fundação, o PT trabalha as questões da educação, como expressa em seus documentos e em suas gestões democrático-populares. O governo do PT trabalha com uma visão integral e inclusiva da educação, em gestão democrática e participativa da sociedade, ao contrário da visão neoliberal, que trata a educação como instrução e com foco nos anos iniciais, com a presunção de que a exclusão é o “destino” da maioria, e a educação em todos os níveis está posta para poucos privilegiados.

A educação, isolada de outros setores e sem a participação da sociedade, não pode promover a transformação necessária. Entretanto, sem ela, essa transformação torna-se inviável.

Esta concepção global, que durante os 8 anos do governo Lula, norteou as políticas educacionais, implica que a escola, sempre influenciada pelas dinâmicas e relações sociais, seja um espaço de investigação e polo de construção e organização da cultura, que interaja e valorize as várias experiências sociais e culturais de seus alunos e comunidades. Tal esforço deve estar associado ao aperfeiçoamento dos canais e dinâmicas de participação social consagrados pela Constituição, pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação e legislação específica dos estados, Distrito Federal e municípios.

O acesso às condições de produção do conhecimento, em todos os campos, é um direito.

As experiências realizadas no país alargaram significativamente as esferas públicas de participação social, com integração entre a gestão estabelecida e a sociedade. Demonstraram que o envolvimento dos vários segmentos da sociedade na discussão das políticas educacionais é determinante para o aperfeiçoamento da democracia e a superação das desigualdades sociais e regionais. Além disso, colabora para a cooperação e integração do Brasil com vários países do mundo.

Essas concepções, presentes nos programas e nos dois governos do presidente Lula, comprovam que a prioridade conferida à educação de qualidade social diz respeito a determinada visão do desenvolvimento nacional. Segundo essa visão, o acesso às condições de produção do conhecimento, em todos os campos, é um direito sem o qual não poderá haver diminuição das desigualdades, superação da exclusão e produção de conhecimento.

A produção e a apropriação de conhecimento são condições insubstituíveis do desenvolvimento econômico e social, e o compromisso em garanti-las pressupõe que o debate sobre as políticas educacionais levado a efeito no país se constitui em um dos elementos para sua concretização.

O segundo governo (2006-2010), por orientação do presidente Lula, trouxe para o âmbito do governo fede-

ral, respeitados os princípios federativos, uma firme atuação com o objetivo de garantir a qualidade da educação pública como direito de toda a população.

Além do compromisso com a conquista histórica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e com sua regulamentação; com a valorização e a integração entre os níveis e modalidades de ensino para os quais foram estabelecidas políticas nacionais voltadas à garantia da qualidade, do acesso e da democratização da gestão da educação, o governo lançou um plano de educação que tem como eixo a qualidade, a realizar-se em estreita colaboração com estados, Distrito Federal e municípios: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O PDE, constituído por um conjunto de 39 ações, traduziu o compromisso de tornar a educação uma prioridade do governo e da sociedade brasileira, com vistas a atingir outro patamar de qualidade empregando novos padrões de gestão e de financiamento.

Os dois movimentos, seja o de buscar a adesão da sociedade para tornar a educação uma prioridade do país, seja o de envidar esforços para a conquista da qualidade – ao mesmo tempo em que se amplia o acesso à educação básica e ao ensino superior públicos –, representam uma ruptura importante com as políticas gover-

O PDE, constituído por um conjunto de 39 ações, traduziu o compromisso de tornar a educação uma prioridade.

namentais de vocação neoliberal vigentes no governo FHC.

Naquela época, as referidas políticas neoliberais apresentaram ao menos duas faces à sociedade: a primeira, de subordinação das metas e orientações educacionais à redução do papel do Estado em todas as áreas, que implicou forte restrição de recursos e a focalização de políticas – como no caso do ensino fundamental, para o grupo populacional de 7 a 14 anos – apresentadas à sociedade como empenho em estabelecer prioridades. Essa oferta limitada da educação apenas ao ensino fundamental ocorreu, aliás, sem a garantia das condições mínimas de acesso ao conhecimento historicamente acumulado pela sociedade como instrumento de emancipação e construção de novos saberes. O desenvolvimento da educação fundamental por meio da Educação de Jovens e Adultos (EJA), também constitucionalmente obrigatória, foi alvo de veto pelo presidente FHC, ao sancionar a lei que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A segunda face das políticas neoliberais foi a de forte redução dos horizontes culturais de milhares de crianças e jovens, na medida em que a educação reduziu-se a mero instrumento, quando muito, de reprodução de conhecimentos, não se configurando, portanto, como um processo de construção e domínio de suas condições de produção. Também nesse caso as políticas focalizadas, sem a perspectiva da construção de um sistema articulado de edu-

cação, resultaram em investimentos em projetos pontuais, fragmentados e fragmentários, que subtraíram da maioria da população o direito inalienável e inadiável a uma formação integrada, de qualidade e democrática.

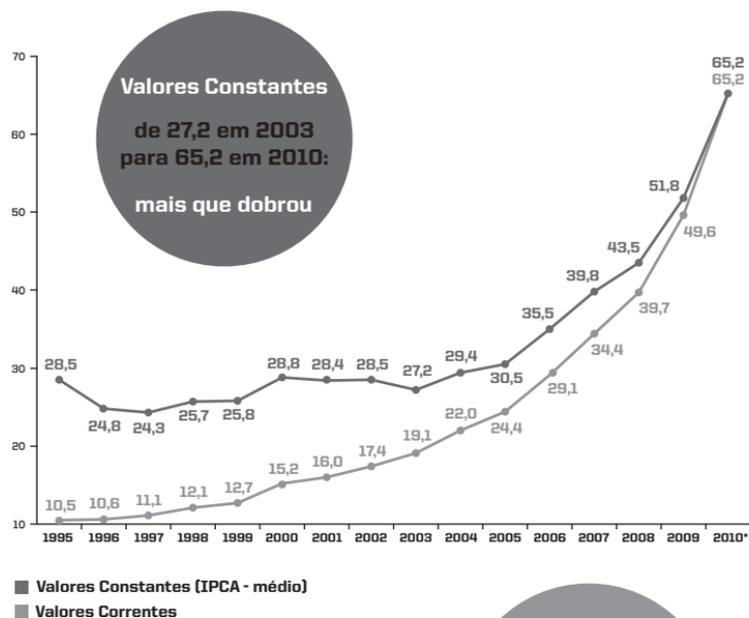
Por essa razão, é necessária a mais ampla mobilização do país para tornar a educação uma prioridade. É preciso empenhar os melhores esforços para que a democratização do acesso, da permanência e da gestão da educação tornem-se inseparáveis na busca por sua qualidade social.

**É necessária
ampla mobilização
do país, para
tornar a educação
uma prioridade.**

Tal mobilização é fundamental na defesa e no aperfeiçoamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como política de Estado, de forma a superar-se no país uma educação pobre e empobrecedora para os setores populares, bem como sua subordinação à lógica do mercado. É preciso que o PDE se torne um caminho central para a inserção da educação no campo dos direitos, de forma a garantir qualidade social, possibilitando acesso, permanência, aprendizagem e desenvolvimento humano.

Gráfico 1

Orçamento MEC - (1995 - 2010)



Fonte: SPO/MEC.

*Dotação autorizada.

Valores Correntes

**de 19,1 em 2003
para 65,2 em 2010:**

mais que triplicou

1

Educação básica

O governo Lula emprestou inegável dedicação ao desenvolvimento da educação básica (educação infantil, fundamental e média), em cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, constitucionalmente responsáveis por estes níveis de ensino, conforme o art. 211 da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, buscou realizar ações para assegurar o acesso, a permanência e o sucesso nesse nível de formação, com base em políticas de integração, ampliação das redes físicas, aumento de recursos financeiros (o Fundeb é um parâmetro neste aspecto), reestruturação de um processo de avaliação, democratização da gestão, assistência técnica, formação dos profissionais da educação e de gestores, melhoria do transporte escolar, universalização do Programa de Alimentação Escolar e do Livro Didático para toda educação básica, a exemplo de outras ações similares, todas com foco na qualidade social da educação.

Melhoria da educação básica

A educação básica é obrigação constitucional do Distrito Federal, dos estados e municípios. A União, no entan-

to, deve, em acordo com o parágrafo 1º do art. 211 da Constituição Federal, exercer em matéria educacional função redistributiva e supletiva de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Assim, cumprindo o dispositivo constitucional, o governo Lula fez avançar a cooperação com os diferentes entes federados, em suas três instâncias, primeiramente com o propósito de democratizar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica, para todos os seus segmentos, até mesmo viabilizando o atendimento educacional especializado, com salas de recursos multifuncionais: equipamentos, mobiliários, materiais pedagógicos e de acessibilidade e ampliação do atendimento a estudantes com deficiência (Decreto 6.571/2008).

Cumprindo dispositivo constitucional, o governo fez avançar a cooperação com os diferentes entes federados.

Antes de mencionar os diferentes programas federais dirigidos aos estados e municípios, assim como ao Distrito Federal, vamos nos referir ao Índice de Desenvolvimento da Educação

Básica (Ideb), indicador que mede a qualidade da educação. Esse instrumento permitiu ao MEC estabelecer metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022.

Com o Ideb, segundo afirma o MEC,

[...] os sistemas municipal, estadual e federal de ensino têm metas de qualidade para atingir. O índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), mostra as condições de ensino no Brasil. A fixação da média seis a ser alcançada considerou o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando se aplica a metodologia do Ideb em seus resultados educacionais. Seis foi a nota obtida pelos países desenvolvidos que ficaram entre os 20 mais bem colocados do mundo.

A partir da análise dos indicadores do Ideb, o MEC ofereceu apoio técnico ou financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino. O aporte de recursos se deu a partir da adesão ao Compromisso Todos pela Educação e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Em 2008, todos os 5.563 municípios brasileiros aderiram ao compromisso. O ministro da Educação, Fernando Haddad, contactou pessoalmente os 15 últimos prefeitos que ainda não haviam assinado o termo de adesão. No dia 30 de julho de 2010, foi completada a inscrição de 100% dos municípios brasileiros. Assim, todos os municípios e estados do Brasil se comprometeram a atingir metas como a alfabetização de todas as crianças até, no máximo, oito anos de idade.

O MEC dispõe de recursos adicionais aos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) para inves-

tir nas ações de melhoria do Ideb. O Compromisso Todos pela Educação propõe diretrizes e estabelece metas para o Ideb das escolas e das redes municipais e estaduais de ensino.

(Ministério da Educação. Educação. Ideb, 9 mar 2009. Disponível em: <www.mec.gov.br> Acesso em: abril 2011.)

A avaliação, portanto, constitui-se em instrumento de aperfeiçoamento do projeto político-pedagógico das escolas e das políticas educacionais sob responsabilidade de estados, Distrito Federal e municípios, razão pela qual tem forte poder indutor. Para tanto, refere-se a processos – não apenas a resultados – e tem caráter cumulativo e contínuo, tal qual definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), envolvendo alunos, familiares, educadores, gestores e procedimentos de gestão de maneira a permitir o estabelecimento da cultura do planejamento e replanejamento da política educacional.

Por essa razão, ainda que o Ideb se constitua em um indicador importante – na medida em que combina dados de fluxo escolar com os instrumentos de avaliação de desempenho em português e matemática –, ao lado dos resultados alcançados com a Provinha Brasil (outro mecanismo de aferição aplicado nesse nível de ensino), que oferece informações significativas sobre a aquisição da escrita no processo da alfabetização, esses indicadores devem avançar, para induzir uma cultura de avaliação vinculada ao planejamento e à gestão da política educacional nos esta-

dos e municípios, na formulação de projetos pedagógicos nas escolas e, ainda mais, para incitar as políticas nacionais

Tabela 1

Ideb 2007, 2009 e projeções para o Brasil

Anos Iniciais do Ensino Fundamental			
Ideb Observado		Metas	
Ano	Total	Ano	Total
2007	4,2	2009	4,2
2009	4,6	2021	6

Anos Finais do Ensino Fundamental			
Ideb Observado		Metas	
Ano	Total	Ano	Total
2007	3,8	2009	3,7
2009	4,0	2021	5,5

Ensino Médio			
Ideb Observado		Metas	
Ano	Total	Ano	Total
2007	3,7	2009	3,5
2009	3,6	2021	5,2

Fonte: Inep/MEC.

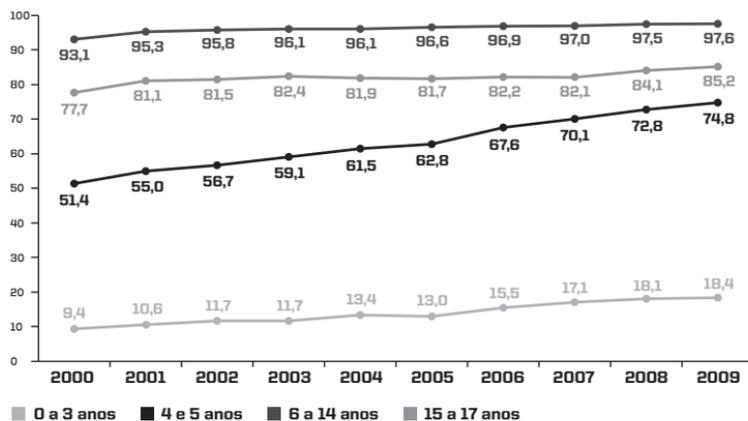
nas áreas de formação e currículo.

Essas considerações apontam que o MEC deve incentivar a avaliação externa e interna dos sistemas municipais e estaduais de educação e do Distrito Federal e, ainda, estender esse processo de avaliação a outros campos do conhecimento, imprescindíveis ao desenvolvimento cultural das gerações que passam pela escola.

Discussões e estudos em andamento no setor educacional têm apresentado outro desafio para a continuidade da atual gestão da educação no país. Diante do processo avaliativo instalado com o Ideb, mostra-se necessária a implementação de uma avaliação combinada que incorpore todos os mecanismos hoje utilizados, como o Ideb, a Provinha Brasil e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ampliando assim o quadro de indicadores que incluam as condições culturais e sociais dos estudantes, bem como as estruturas físicas, financeiras, humanas e administrativas das escolas, visando à concretização daquele processo de avaliação processual cumulativo e contínuo. A dinâmica do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes) pode se constituir em uma referência para esse fim.

Gráfico 2

Frequência escolar/creche



Fonte: Pnad/IBGE.

Educação de Jovens e Adultos - EJA

A Educação de Jovens e Adultos também se insere na educação básica, sendo nível de ensino fundamental obrigatório conforme o art. 208, inciso I da Constituição Federal. Entretanto, o governo Lula deparou-se com o veto do presidente FHC, que excluiu do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) a Educação de Jovens e Adultos (Emenda 14/199), fugindo da obrigatoriedade constitucional.

Perante a realidade educacional encontrada na população de jovens e adultos sem conclusão da educação básica denominada “regular”, o governo brasileiro ampliou e aprofundou o debate nacional sobre as políticas a serem implementadas para esse grupo. Sem dúvida, foi mais um desafio para o governo Lula, “[...] com a dimensão dada, por 67 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade que não concluíram o ensino fundamental, das quais 15 milhões não completaram quatro anos de estudo e 14 milhões sequer sabiam ler, escrever ou contar” (VI Confitea/2009 – documento preparatório).

Somente após a criação do Fundeb, em 2006, a EJA passou a ter uma estatura similar às demais modalidades e níveis da educação básica, no que diz respeito ao financiamento. Isso representou, pela primeira vez, possibilidades concretas de ampliação progressiva de sua oferta – com qualidade e efetividade –, bem como a garantia de

sua institucionalização. A partir desse momento, os sistemas de ensino em todos os níveis de governo puderam ampliar a infraestrutura disponível, tornando-a mais estável e adequada às necessidades da população jovem, adulta e idosa do país.

Em 2006, apesar do índice de analfabetismo ter baixado 3,8% em relação a 1996, o IBGE registrou cifra de 14,4 milhões de analfabetos com 15 anos ou mais.

A EJA não pode ser exclusivamente voltada para a alfabetização, mas deve ser vinculada a sua continuidade por meio do ensino fundamental (1º e 2º segmentos) e, ainda, para o ensino médio, com ênfase nos currículos integrados (educação básica e qualificação social e profissional). O currículo desenvolvido

nessa modalidade de ensino também não pode ser exclusivamente voltado para o domínio da leitura, da escrita e da aritmética, sendo fundamentais as abordagens do contexto social e territorial, além da história das comunidades na qual se insere esse contingente populacional, contribuindo, assim, para o fortalecimento de suas identidades sociais e fornecendo-lhes o instrumental para uma leitura do mundo em uma perspectiva emancipatória.

Em 2006, apesar do índice de analfabetismo ter baixado 3,8% em relação a 1996, o IBGE registrou a cifra de 14,4 milhões de analfabetos com 15 anos ou mais no país. Vale ressaltar as diferenças que se mantêm com relação à taxa

de analfabetismo entre as grandes cinco regiões do país. Em termos absolutos, segundo o IBGE, a região Nordeste tinha o maior número de analfabetos, chegando em 2006 com 7,6 milhões de analfabetos com 15 anos ou mais, seguida pelo Sudeste (3,7 milhões), Sul (1,2 milhão), Norte (1,1 milhão) e Centro-Oeste (0,8 milhão). Nesse sentido é importante também serem analisadas as questões de gênero e a perspectiva étnico-racial.

A localização, no que se refere ao campo e à cidade, também guarda uma diferença significativa quanto às taxas de analfabetismo: em 2006, a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais da zona rural era de 24% (em 1996, era de 31%), e de 8% na zona urbana (em 1996 era de 10,8%). Entretanto, em números absolutos, a zona urbana superava em muito a zona rural: havia 9,2 milhões de analfabetos na primeira, e 5,2 milhões na segunda, em 2006.

Dentre o grupo populacional que se constitui demanda da EJA, existem os que apresentam analfabetismo funcional, isto é, aqueles que, mesmo tendo passado pelos processos de alfabetização, não conseguem ler nem escrever um bilhete simples (são considerados analfabetos funcionais pelo IBGE aqueles com menos de quatro anos de estudo). É também um conceito sugerido pela Unesco, com o objetivo de viabilizar as comparações internacionais válidas. Em termos

Em termos absolutos, eram 35,5 milhões de analfabetos funcionais em 1996 e 30,5 milhões, em 2006.

absolutos, eram 35,5 milhões de analfabetos funcionais em 1996 e 30,5 milhões, em 2006. No Sul e Sudeste essa taxa, em 2006, era de 16,5%, enquanto no Nordeste ela chegava a 34,4%, ficando em 25,6% na Região Norte e em 20% no Centro-Oeste (Documento Nacional Preparatório à VI Confinteia, 2009).

O MEC afirma que

[...] tal como previsto na LDB, a oferta pública de cursos de EJA nos níveis fundamental e médio é realizada em sua quase totalidade pelos estados e municípios. O governo federal, entretanto, exerce um papel importante como indutor e orientador das políticas, ao definir diretrizes curriculares, empreender avaliações, prover materiais didático-pedagógicos e, principalmente, ao financiar projetos elaborados por estados e municípios. (Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Proeja: programa nacional de integração da educação profissional com a educação básica na modalidade de educação de jovens e adultos. Brasília: agosto, 2007).

[Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/proeja_medio.pdf>
Acesso em: abril 2011.]

As duas gestões do governo anterior (1995-2002), focalizadas apenas no ensino fundamental para crianças e adolescentes, reduziu as ações políticas para a EJA. A ação de maior impacto daquele governo foi a criação, em

2001, do programa de apoio a estados e municípios para a educação fundamental de jovens e adultos, denominado Programa Recomeço – Supletivo de Qualidade, que oferecia apoio financeiro aos governos municipais e estaduais integrantes do Projeto Alvorada das regiões Norte e Nordeste e a outros 390 municípios localizados em nove estados (AM, AP, GO, ES, MG, MT, PR, SP e RS) situados em microrregiões com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,500.

Em 2003, início de nova gestão no governo federal, o MEC reassume a responsabilidade e o protagonismo no campo da alfabetização de adultos, lançando

como uma das prioridades da pasta o Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Observou-se a implementação de nova política para enfrentar o analfabetismo em todo o país, em quatro anos. Foi então criada a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), com representações de vários segmentos envolvidos em função consultiva, com o campo.

O Programa Brasil Alfabetizado beneficiou 10 milhões de alfabetizandos desde 2003. Esse programa prioriza os 1.928 municípios com taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. Em 2007 foi feita uma atualização do programa, tendo sido previstas bolsas para os alfabetizadores, tradutores, intérpretes de libras e coordenadores

O Programa Brasil Alfabetizado beneficiou 10 milhões de alfabetizandos desde 2003.

de turmas. As bolsas passaram a ser pagas diretamente em conta de cada um, além de ser definido reajuste nos valores pagos. Deu-se também a intensificação das parcerias com estados, Distrito Federal e municípios. Em 2009 o Brasil Alfabetizado já atingia 1,5 milhão de alfabetizados (MEC/2009).

Em 2004 o governo deu respostas positivas às reivindicações dos movimentos sociais para que a alfabetização se integrasse a políticas de educação básica. Diante do que o MEC, além de continuar gerindo o PBA, assumiu também a responsabilidade sobre a EJA e sobre programas voltados à atenção e à valorização da diversidade – educação do campo, educação indígena, educação étnico-racial, ao lado da educação ambiental. Esse novo desenho consolidou a articulação entre a alfabetização e a escolarização de jovens e adultos, bem como integrou outras iniciativas voltadas ao enfrentamento das desigualdades e valorização da diversidade brasileira, inaugurando um modo de gestão participativa no exercício da intersectorialidade como gestão pública dessa modalidade de ensino.

A nova gestão também redefiniu o Programa Recomeço, originado no governo de FHC, transformando-o no Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – Fazenda Escola, que consiste na transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros em favor dos estados, Distrito Federal e municípios, destinados a ampliar a oferta de vagas no ensino

fundamental de jovens e adultos e propiciar o atendimento educacional à demanda explicitada no Censo Escolar Inep/MEC. Com esse novo desenho, o programa amplia-se significativamente e, a partir de 2005, passa a atender todos os estados e municípios, com diferencial de *per capita* a favor de áreas com maiores taxas de analfabetismo e com baixa escolaridade. A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) também investiu na produção de mais uma coleção didática para a EJA, promovendo a distribuição de coleções de livros de literatura e ensaio para os alunos de EJA, assim como na produção e divulgação de obras inéditas voltadas aos neoleitores por meio do programa Literatura para Todos.

Outro programa que se constituiu um marco político do governo foi o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), lançado em 2005 e executado pela Secretaria Especial de Juventude da Presidência da República. Inicialmente, o ProJovem foi destinado aos jovens de 18 a 24 anos com baixa escolaridade e sem emprego formal residentes nas capitais, oferecendo, assim, oportunidade de conclusão do ensino fundamental integrado à formação profissional e ação comunitária. Com auxílio financeiro de R\$ 100,00 por mês, iniciativa inédita no campo, os jovens podiam concluir o ensino fundamental em um ano, complementando a escolaridade com inclusão digital.

Esse programa, com um curso previsto para realizar-se

em 18 meses, ampliou o protagonismo do governo federal nesse campo, e posteriormente ampliou sua abrangência territorial, incluindo outras regiões urbanas. Assim, estendeu a faixa etária atendida para até 29 anos, além de contemplar a integração entre formação em nível fundamental e qualificação social e profissional em agricultura familiar e sustentabilidade – Programa Saberes da Terra.

O Programa Saberes da Terra (com o uso da metodologia da alternância, ou seja, o desenvolvimento do currículo em diferentes tempos e espaços formativos: tempo-escola e tempo-comunidade), instituído em 2005, estabeleceu a meta de escolarização de cinco mil jovens agricultores de

Em 2007, estavam matriculados sete mil alunos nas escolas federais.

diferentes estados do Brasil. Para 2008 foi prevista a parceria em 21 estados, beneficiando 35 mil jovens agricultores entre 15 e 29 anos de idade, número a ser ampliado, até

2011, para 275 mil jovens.

Quanto à integração da educação básica e profissional, desde 2003, foram criadas 39 novas unidades, que se somaram às 140 antes existentes, nas quais trabalharam integradamente o MEC e o Ministério do Trabalho. Em 2006, foi criado o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (ProEJA), que promove a oferta de ensino integrado a jovens e adultos a partir dos 18 anos – educação profissional técnica de nível médio. Além

disso, propicia formação inicial e continuada integrada ao ensino fundamental ou médio. Em 2007, estavam matriculados sete mil alunos nas escolas federais, 87% em cursos nos quais a formação profissional é integrada ao currículo na educação básica.

Outros programas que se realizam de forma integrada, envolvendo MEC e Ministério da Justiça, com apoio da Unesco, e que explicitam a abrangência do conceito do governo Lula sobre a EJA, são: o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci (RJ, RS, PR, PA, CE, PE, GO, DF e entorno, AL, SP, BA e MG) e o Projeto Educando para a Liberdade, instituído entre 2005 e 2006, que tem o objetivo de afirmar o direito à educação e melhorar as condições de sua oferta nos presídios brasileiros, onde vivem aproximadamente 423 mil jovens e adultos, dos quais 67% não têm o ensino fundamental completo.

Finalmente, é importante enfatizar a aproximação progressiva construída entre os estados, Distrito Federal e municípios na organização e no desenvolvimento de EJA, a qual de alguma forma conta também com o setor privado, de caráter empresarial, representado pelo Sistema S (Sesi, Senai, Sesc e Senac), especialmente na relação da educação geral com a profissional.

Sem dúvida, para aperfeiçoar e ampliar o processo de formação dos alunos que fazem a EJA é importante que nos estados e municípios sejam favorecidos o acesso e o contato com a produção cultural, da forma mais ampla possível.

Educação profissional

O que marcou a mudança no governo Lula quanto à formação profissional foi uma mudança de conceito. Foi concebida a educação profissional de nível técnico e tecnológico como um processo formativo, que deve ser organizado de forma a superar a concepção produtivista e mercadológica, historicamente desenvolvida no país por meio do ensino técnico profissional e aprofundada no governo FHC. A formação profissional encontrada pelo governo era voltada exclusivamente para a empregabilidade imediata, uma formação atrelada diretamente aos requerimentos de cada ocupação, sem considerar uma formação abrangente e libertadora que incluísse a formação geral e tecnológica, sob a perspectiva do exercício pleno da cidadania no mundo do trabalho.

Estudos e diagnósticos realizados por setores do governo e da academia apontaram uma acentuada demanda da juventude brasileira por um ensino de nível médio e por uma formação profissional de qualidade. Ao mesmo tempo, estudos demonstraram que, nessa categoria, existia no país grande número de jovens desempregados. Baseando-se também nas análises sobre a concepção que permeava a educação profissional do país, o governo tomou a decisão de implementar uma educação profissional comprometida com a qualidade, focada no desenvolvimento da relação pessoa, conhecimento, tecnologia e trabalho. As primeiras

metas estabelecidas foram de revisão do ordenamento jurídico da área, bem como da expansão imediata da rede, conjuntamente com as condições de funcionamento, em acordo com a expectativa da demanda dos jovens, com a vocação do trabalho e da produção, nas localidades, nas regiões e no país.

As primeiras metas foram a revisão do ordenamento jurídico da área e a expansão imediata da rede.

Expansão da rede federal de educação profissional

As primeiras escolas de educação profissional foram criadas em 1909 pelo presidente Nilo Peçanha, que criou 19 escolas de aprendizes e artífices. O governo Lula resolveu comemorar esse centenário tomando a decisão de expandir a rede federal de ensino profissional, na qual, de 1909 a 2002, haviam sido construídas apenas 140 escolas técnicas. Assim, a meta definida foi construir e equipar 214 novas escolas técnicas até 2010, distribuídas por cidades-polo, com um plano da oferta de 500 mil matrículas. Ao mesmo tempo, foi criado o Programa de Educação Profissional, em parceria com os estados e Distrito Federal.

No governo FHC, com o Decreto 2.208/1997, que regulamentou o parágrafo 2º do art. 36 e os art. 39 a 42, da LDB, foi proibida a criação de novas escolas técnicas pela União, transferindo esta iniciativa aos estados, municípios e Organizações Não Governamentais (ONGs). Mantinha-se nessas escolas técnicas, uma formação geral equivalente

A meta: construir e equipar 214 novas escolas técnicas.

ao ensino médio propedêutico.

O decreto em questão reflete a forma irresponsável como foi conduzida a inserção do país no mundo globalizado no governo FHC. Considerada a globalização da economia, é preciso ter claro como deverá acontecer a participação do Brasil nesse processo, de forma a evitar que ela ocorra de modo subordinado. Um projeto para o país implica, entre outras coisas, a definição de uma política de produção, seja industrial, agrícola, voltada para o setor de serviços, seja para outros setores do mundo do trabalho, e, a partir de tais definições, que seja determinado o perfil do profissional que deverá responder às necessidades decorrentes de tal planejamento e, conseqüentemente, que formação deverá ser desenvolvida.

A superação da concepção taylorista/fordista da organização do trabalho manufatureiro leva à mudança de concepção de tarefa, que deixa de requerer um aprendizado de simples assimilação de operações, às vezes repetitivas, para requerer formas mais amplas e organizadas, baseada no conhecimento contextualizado e crítico no qual o ato de pensar preside o ato de fazer.

Assim, a nova forma de organização do mundo do trabalho e da produção vem exigindo do trabalhador um conhecimento com características polivalentes e com qualificações mais abrangentes, tanto de natureza operacional como conceitual. A necessidade de aquisição dessas habi-

lidades passa a ser o ponto crucial da discussão sobre educação e trabalho.

Não se podem admitir métodos de aprendizagem assistemáticos e improvisados. O trabalhador necessita de conhecimentos de conteúdos formais, que incluam o aprender a pensar e o aprender a aprender. Não se pode admitir, também, a visão que historicamente norteou a criação do ensino profissional no Brasil, o qual considerava apenas algumas pessoas (os filhos das elites) aptas para a formação propedêutica, para estudar e dominar o conhecimento acumulado produzido pela humanidade. Outras pessoas (os filhos de trabalhadores) não seriam suficientemente dotadas de inteligência e diante disso deveriam ser “adestradas” para o trabalho.

É preciso lembrar que a formação profissional depende de uma educação básica de qualidade, deve estar integrada a ela e não pode ser pensada separadamente. O decreto em questão propôs um caminho oposto a essa concepção e primou pela intenção de adestrar e não de formar cidadãos para o mundo do trabalho. Esta intenção pode ser comprovada logo no artigo 2º do Decreto Federal 2208/1997, em que se propõe que a educação profissional será desenvolvida “em articulação” com o ensino regular e não integrada nele. Novamente, no artigo 5º do Decreto Federal 2208/1997, quando trata a organização do ensino técnico independentemente do ensino médio, a ser oferecido de forma concomitante ou sequencial àquele.

Quando se propõe que o ensino técnico deva ser oferecido independentemente do ensino médio, despreza-se o fato de que o conjunto de conhecimentos que rege uma atividade produtiva deve ser trabalhado de forma integrada com os conhecimentos gerais do saber humano, de modo orgânico e articulado.

O decreto previa cursos de curta duração, organizados em módulos para conferir flexibilidade ao ensino, imaginando-se que tal formulação seria mais adequada para acompanhar o avanço tecnológico em curso. Essa visão aceitava a inserção subordinada do país no processo da chamada globalização da economia, negando a concepção de que o uso e o desenvolvimento da tecnologia requerem dos trabalhadores uma formação sólida e ampla base de conhecimentos científicos e tecnológicos, assim como uma formação humanística que lhes permita ampla compreensão de mundo. Somente um currículo integrado possibilita tal tipo de formação, que considera os trabalhadores como cidadãos. Um currículo de caráter apenas complementar, paralelo e fracionado, como previa o Decreto 2.208/1997, serve apenas para adestramento, ou seja, para produzir uma mão de obra submissa e tarefeira, jamais cidadãos.

Há, sem dúvida, a necessidade de requalificar trabalhadores, tendo em vista que cada vez mais setores como a microeletrônica e a informática fazem parte do processo de produção, em decorrência das inovações tecnológicas.

No entanto, não é pela fragmentação do ensino profissional, tentando atender apenas a treinamento específico, que se poderá formar trabalhadores qualificados.

Cabe à escola preparar o cidadão para a vida e para o mundo do trabalho. Ela não pode ser confundida com um espaço de treinamento

técnico para uma operação específica. Isto é tarefa e necessidade específica das empresas, que devem assumir tal responsabilidade com seus trabalhadores.

Obviamente, dadas as condições ainda precárias da educação no país, a conseqüente baixa escolaridade da população trabalhadora, além da existência de contingentes de trabalhadores não qualificados ou semiqualiificados, a escola regular de ensino profissional não pode ficar alheia a este problema, devendo responder com cursos especiais, de curta ou média duração, em convênio com empresas e com projetos de geração de emprego.

Em vez de estabelecer uma política para a ampliação das escolas técnicas, que respondessem melhor às demandas da época e do futuro, pensadas em função de um projeto nacional de desenvolvimento soberano, o governo FHC impôs, por meio do Decreto 2.208/1997, de forma autoritária, mudanças profundas que atrasaram em anos o ensino profissional no Brasil, recuando em alguns aspectos

Cabe à escola preparar o cidadão para a vida e para o mundo do trabalho. Treinamento técnico é tarefa e necessidade específica de empresas.

tos para antes da década de 1950, quando os educadores, após uma longa luta, conquistaram a equivalência entre o ensino propedêutico e o ensino profissional.

O decreto foi revogado e estabelecida nova política para o ensino profissionalizante, garantindo a formação integral dos trabalhadores, além de restabelecer novamente o papel do Estado na formação profissional, situação que o governo FHC havia proibido. Com a Lei 1.195, de 2005, foi resgatada a concepção de educação de nível médio e superior nessa área de ensino, que foi defendida pela comunidade educacional e pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que possibilita a adoção de políticas voltadas para a inserção social de jovens e adultos, sintonizadas com o desenvolvimento socioeconômico e com a democratização de oportunidades que contenham o mesmo valor político e pedagógico.

Com a Lei 1.195/2005 restabeleceu-se o papel do Estado na formação profissional, situação que o governo FHC havia proibido.

Concluindo, vale salientar que outros temas nessa modalidade de formação ainda necessitam de regulamentação, a exemplo da formação inicial e continuada dos trabalhadores, que requer maior regulação, abrangendo não apenas as ações do governo federal,

estadual, municipal e do Distrito Federal, como as ações do Sistema S e a formação nas empresas (educação corporativa), ao lado de uma política de integração entre os

ministérios envolvidos com a área. O mesmo se dá com a certificação profissional, hoje sob o domínio privado e sob o controle de mecanismos de qualidade total, que se traduz em “certificação de pessoas”.

Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - Parfor

O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) é resultado de um conjunto de ações do Ministério da Educação, em colaboração com as secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e as instituições públicas de educação superior neles sediadas, para ministrar cursos superiores gratuitos e de qualidade a professores em exercício nas escolas públicas, que ainda não possuem formação adequada, conforme dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de dezembro de 1996.

A partir de 2007, os estados, Distrito Federal e municípios brasileiros, com a adesão ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), iniciaram a elaboração de seus Planos de Ações Articuladas (PAR), contendo diagnósticos dos sistemas locais e as demandas por formação de professores. Por meio do Decreto 6.755/2009, o MEC instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar os Planos Estratégicos da formação inicial e

continuada, com base em arranjos educacionais acordados nos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente.

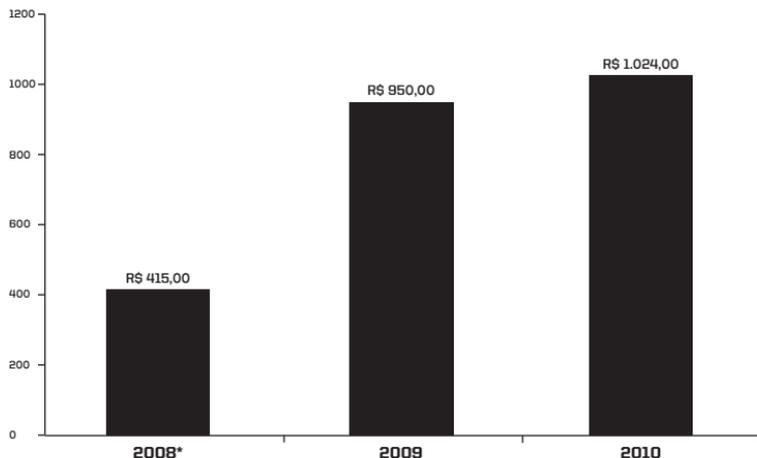
O Decreto 6.755/2009 disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no fomento a programas de formação inicial e continuada com relação ao desenvolvimento e implementação deste programa. O MEC delegou à Capes a responsabilidade pelo fomento, indução e avaliação dos cursos no âmbito do Parfor. Todas as licenciaturas das áreas de conhecimento da educação básica serão ministradas no Parfor, nas modalidades presencial e a distância: cursos de 1ª licenciatura para professores sem graduação, de 2ª licenciatura para licenciados atuando fora da área de formação e de formação pedagógica, para bacharéis sem a licenciatura específica na(s) disciplina(s) que ministra.

Prevê-se no Parfor uma oferta superior a 400 mil novas vagas envolvendo cerca de 150 instituições de educação superior – federais, estaduais, comunitárias e confessionais, nos 25 estados que aderiram à formação inicial, tendo os cursos sido iniciados no segundo semestre de 2009 e as demais entradas em 2010 e 2011. Estabeleceu-se que as instituições formadoras participantes do plano receberiam recursos adicionais do MEC, cujo montante é da ordem de R\$ 700 milhões, distribuídos nos anos de 2009 (R\$ 50 milhões), 2010 (R\$ 140 milhões) e 2011 (R\$ 510 milhões).

Com as demandas por formação organizadas pelos Fóruns Estaduais Permanentes, cada professor deve fazer sua pré-inscrição nos cursos por meio de um sistema informatizado criado pelo MEC, denominado Plataforma Paulo Freire, no qual poderá também cadastrar e atualizar seu currículo. Os sistemas estaduais, municipais e do Distrito Federal devem ainda fornecer o suporte indispensável aos professores cursistas em exercício, em parceria com as instituições de educação superior do Brasil, cujo comprometimento é inestimável para o sucesso do Parfor, experiência inédita na história do país para melhoria da educação básica pública.

Gráfico 3

Piso salarial do magistério (em reais)



Fonte: SE/MEC.

*Valor do salário mínimo (Lei n 11.709/2008).

2

Ensino superior

Novas políticas para o ensino superior

Após um período de abandono por parte do governo então vigente no país, até 2002, o governo Lula definiu uma política educacional que restabelece o prestígio social e político do ensino superior, procurando recolocar esse nível de ensino no interior do sistema nacional de educação. É o ensino superior o que tem uma das maiores responsabilidades na produção, sistematização e difusão do conhecimento, na pesquisa, na inovação tecnológica, na relação com a sociedade, especialmente por meio da extensão. Assim, metas foram estabelecidas e está em desenvolvimento o seu processo de execução e implementação: criação de novas universidades, expansão de novos campi que interiorizam a universidade no país, ampliação significativa do ensino profissional e tecnológico e tantas outras medidas que recolocam o ensino superior no seu patamar próprio ao longo do processo formativo de nossa população.

Dentre as mudanças ocorridas no ensino superior público, vale destacar algumas ações, como a adoção do novo Exame Nacional de Cursos (Enem) como forma de ingresso nas universidades; a responsabilização da União pela formação de professores da educação básica; a cria-

ção do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que amplia a interiorização das instituições públicas de ensino superior; o Programa Universidade para Todos (Prouni), que articula com a rede privada a garantia de sua participação na democratização do acesso, pela ampliação de vagas para a população carente; além de outras ações similares que garantem a permanência e o sucesso no Ensino Superior.

Entre as mudanças, destaque para a adoção do Exame Nacional de Cursos (Enem) como forma de ingresso nas universidades.

Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni

O Reuni é um programa de reestruturação e expansão das universidades federais. Faz parte do Plano de Aceleração da Educação e é o maior plano de investimento na universidade pública brasileira, depois de uma década inteira de apoio ao setor privado de ensino.

Com o Reuni, as universidades federais passam a receber um aumento nos recursos de custeio e de pessoal, mais de R\$ 5 bilhões em cinco anos. Mais de R\$ 2 bilhões em obras e instalações estão previstos para renovar o parque tecnológico de ensino. Diante desse investimento será viável a abertura de mais vagas, principalmente em cursos noturnos, alcançando a média de 18 alunos por

docente, o que possibilitará às universidades reduzir a evasão, atualmente com taxas vergonhosamente altas. A meta nesse caso é atingir uma taxa de formatura de 90% no final do programa.

Mais de R\$ 2 bilhões estão previstos para renovar o parque tecnológico do ensino superior.

O programa lança desafios importantes quanto à ampliação e à ocupação das vagas nas universidades federais. Eles dizem respeito à ampliação das condições de acesso de milhares de jovens à universidade, bem como ao aprimoramento das condições de realização, permanência e conclusão dos cursos. Esses objetivos se traduzem, entretanto, em medidas cujos fundamentos merecem maior e melhor discussão por todos os segmentos das universidades e pela sociedade. Destacamos particularmente: a mencionada elevação de 18 alunos de graduação em cursos presenciais, por ao final de cinco anos; a necessidade de referência à pós-graduação; a superação da evasão e o comprometimento com a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% por políticas geradas, exclusivamente, no interior das universidades federais; e, ainda, a implementação de regimes curriculares e sistemas de títulos que garantam mobilidade dos estudantes. Está prevista, também, a abertura de novas modalidades de cursos, tais como os de tecnólogo e os bacharelados interdisciplinares em Ciências, Humanidades, Artes e Saúde, sempre como opção.

Vale ressaltar, ainda, a necessidade de o Reuni estabelecer mecanismos de valorização e capacitação dos trabalhadores e que tal processo esteja articulado à carreira nacional.

Em relação ao acesso, é importante que todos os esforços sejam realizados pela sociedade visando à aprovação do Projeto de Lei 73/1999, que trata da institucionalização das reservas de vagas.

Por outro lado, a qualidade da educação superior pública deve continuar a ser referência para o sistema, tendo como um dos principais parâmetros a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, princípio constitucional que deve ser cumprido rigorosamente pelas universidades, sejam públicas, sejam privadas.

Esse princípio constitucional, por sua vez, necessita de marcos regulatórios de contornos mais definidos, que balizem a criação e o funcionamento das instituições. Esses marcos devem estar articulados com os procedimentos nacionais de avaliação já consubstanciados no Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes).

Cabe destacar também a importância da qualificação e da realização dos cursos de formação inicial e continuada a distância no âmbito da Universidade Aberta do Brasil (UAB). A atenção para o equilíbrio entre os momentos de atividades presenciais e as orientações a distância são imprescindíveis para assegurar a qualidade desses cursos e o acesso dos estudantes.

Programa Universidade para Todos - Prouni

A política de democratização do acesso ao ensino superior, o Prouni, consiste na concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para universidades privadas, destinadas a jovens com renda per capita familiar de até três salários-mínimos.

Nesse sentido, vale lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 150, VI, “c” concede imunidade fiscal às entidades sem fins lucrativos e em seu art. 195, parágrafo 7º, concede às entidades beneficentes de assistência social isenção da contribuição para a seguridade social (parte patronal). Hoje, 65% das matrículas do setor privado estão nas entidades sem fins lucrativos, e 50% do total de matrículas pertencem às entidades ditas beneficentes de assistência social, e apenas 15% são de entidades com fins lucrativos que contribuem com a receita.

A renúncia fiscal em função da imposição constitucional foi estimada em R\$ 1 bilhão para o ano de 2002. Isto significa um subsídio federal de cerca de R\$ 400,00 por aluno matriculado no ensino superior privado, por ano. O

Com o Prouni, o subsídio anual pode chegar a R\$ 400,00 por aluno matriculado no ensino superior privado.

Prouni exige uma contrapartida a essa imunidade fiscal, cria condições para fiscalizar a chamada atividade beneficente, diante da definição de que esse benefício ficará adstrito à concessão das

bolsas. Por outro lado, a isenção fiscal dos tributos Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Programa de Integração Social (PIS/Pasep) montam a R\$ 122 milhões (2002).

Como a imunidade fiscal foi concedida constitucionalmente, somente uma emenda constitucional poderia modificar o que, no quadro atual no Congresso, apresenta-se como uma iniciativa difícil de obter sucesso. Até porque outras iniciativas mais urgentes deveriam ser implementadas, a exemplo de uma emenda para confiscar as propriedades de quem utiliza o trabalho escravo, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 438, que tramita na Câmara desde 2004, sem que se consiga aprovação. Avalie-se, portanto, as dificuldades de aprovar uma emenda para acabar com a “filantropia”, ainda tão justamente questionada.

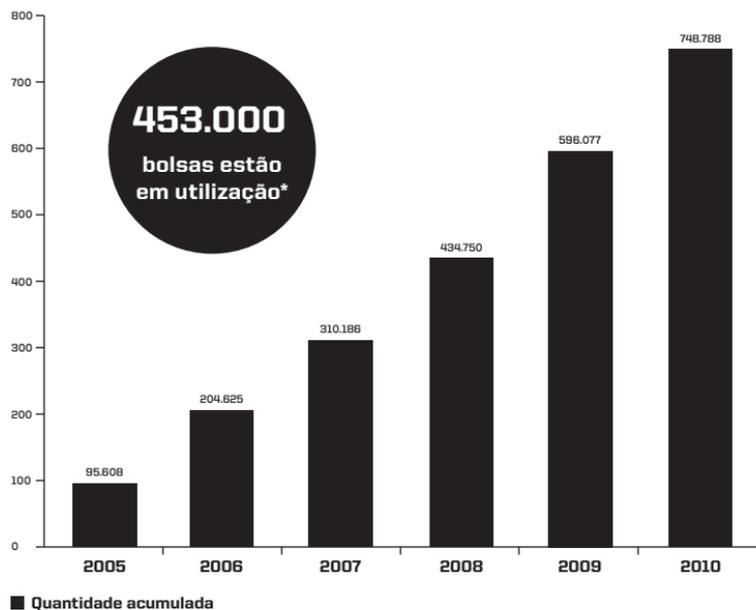
As ações ditas “filantrópicas” são sempre realizadas com dinheiro público, seja diretamente, seja por meio de renúncia fiscal. Assim, o Prouni trata de minimizar a renúncia fiscal imposta constitucionalmente, com a oferta obrigatória de vagas gratuitas. Por outro lado, não há absolutamente nenhuma contradição entre o Prouni e a ampliação da oferta de vagas públicas e gratuitas. Depois de 8 anos de desgaste e paralisação no governo FHC, as universidades federais começam a recuperar as condições de trabalho e, como citado anteriormente, as vagas nas universidades federais praticamente dobraram.

O Prouni, programa criado em 2004, teve um crescimento impressionante.

O programa tem hoje cerca de 750 mil bolsistas. Desses, 70% dispõe de bolsa integral, 47% são afrodescendentes, em um quadro em que 89% dos cursos são presenciais (74% estudam no período noturno).

Gráfico 4

PROUNI (em mil)



Fonte: Sesu/MEC

*Posição do Sisprouni em setembro/2010

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes

A Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) com o objetivo de assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.

O Sinaes tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional.

O Sinaes, ao promover a avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes assegura:

(I) – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

(II) – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

(III) – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

(IV) – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações.

Os resultados da avaliação constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação.

A avaliação das instituições de educação superior tem por objetivo identificar o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio de suas atividades, cursos, programas, projetos e setores, considerando as diferentes dimensões institucionais, dentre elas, obrigatoriamente, as seguintes:

(I) – a missão e o plano de desenvolvimento institucional;

(II) – a política para o ensino, a pesquisa, a pós-graduação, a extensão e as respectivas formas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

(III) – a responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

(IV) – a comunicação com a sociedade;

(V) – as políticas de pessoal, as carreiras do corpo docente e do corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;

(VI) – organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;

(VII) – infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;

(VIII) – planejamento e avaliação, especialmente os processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional;

(IX) – políticas de atendimento aos estudantes;

(X) – sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

Com esses critérios estabelecidos em lei, o MEC pode avaliar as instituições de ensino superior, de modo permanente, possibilitando a melhoria da qualidade do ensino,

especialmente no ensino superior privado, uma vez que estabelece parâmetros em torno de eixos: ensino, pesquisa e extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, o corpo docente e as instalações. A avaliação é coordenada pela Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES) e operacionalizada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inpe).

As informações deverão ser resultantes do processo de avaliação realizada pela própria instituição, pelo Poder Executivo na fiscalização dessas instituições e pela sociedade que toma conhecimento da realidade das instituições avaliadas.

O Exame Nacional de Desempenho do Estudante (Enade), um mecanismo avaliativo que integra o Sinaes, aplicado no início e ao final dos cursos de graduação, avalia o aproveitamento dos estudantes comparando seu desempenho inicial e final, revelando a qualidade do ensino oferecido. O exame, ao lado dos outros parâmetros de avaliação já descritos, permite uma avaliação global da instituição e de seus respectivos cursos.

Ao longo do desenvolvimento do Sinaes, os resultados obtidos, com relação à garantia da qualidade do ensino superior, têm sido inquestionáveis, tanto no que se refere à revitalização de cursos, como a necessidade de alguns terem de ser encerrados.

Autonomia das universidades

A autonomia das universidades é um tema ainda em debate no Congresso, no governo e na sociedade civil. Em princípio, a Constituição garante autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, segundo seu art. 207:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Emenda Constitucional 11/1996).

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Emenda Constitucional 11/1996).

Até o momento, as universidades federais, embora gozem de autonomia didático-científica, não gozam, ainda, de real autonomia de gestão financeira, nem autonomia administrativa plena, o que pode ser avançado por meio da proposta de reforma do ensino superior, ainda em discussão na Câmara dos Deputados.

Obviamente, essa autonomia não traduz uma ação isolada das universidades mediante um sistema de integração necessário com outras políticas a serem organizadas em âmbito nacional no campo da educação. Alguns critérios de-

vem ser propostos para que essa autonomia seja exercida plenamente, a exemplo do que consta na proposição em debate, na qual estão definidas as seguintes prerrogativas para garantir o exercício da autonomia administrativa:

- ▶ organização interna da forma mais conveniente e compatível com suas peculiaridades;
- ▶ elaboração e reforma de seus estatutos e regimentos;
- ▶ escolha de seus dirigentes, na forma de seu estatuto;
- ▶ definição de seu quadro de pessoal, criando, transformando e extinguindo cargos e funções, no limite de sua capacidade orçamentária;
- ▶ remuneração dos serviços extraordinários e atividades especiais, conforme definição do conselho superior da instituição;
- ▶ admissão, nomeação, promoção, demissão e exoneração de pessoal;
- ▶ organização de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão;
- ▶ autorização do afastamento de seu pessoal para qualificação e atualização e para participação em atividades científicas, tecnológicas, artísticas, culturais e de representação;
- ▶ estabelecimento de normas e exercício de poder disciplinar relativamente ao seu quadro de pessoal e ao corpo discente;
- ▶ poder de firmar contratos e convênios.

(Ministério da Educação. Anteprojeto de lei. Versão preliminar. 6 de dezembro de 2004. Disponível em: <www.andifes.org.br/> Acesso em: abril 2011.)

Os aspectos mencionados deverão ser especificados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFEs) em seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs): as metas a que se propõem, em ensino, pesquisa e extensão, com destaque aos projetos de expansão e qualificação institucional.

Os objetivos e metas especificados no PDI servirão de base para a celebração de protocolo de compromisso de seu atendimento, entre as Ifes e o MEC, em especial quanto aos projetos de expansão e qualificação institucional que dependam de novos investimentos.

Assim, as instituições federais de ensino superior poderão gozar de autonomia de gestão financeira, com garantia de aporte de recursos. Recursos adicionais estarão garantidos conforme desempenho institucional e planos de expansão e qualificação da instituição com assinatura de protocolo de compromisso entre a instituição e o MEC.

Cabe lembrar que as três universidades estaduais paulistas gozam de autonomia de gestão financeira plena, recebendo dotações globais do tesouro estadual, e decidem autonomamente o destino dos recursos recebidos, inclusive no que se refere aos salários.

Parece-nos fundamental a retomada desses pontos por meio de emendas ao PL 7.200/2006, apresentado pelo Poder Executivo sobre Reforma do Ensino Superior, em tramitação na Câmara dos Deputados. Na legislatura anterior, a Comissão Especial não chegou a aprovar relatório e, mesmo que esse fato houvesse ocorrido, ainda caberia

abertura de novo prazo para apresentação de emendas quando da instalação de nova Comissão.

A questão em jogo, além da perspectiva de posições históricas dos movimentos organizados ligados ao ensino superior – presentes na formulação anterior, não enviadas ao Congresso, mas em grande parte inserida no PL 7.200/2006, podem ser recuperadas com emendas. A forte oposição do setor privado ao projeto, reflete-se nas mais de trezentas emendas apresentadas na legislatura anterior.

Creio ser importante verificar com cuidado a correlação de forças antes de uma decisão de continuidade da tramitação do PL 7.200/2006, para que o resultado não seja a transfiguração total da proposta. Ao que parece, seria menos danoso manter a situação atual e tentar avançar gradativamente na autonomia no setor público e no controle das instituições de ensino superior privadas.

Cabe lembrar, ainda, que a autonomia no setor privado deve ser traduzida pela autonomia da instituição acadêmica em relação à sua mantenedora. Isto é absolutamente necessário para o desenvolvimento da produção acadêmica tanto no que se refere à liberdade de ensino como na produção do saber.

O novo marco legal dá agilidade à gestão das universidades e elimina entraves burocráticos.

O setor privado também apresentou suas propostas. Será necessária uma grande mobilização da sociedade na defesa do PL 7.200/2006, com as emendas aqui sugeridas. Além de

mais de 350 emendas ao PL, estão apensados, ao todo, 16 projetos de lei que, em sua grande maioria, defendem o ensino mercantilista.

Foi constituída Comissão Especial para tratar da reforma universitária. Após vários adiamentos, foi apresentado, em 2010, relatório que tratava apenas da autonomia e da gestão democrática das instituições federais para evitar o embate entre as visões que defendem o ensino público e gratuito, assim como o controle de qualidade do setor privado e aqueles que defendem uma visão mercantil. Mesmo assim, não houve consenso para sua aprovação.

O presidente Lula assinou, em 19 de junho de 2010, o Decreto 7.233/2010, dispondo sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. O novo marco legal dá mais agilidade à gestão das universidades e elimina alguns entraves burocráticos. O tema, no entanto, continua pendente e sua discussão precisa aprofundar-se para garantir a qualidade no ensino superior, particularmente no setor privado.

3

Financiamento da educação

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb

Na gestão do governo FHC foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que se firmou como mecanismo de distribuição da maior parte dos recursos vinculados ao ensino, oscilando entre efeitos de equidade, se consideradas as finanças estaduais, do Distrito Federal e municipais, e de exclusão, se atentarmos à dimensão do contingente de jovens e adultos e à progressiva desresponsabilização da União.

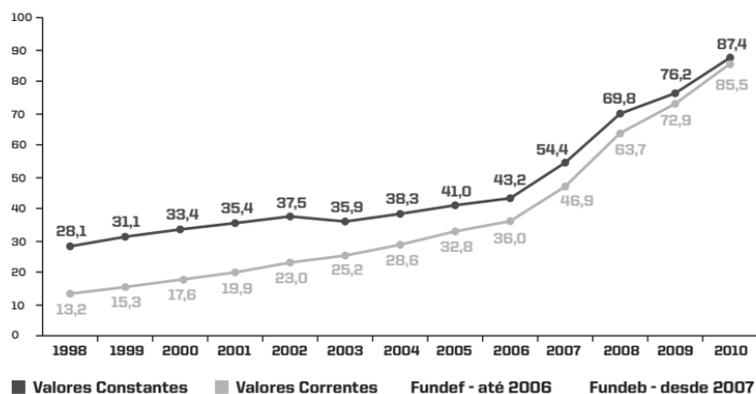
A educação básica no governo Lula foi tratada de modo integral e integrado. Não há mais a visão de foco centrada apenas no ensino fundamental. Para isso, o governo enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007 e pelo De-

creto 6.253/2007, em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. Destina-se não só ao ensino fundamental mas também à educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos. Trata-se de um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual – um fundo em cada estado e no Distrito Federal – formado por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, municípios e do Distrito Federal, vinculados à educação, conforme mandamento constitucional (art. 212 da Constituição).

Todo o recurso dos fundos de cada estado e do Distrito Federal é destinado à educação básica. Os recursos de cada fundo, em âmbito estadual, são distribuídos entre o estado e seus respectivos municípios, de acordo com a matrícula existente nos diferentes níveis e modalidades

Gráfico 5
FUNDEB



Fonte: FNDE/MEC.

da educação básica.

O Fundef, que vigorou até o fim de 2006, permitia investimentos apenas no ensino fundamental nas modalidades regular e especial, prejudicando a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

No estado de São Paulo, por exemplo, no ano de 2002, o ensino fundamental dispunha por aluno R\$ 1.100,00, enquanto um aluno do ensino médio dispunha apenas de R\$ 737,00, sendo que tal modalidade exige mais investimentos por aluno, em função de custos mais altos.

O jornal *Folha de S.Paulo*, em editorial de 14 de abril de 2010, chama a atenção para o gargalo tecnológico identificado no ensino médio. De acordo com o editorial, em 2007, apenas dois terços dos estudantes paulistas concluíram o ensino médio até os 19 anos de idade, sendo que a “nota” desse nível de ensino na rede estadual paulista foi de 3,4 – menor que a média do Sudeste (3,7) e também da média nacional, de 3,5. Esse gargalo, conforme o editorial, é o calcanhar de Aquiles da educação brasileira e paulista, que ameaça o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a capacidade de inovação.

O Fundeb veio proporcionar a garantia da educação básica a todos os brasileiros, da creche ao final do ensino médio, inclusive àqueles que não tiveram acesso à educação em sua infância, propiciando que em futuro próximo o Brasil possa contar com o potencial de estudantes bem preparados e aptos a incorporar-se à produção de novos saberes.

Além dos 80% dos recursos constitucionalmente vinculados à educação de estados e municípios, a composição do Fundeb conta com recursos da União a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano (R\$ 1.415,97 em 2010) a cada estado em que este limite mínimo não for alcançado com recursos dos próprios governos. O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, aproximadamente R\$ 5,1 bilhões para 2009 e, a partir de 2010, passou a ser de 10% da contribuição total de estados e municípios.

Aporte crescente de recursos do governo federal ao Fundeb: R\$ 2 bilhões em 2007; R\$ 3,2 bilhões em 2008; R\$ 5,1 bilhões em 2009.

Ampliação dos recursos destinados à educação no período de 2002-2009

Uma vitória indiscutível para o setor da educação foi a promulgação da Emenda Constitucional 59/2009, pelo Congresso Nacional, que terminou com a incidência da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) sobre os 25% da receita líquida de impostos, constitucionalmente destinados à educação.

Desde 1994, a DRU vinha retirando 20% do total dos recursos que deveriam ser destinados obrigatoriamente à educação. Com a emenda, o fim do mecanismo foi gradual,

até a extinção em 2011. O percentual retirado pela DRU dos recursos da educação caiu para 12,5% no exercício de 2009 e diminuiu para 5% em 2010. Assim, somaram-se cerca de R\$ 9 bilhões no orçamento da educação.

Além da recuperação dos recursos para a área, a emenda determina a ampliação da obrigatoriedade do ensino à educação infantil e ao ensino médio, ou seja, dos 4 aos 17 anos de idade. Hoje, as matrículas são obrigatórias dos 6 aos 14 anos. Com o auxílio da União, a universalização será efetuada por estados e municípios até 2016.

De acordo com o texto aprovado e promulgado, os alunos entre 4 e 17 anos terão o apoio de programas suplementares do MEC, atualmente destinados apenas aos matriculados no ensino fundamental e médio. Portanto, recursos do transporte e da alimentação escolar, dos programas do livro didático e de assistência à saúde serão estendidos a todos os estudantes da educação básica pública.

Não são apenas recursos financeiros que garantem a qualidade da educação. No entanto, não há dúvida de que sem eles a implementação de propostas que venham dar suporte à qualidade não se viabiliza. Assim, é interessante chamar a atenção para o incremento dos recursos para a educação básica.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia do Ministério da Educação que tem a missão de prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação. Os recursos do FNDE,

enviados aos estados, municípios e organizações não governamentais são destinados exclusivamente à educação básica para o financiamento de diferentes programas na escola pública.

Entre as ações mais importantes, desenvolvidas sob a responsabilidade financeira do FNDE, estão o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Dinheiro Direto na Escola e os programas de transporte escolar.

O FNDE também libera recursos para diversos projetos e ações educacionais, como o Brasil Alfabetizado, a educação de jovens e adultos, a educação especial, o ensino em áreas remanescentes de quilombos e a educação escolar indígena.

Para o FNDE, os recursos no governo Lula tiveram um acréscimo de 3,66 vezes em relação ao governo anterior: R\$ 4.252.584.300,00 em 2001; R\$ 13.726.032.246,00 em 2009; e para 2010, orçados 15.582.080.253,00. (valores deflacionados pelo IPCA médio previsto para 2010).

A tabela a seguir mostra o incremento dos recursos federais destinados à educação. Em termos reais, os recursos mais que dobram, evidenciando o compromisso com a educação.

Tabela 2

Evolução das despesas empenhadas pelo Ministério da Educação na função educação, valores nominais e deflacionados (IPCA médio de 2010) – 2002 a 2010.

Em R\$ bilhões

Ano	Valor nominal	Valor deflacionado IPCA (médio 2010)
2002	13.22	21.72
2003	14.23	20.37
2004	13.83	18.59
2005	15.40	19.36
2006	18.75	22.63
2007	23.38	27.23
2008	27.08	29.84
2009	35.29	37.07
2010	46.78	46.78

2011 – Lei + Créditos: R\$ 57.592.600.328,00

2012 – Projeto de Lei: R\$ 64.242.120.130,00

Fonte: ConofOrca/PRODASEN e IBGE.

Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes

Um apoio financeiro dado ao estudante brasileiro, fundamental para sua permanência na escola, o Programa Nacional de Assistência Estudantil criado pelo Decreto 7.234, de 2010, democratiza as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, minimiza os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior e contribui para a promoção da inclusão social pela educação.

As ações de assistência estudantil do Pnaes deverão ser desenvolvidas nas áreas de moradia, alimentação,

transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação. Cabe à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados.

Deverão ser atendidos no Pnaes prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições. Para garantir o cumprimento dos objetivos e metas do programa, as instituições federais de ensino superior deverão fixar mecanismos de avaliação e acompanhamento do Pnaes.

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência - Pibid: bolsas para alunos de cursos presenciais que se dedicam ao estágio nas escolas públicas

O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) foi criado com a finalidade de valorizar o magistério e apoiar estudantes de licenciatura plena das instituições federais e estaduais de educação superior. Em 2009, aconteceu a segunda edição do programa que oferece bolsas para aprimorar a formação docente e contribuir para elevação do padrão de qualidade da educação básica.

Em 2007, quando foi criado o programa, concederam-se 2.326 bolsas para alunos de licenciatura, 259 para coor-

denadores e 503 para supervisores; em 2009, o programa atingiu 11.208 alunos de licenciatura, 816 para coordenadores e 1.670 para supervisores; e em 2010, os números alcançados foram 3.649 bolsistas de licenciatura, 981 para coordenadores e 2.084 para supervisores.

Um dos objetivos do Pibid é a elevação da qualidade das ações acadêmicas voltadas à formação inicial de professores nos cursos de licenciatura das instituições públicas de educação superior. Também visa à inserção dos licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, o que promove a integração entre educação superior e educação básica.

Além disso, são finalidades do programa proporcionar aos futuros professores participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem. Incentiva, igualmente, as escolas públicas de educação básica a tornarem-se protagonistas nos processos formativos dos estudantes das licenciaturas, mobilizando seus professores como coformadores dos futuros professores.

Podem apresentar propostas as instituições públicas de educação superior, federais e estaduais que possuam cursos de licenciatura plena legalmente constituídos, que tenham sua sede e administração no país e participem de programas estratégicos do MEC, como o Enade, que avalia o rendimento dos alunos dos cursos de graduação, ingressantes

e concluintes, em relação aos conteúdos programáticos dos cursos em que estão matriculados. O exame é obrigatório para os alunos selecionados e condição indispensável para a emissão do histórico escolar. A primeira aplicação ocorreu em 2004 e a periodicidade máxima de avaliação de cada área do conhecimento é trienal. O Reuni e os programas de valorização do magistério, como também o Plano Nacional de Formação de Professores, o Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (ProLind) e os cursos de formação de professores para comunidades quilombolas são todos programas incluídos nesse processo avaliativo.

As instituições federais de ensino superior que possuem projetos do Pibid em andamento poderão apresentar proposta complementar em licenciaturas ainda não apoiadas pelo programa no âmbito da instituição.

São quatro modalidades de concessão de bolsas: bolsistas de iniciação à docência, para estudantes dos cursos de licenciatura plena, no valor de R\$ 350,00. Bolsistas de supervisão, para professores das escolas públicas estaduais ou municipais, no valor R\$ 600,00. E bolsistas coordenadores institucionais de projeto e coordenadores de área de conhecimento, para docentes das instituições federais e estaduais, no valor de R\$ 1.200,00.

Sem dúvida, uma questão fundamental para o desenvolvimento do setor público federal é o financiamento. As instituições federais de ensino superior, especialmente durante o governo FHC, sofreram uma redução de inves-

Durante o governo FHC, instituições federais de ensino sofreram uma redução brutal de investimentos, particularmente na pós-graduação.

timentos, particularmente na pós-graduação.

É, no entanto, uma antiga reivindicação das instituições federais de ensino superior o estabelecimento de um percentual definido dos recursos da União para o ensino superior federal e que os recursos recebidos a

cada ano não sejam inferiores ao exercício anterior.

O Projeto de Lei (PL 7.200/200) que tramita no Congresso, a partir da proposta apresentada pelo governo, aponta nessa direção aspectos importantes, como se vê no trecho a seguir:

Art. 43. Durante o período de dez anos, contados a partir da publicação desta Lei, a União aplicará, anualmente, nas instituições federais de ensino superior vinculadas ao Ministério da Educação, nunca menos do equivalente a setenta e cinco por cento da receita constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º Excluem-se do cálculo a que se refere o caput:

I – os recursos alocados às instituições federais de ensino superior por entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica e por suas congêneres privadas;

II – os recursos alocados às instituições federais de ensino superior mediante convênios, contratos, programas e projetos de cooperação, por órgãos e entidades públicas de

qualquer nível de governo, bem como por organizações internacionais;

III – as receitas próprias das instituições federais de ensino superior, geradas por suas atividades e serviços; e

IV – as despesas com inativos e pensionistas das instituições federais de ensino superior, sem prejuízo de seus direitos específicos.

§ 2º A aplicação de que trata o caput será apurada a cada quatro anos, a partir da publicação desta Lei.

Art. 42. A participação de cada instituição federal de educação superior nos recursos destinados pela União à manutenção e desenvolvimento do ensino não poderá ser inferior ao montante recebido, a mesmo título, no exercício financeiro imediatamente anterior.

(Projeto de Lei 7200/2006)

Além do montante a receber, garantido no *caput*, serão acrescidos valores para cobrir as despesas com pessoal, no que se refere a aumentos por concessão de vantagens, pela criação de cargos, alteração de estrutura de carreira e pela admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título. Serão acrescidas também despesas de custeio, considerada a variação média dos preços dos insumos essenciais às atividades de ensino e pesquisa, conforme regulamento.

Os excedentes financeiros de cada exercício serão automaticamente incorporados ao exercício seguinte e não serão considerados na fixação do montante a que se refere o *caput*.

As despesas com inativos e pensionistas das instituições federais de ensino superior, sem prejuízo de seus direitos específicos, correrão à conta do Tesouro Nacional, mediante alocação de recursos de fontes que não as de manutenção e desenvolvimento do ensino.

O parágrafo 8º deste artigo (Projeto de Lei 7200/2006) também atende a uma questão que aflige a comunidade da universidade, embora seja ainda polêmica, porque pouco foi debatida. Trata-se das fundações de direito privado existentes no interior das universidades públicas que, a título de levantar mais recursos para as universidades, acabam, na maior parte das vezes, servindo-se dela para proveito próprio.

Art. 8º As instituições de ensino superior classificam-se como:

II – comunitárias, as instituições cujas mantenedoras sejam constituídas sob a forma de fundações ou associações constituídas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com ou sem orientação confessional ou filantrópica, e que inclua majoritária participação da comunidade e do Poder Público local ou regional em suas instâncias deliberativas;

4

Gestão da educação pública

Formação de gestores municipais e estaduais

Um dos aspectos fundamentais para alterar os padrões de qualidade da educação é o aperfeiçoamento da gestão da educação no país. Trata-se de fortalecer e apoiar os municípios para que definam políticas educacionais à luz dos programas de governo, nos níveis nacional, estadual e municipal de educação, e das metas projetadas com base em indicadores resultantes do processo avaliativo, como no caso do Ideb.

No mesmo sentido é fundamental que sejam definidos mecanismos de planejamento e gestão dessas políticas que permitam a articulação e a integração de ações e equipes, a racionalização no uso dos recursos de toda ordem e, principalmente, diálogo e orientação permanentes às unidades educacionais.

O aperfeiçoamento da gestão é indissociável de sua democratização e superação do gerencialismo presente em vários sistemas de ensino. Por essa razão é necessário fortalecer a articulação de iniciativas do governo voltadas para esse fim. Também nesse sentido, vale destacar a importância do empenho de todos os segmentos para o encami-

nhamento e a aprovação dos projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, visando aperfeiçoar a democracia nas unidades educacionais (inclusive nas instituições federais de ensino) em todo o país.

Por meio da escolha de dirigentes pela comunidade, pela valorização dos projetos políticos pedagógicos das escolas – como instrumentos de planejamento coletivo –, pela constituição de conselhos escolares deliberativos e representativos dos segmentos da comunidade escolar e pela existência de um corpo docente próprio de cada unidade escolar, em tempo integral, será possível ampliar a democracia e a qualidade da educação nas unidades educacionais. Outro item fundamental para a melhoria e a qualificação da gestão educacional é a profissionalização dos trabalhadores em educação e a instituição de novos padrões de gestão pedagógica.

A criação de um Piso Salarial Profissional Nacional certamente deve contribuir para que o país assegure a valorização profissional dos trabalhadores em educação de maneira a reverter o aumento do déficit e evasão de profissionais na área. Com o estabelecimento do piso, será possível atingir, progressivamente, melhores condições salariais para o conjunto dos trabalhadores em educação do país, em especial para o magistério. Trata-se de assegurar que possam dedicar mais tempo a seus alunos em uma mesma escola por meio da investigação, da formação e do desenvolvimento do projeto político pedagógico em cada unidade.

Uma lei neste sentido já foi sancionada (Lei 11.738/2008), entretanto, ainda não foi integralmente adotada pelos estados, Distrito Federal e municípios. É necessário garantir sua implementação.

Além do salário, para que o professor possa dedicar mais tempo à formação e ao trabalho individual e coletivo voltado à investigação sobre os alunos, e à construção e acompanhamento do projeto político-pedagógico, é preciso que sua jornada de trabalho preveja esse tempo. Uma alternativa é a instituição de uma jornada integral que suponha o trabalho coletivo e a formação individual. Essa proposta tem duas implicações fundamentais: a resignificação da docência – na medida em que o trabalho do professor deixa de ser reduzido estritamente à sala de aula; e a de que a qualidade da educação não resulta apenas da formação e dos méritos individuais.

É imprescindível uma jornada de trabalho que permita ao docente destinar tempo para o exercício da investigação, reflexão sobre prática e sobre os campos do conhecimento e da criação humana. Uma jornada que permita a elaboração e a construção de novos saberes pedagógicos pelas equipes das escolas, com os aportes da formação continuada, representa um grande impulso para que as necessidades e dificuldades dos alunos sejam tratadas com maior profundidade e melhor nível de elaboração no que se refere ao desenvolvimento do currículo.

Por essa razão tem grande importância a aprovação do PL 1.592/2003, que visa fixar diretrizes nacionais para a carreira dos profissionais da educação. Além das diretrizes de carreira, será necessário que os municípios, estados, Distrito Federal e União assegurem o financiamento desses investimentos na valorização profissional. Na mesma direção tramita no Congresso e merece apoio da sociedade o PL 6.206/2005, que contribui para a profissionalização dos funcionários da educação.

A qualificação profissional dos educadores deverá merecer grande atenção, particularmente no que se refere à interação entre formação a distância e presencial.

No que diz respeito especialmente à formação continuada dos trabalhadores em educação, vale ressaltar a necessidade de que tenha caráter multidisciplinar, particularmente no que se refere aos professores dos anos iniciais do ensino fundamental. Tal caráter multidisciplinar, marcado pelo diálogo entre as áreas do conhecimento, pode permitir a construção de uma visão crítica sobre eles; pode permitir também a ampliação do universo cultural dos educadores, necessária ao desenvolvimento mais aprofundado e eficaz com os alunos, de noções em vários campos do saber, os quais, necessariamente, se iniciam com a alfabetização.

A qualificação profissional dos educadores merece muita atenção, dela depende o sucesso do PDE.

A qualificação social e profissio-

nal dos trabalhadores em educação é um dos elementos mais importantes para o sucesso do PDE e deverá merecer grande atenção. Deverão ser construídos itinerários que permitam aos trabalhadores vislumbrarem o conjunto do seu processo formativo, com a combinação adequada entre formação presencial e a distância, bem como deverão ser construídos processos de reconhecimento dos saberes construídos no trabalho. É importante que os programas de formação e capacitação profissional sejam intrinsecamente articulados com a carreira.

Também de grande relevância nesse processo de qualificação é a participação dos atores sociais da educação, em todas as etapas da gestão da formação continuada dos trabalhadores em educação.

O MEC, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, iniciou a formação dos novos secretários municipais de educação. Secretários dos 5.563 municípios serão capacitados.

Para a formação de gestores, encontros regionais são realizados para apresentação dos programas e ações para a educação básica, informados os procedimentos para assistência técnica e financeira, bem como solucionadas as dúvidas dos novos gestores.

**Secretários
municipais de
educação dos
5.563 municípios
serão capacitados.**

Formação e valorização dos profissionais da educação

Uma das muitas novidades trazidas pela Emenda Constitucional 53/2006, para a valorização dos profissionais de educação e para combater a falta de professores e funcionários nas escolas, foi a referência a pisos salariais, tanto para os profissionais da educação escolar pública quanto para os profissionais do magistério público da educação básica (art. 206, VIII, da Constituição Federal, art. 60, III, e do ADCT).

A primeira referência remete para lei federal a definição de um piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar pública. A Lei 11.738/2008, que criou o piso salarial, estabeleceu também a jornada de trabalho de até 40 horas semanais, sendo um terço dedicado a atividades extraclasse.

Cinco governadores questionaram a constitucionalidade da lei. A decisão preliminar do Supremo Tribunal Federal (STF), disponível em sua página na internet (www.stf.jus.br), foi a seguinte: os ministros do STF definiram que o termo “piso” a que se refere a norma em seu artigo 2º deve ser entendido como a remuneração mínima a ser recebida pelos professores. Assim, até que o Supremo analise a constitucionalidade da norma, na decisão de mérito, os professores das escolas públicas terão a garantia de não ganhar abaixo de R\$ 950,00, somados aí o venci-

mento básico (salário) e as gratificações e vantagens. Esse entendimento deverá ser mantido até o julgamento final da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIIn) 4.167.

Após decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), a Lei 11.738/2008 entrou em vigor em Janeiro de 2009.

A seguir, por maioria, os ministros daquela Corte concluíram pela suspensão do parágrafo 4º do artigo 2º da lei, que determina o cumprimento de, no máximo, dois terços da carga dos professores para desempenho de atividades em sala de aula. No entanto, continua valendo a jornada de 40 horas semanais de trabalho, prevista no parágrafo 1º do mesmo artigo. A suspensão vale, também, até o julgamento final da ação pelo STF. O piso instituído pela lei passou a valer em 1º de janeiro de 2009.

O relator do processo, ministro Joaquim Barbosa, votou pela procedência integral do pedido de liminar feito pelos governadores de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará. Segundo o ministro, a lei visa prover meios para alcançar a redução de desigualdades regionais e a melhoria da qualidade de ensino na medida em que possibilita o aperfeiçoamento técnico dos professores, tempo para preparo de aulas e correção de provas. Em uma análise inicial, a lei não apresenta conflito aparente com a Constituição Federal, concluiu o relator.

Hoje, o Piso Salarial Nacional já tem assegurada sua constitucionalidade. Quanto à

O Piso Salarial Nacional já tem assegurada sua constitucionalidade.

jornada há ainda questionamentos, embora ainda não haja uma resolução final; entretanto, o piso, sem a jornada, perde significado. É fundamental o reconhecimento das atividades extraclasse que incluem, além do atendimento aos alunos e o preparo de aulas, a participação do professor nas atividades da gestão pedagógica da escola, sem o que não teremos a valorização da atividade docente e por consequência a melhoria da qualidade da educação.

Houve divergências pontuais. O ministro Carlos Alberto Menezes Direito divergiu do relator em alguns pontos. Ele disse que seria importante o Supremo reconhecer, ao menos cautelarmente, que a expressão “piso”, mencionada na lei, corresponda à remuneração mínima a ser recebida pelos professores públicos brasileiros, até que o Supremo julgue a questão em definitivo. É como a Constituição Federal entende a expressão piso, uma “garantia mínima”, completou o ministro Cezar Peluso, que acompanhou o voto de Menezes Direito. Neste ponto, o ministro foi acompanhado, além de Peluso, pelos ministros Eros Grau, Cármen Lúcia e Gilmar Mendes.

Houve também divergência quanto à carga horária. O ministro abriu a divergência do relator quanto ao parágrafo 4º do artigo 2º, que dispõe sobre a carga horária a ser cumprida em sala de aula. Ao definir que em todos os municípios os professores deverão ficar 33,3% de sua jornada de trabalho fora de sala, em atividade de planejamento, a lei teria uma consequência imediata, que seria a necessi-

dade dos estados e municípios contratarem mais professores. Para o ministro, este fundamento configura o ‘periculum in mora’ (perigo na demora) que justifica a concessão da cautelar, para suspender esse dispositivo específico.

Nesse ponto Menezes Direito foi acompanhado pelos ministros Cármen Lúcia, Eros Grau, Cezar Peluso e Gilmar Mendes. Mas o ministro Menezes Direito concordou com o relator sobre a perfeita harmonia dos principais pontos da lei com a Constituição Federal. Ele disse não ver inconstitucionalidade na fixação de um piso nacional para o magistério, “até porque isso é uma disposição constitucional expressa”, frisou.

Ele fez questão de salientar seu entendimento sobre a importância dessa lei. Ressaltou que ela tem por objetivo fortalecer a educação brasileira pela valorização do professor. Não se pode falar em avanço na educação sem a valorização do magistério, complementou Carlos Ayres Britto. Nesse mesmo sentido manifestaram-se também os ministros Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Eros Grau.

Regime de cooperação e Sistema Nacional de Educação

A organização de um sistema nacional

São condições indispensáveis para que se concretizem mudanças estruturais no desenvolvimento da edu-

cação nacional a regulação do regime de cooperação e formas de articulação entre os entes federados, bem como a organização de um Sistema Nacional de Educação, regulamentando o artigo 23 da Constituição Federal.

O Plano Nacional de Educação foi regulamentado em Junho de 2011.

A primeira definição exigida na proposta de organização de um Sistema Nacional Articulado de Educação é o conceito da educação que validamos, o conceito de educação construído coletivamente ao longo de 28 anos, inserido no Programa de Governo do Presidente Lula e em diversos outros documentos publicados pela Comissão Nacional de Assuntos Educacionais (Caed/PT): “A educação é um direito de todos, que deve ser assegurado ao longo da vida”. Uma educação que visa à emancipação da sociedade brasileira e a promoção contínua da justiça, da igualdade e da liberdade.

Segundo compromisso histórico do PT, “a educação é um direito de todos e deve ser assegurado ao longo da vida”.

Esta primeira assertiva traz a noção de movimento, de processo histórico, de conflito. Portanto, divergindo das concepções do neoliberalismo recente, não se trata da medida de um produto, de uma mercadoria, ou simplesmente um serviço. Assim, também, a consideração dos pressupostos e dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (segundo os artigos 1º e 3º da

Constituição de 1988) inevitavelmente confronta a proclamação do direito e sua atualização em política pública.

Para além da conquista histórica do Fundeb – desenvolvido no movimento social –, há um conjunto de iniciativas voltadas à valorização e interação entre os níveis e modalidades do ensino, com políticas nacionais nitidamente dirigidas pela garantia da qualidade social, pela universalização do acesso e pela democratização da gestão pública.

Nesse contexto, as 39 ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) apontam para o sólido compromisso de tornar a educação uma prioridade do governo e da sociedade, em uma nova relação federativa e em outro patamar de envolvimento social.

A I Conferência Nacional de Educação, em 2009, que teve como eixo o Sistema Nacional de Educação, reafirmou esse propósito:

a construção do Sistema Nacional de Educação que garanta uma política nacional comum, cabendo à União coordenar essa política articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, sem prejuízo das competências próprias de cada ente federado. Esse sistema deverá contar com a efetiva participação da sociedade civil e da sociedade política na garantia do direito à educação.

[Documento referência Conae/2010. Brasília, agosto 2009. Disponível em: <http://portais.seed.se.gov.br/sistemas/portal/arquivos/p14-504_encarte%20pne.pdf>
Acesso em: abril 2011.]

A expressão Sistema Nacional de Educação, embora não escrita na Constituição, pode ser inferida, especialmente pela prerrogativa exclusiva da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Necessariamente, nesse sistema deve haver totalidade para além da consideração da diversidade de redes, das diferenças, da ação interdependente, da flexibilidade para inovações e criatividade, para as instâncias de pactuação federativa. A unidade deve aparecer na normatização jurídica, pedagógica, política e administrativa fundamentada no objetivo de superação das desigualdades e de promoção da igualdade de direitos. A clara divisão de competências entre os diferentes níveis do sistema nacional deve expressar-se na regulação das formas de articulação, integração, colaboração, com funções e atribuições nitidamente definidas.

A regulação e o controle da oferta privada de ensino é prerrogativa irrenunciável em se tratando da observância de um direito público. O princípio da gestão democrática deve ser praticado em todas as instâncias do sistema. Dada a organização federativa do Brasil, é indispensável considerar a relevância do acúmulo de experiências inovadoras e emancipatórias geradas no âmbito de estados e municípios, cujas gestões político-administrativas expressaram elevado compromisso com sua função pública.

Grande parte das considerações listadas aqui não foi incorporada à LDB, sancionada em 1996. Foram numerosas

as tentativas posteriores em resgatá-las e atualizá-las, muitas das quais de autoria de mandatários petistas, particularmente o Deputado Carlos Abicalil. Tanto em propostas de alteração da LDB, de iniciativas legislativas autônomas, de emendas constitucionais, quanto do próprio Plano Nacional de Educação (PNE), do Fundeb, do Conselho Nacional de Educação, das Diretrizes Nacionais de Carreira ou do Piso Salarial Profissional Nacional. Foram dez anos de resistência.

Um sistema articulado

A tarefa de uma administração de âmbito federal não pode se reduzir a uma proposta de gestão restrita à própria rede. Necessariamente, a cada esfera do Estado cabe a gestão de sua rede respectiva. Porém, seu horizonte de atuação deverá ter todo o sistema como perspectiva. A gestão democrática como princípio constitucional da educação é elemento constitutivo de todo o sistema – em todos os níveis, nas redes públicas a ele vinculadas, na rede privada em atividade. Uma proposta avançada, portanto, estrutura a gestão democrática em todo o sistema, nos seus órgãos, em cada nível.

A contemporaneidade da formulação de planos estaduais e municipais de educação deve fundar-se nos princípios constitucionais como o da qualidade, da universalidade, da pluralidade de concepções, do controle público da oferta, de maneira articulada.

A tendência de pulverização de iniciativas e competências concorrentes entre estado e municípios coloca em risco a unidade da educação básica, até o momento, duramente conquistada na legislação, depois de décadas a fio de lutas de setores populares e civis.

O papel de construção hegemônica da iniciativa pública não pode ser desperdiçado. Por aí deveria passar a criação de instâncias integradoras dessas iniciativas, como a criação dos fóruns de educação encarregados de organizar e promover as conferências municipais, as conferências estaduais e a Conferência Nacional de Educação, de caráter periódico para construir e propor, avaliar e acompanhar a execução dos planos em cada esfera.

Será conveniente reestruturar os conselhos de educação de modo a torná-los mais representativos das instâncias da administração pública nos diversos níveis, dos profissionais da educação e da sociedade, notadamente das organizações de defesa de direitos de cidadania e de interesses de classe.

A proposta de sistema nacional de planos articulados de educação – com relações democráticas – deve transformar-se em projetos de lei (municipal, estadual, do Distrito Federal e União) de iniciativa do Poder Executivo, na qualidade de lei complementar, uma vez que estará regulamentando os artigos 23, 206, 211 e 214 da Constituição Federal de 1988.

Os processos de delegação de poderes e de represen-

tação nos órgãos do sistema, no nível escolar, municipal, regional, distrital, estadual e nacional devem ser claramente definidos de modo a não gerar disputas de representação dos diversos segmentos envolvidos, com mandatos expressos e condições de cessação explícitas.

O financiamento com recursos públicos diretamente voltados para a manutenção de prédios, instalações e equipamentos também deve ser objeto de regulamentação com base na definição de um custo-qualidade por aluno, por tipo de escola, por turnos de funcionamento, por localização e tempo de uso. A periodicidade dos repasses e os critérios de prestação de contas devem ser rigorosos e de fácil compreensão, extensivos a todos os níveis da administração, seja da escola ou de cada uma das redes, nos municípios, nas instâncias intermediárias, em todos os órgãos do sistema. Para que tais procedimentos sejam cumpridos faz-se imperativa a devida qualificação profissional por parte do poder público.

A vontade do poder público de promover a educação tem sido um fator de identidade nacional. Em muitos lugares, a maneira mais eficaz de vencer obstáculos e desigualdades foi a centraliza-

ção. Em outros casos, comunidades locais regionais, por razões ideológicas, culturais ou políticas, disputaram com o poder central a conformação de sistemas locais. De todo

É preciso um sistema nacional com delegação de poderes e de representação claramente definidos.

modo, o desenho dos sistemas tem seguido o mesmo modelo da composição do Estado (federal, unitário, de comunidades autônomas etc.).

Na organização do sistema os aspectos fundamentais devem estar presentes, a saber:

1. A gestão democrática do sistema, envolvendo as diversas forças sociais implicadas no processo, em todos os níveis, com regras estáveis para composição das instâncias de decisão, de avaliação e de planejamento.

2. A promoção de igualdade e a promoção da justiça social supõem a conjunção de diversos fatores, entre os quais:

2.1. as orientações estratégicas e a regulamentação;

2.2. os programas, registros, certificações e métodos de reconhecimento e autorização;

2.3. os critérios de financiamento;

2.4. o estatuto de contratação do trabalho e de desenvolvimento profissional, bem como as normas de gestão;

3. Assegurar a qualidade e a eficácia do processo, com investimentos pesados e com um trabalho de fortalecimento das relações voltadas à consolidação da nação e para além das fronteiras nacionais, a partir de uma matriz de desenvolvimento humano.

4. Gerar condições para que as escolas e as equipes de trabalho possam assumir suas responsabilidades correspondentes à resposta às expectativas comuns, aos pla-

nos pedagógicos, às famílias e aos estudantes, ao entorno econômico e cultural. Portanto, com uma forte marca de abertura à prática e à exigência de cidadania.

5. Articular o nível local, regional, nacional e, inclusive, supranacional (importante na formação dos blocos contemporâneos e nas relações internacionais, em geral), fortalecendo o caráter público do sistema.

O próprio texto constitucional abre as condições para amadurecer a proposta de um sistema nacional articulado. O mais abrangente está relacionado às competências comuns e da cooperação entre os entes federados.

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;

(X) – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

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 do bem-estar em âmbito nacional. (Constituição Federal/1988).

A fórmula da lei complementar exigida deve ter por referência os princípios e objetivos da educação nacio-

nal, conforme o art. 206 da mesma Constituição. Dada a origem fortemente descentralizada da oferta da educação pública brasileira e a chamada coexistência entre redes públicas e a rede privada, é importante resgatar elementos da carta magna que balizam o pacto federativo e sintetizam a possibilidade de convivência humana na frágil nação brasileira. As competências prioritárias de cada esfera administrativa, entretanto, são relacionadas no artigo 211. A previsão do Plano Nacional de Educação que expressamente menciona a articulação e a integração de ações encontra-se no artigo 214.

O Brasil é um dos poucos países do mundo em que a descentralização da oferta da educação obrigatória não é novidade. Essa descentralização é herança colonial, confirmada no império e em todas as normas posteriores de educação escolar. Nunca se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias. A esta característica correspondeu, sempre, a consagração de desigualdades regionais agudas, a pulverização de sistemas e o estabelecimento de ação concorrencial entre as esferas de governo subnacionais.

Assim, para continuar avançando no processo de construção de uma educação com qualidade social é preciso superar as desigualdades existentes, a concorrência entre sistemas e criar uma base nacional comum de um padrão de qualidade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

(LDB) descreve, sob orientação constitucional, incumbências de cada esfera administrativa nos seus artigos 9, 10 e 11. Em todas elas o princípio da colaboração se repete, subordinado ao cumprimento do direito público subjetivo, ao qual correspondem deveres de Estado e ações de governo, à superação de desigualdades, à formação básica comum e a consolidação de um padrão de qualidade.

Chama particular atenção a previsão do parágrafo único do artigo 11:

Parágrafo Único. Os municípios poderão optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (LDB/1996).

Assim, é pertinente salientar que convivemos hoje com determinado cenário de organização que apresenta bases conceituais e legais dadas pela Constituição Federal e pela LDB, ambas em vigor, que definem papéis e funções para a gestão da educação brasileira, em seus vários níveis e modalidades. Atualmente, no quadro legal e político ainda se convive tanto com obstáculos para a organização de um Sistema Nacional Articulado de Educação como com a descoberta de “brechas” que podem viabilizá-lo.

Sem dúvida esta questão faz parte dos desafios a serem enfrentados pelo governo, pelo parlamento e pela sociedade. Exige, portanto, não apenas a participação do go-

verno do PT, mas, especialmente, uma participação organizada da sociedade na realização de um debate profundo que faça superar a visão fragmentária e fragmentada da educação e de seu modo de se organizar em um sistema nacional articulado.

5

Perspectivas e desafios para o futuro

Foram lançadas as bases para o país desenvolver-se de modo sustentável, com inclusão social e distribuição de renda. Na educação os avanços foram muitos, como estão descritos e discutidos no texto. No entanto, há ainda muito a fazer. O Brasil, apesar dos avanços, ainda mantém grandes diferenças regionais e estas continuam a se refletir na educação.

O Brasil passou seus primeiros 500 anos à mercê de instituições políticas que atendiam parcelas ínfimas de sua população. A escravidão terminou, legalmente, apenas no fim do século XIX, e suas consequências permanecem ainda em nossos dias, expressas, por exemplo, na mentalidade escravocrata que permeia muitos setores sociais, mesmo que expressa de forma distinta da que se configurava no passado.

O Brasil passou seus primeiros 500 anos à mercê de instituições políticas que atendiam parcelas ínfimas de sua população.

A educação de qualidade para todos, sem dúvida, é o maior desafio para o Brasil. Esta afirmação está presente

em todos os discursos dos vários segmentos de nossa sociedade e do governo. A pergunta, insistente, que vemos repetida é: qual educação?

O governo Lula provocou mudanças profundas na educação brasileira, mas é preciso aprofundar essas transformações em um processo centrado na qualidade social em todos os níveis e modalidades do processo educacional, da creche à pós-graduação.

Quando falamos em qualidade social estamos nos referindo a condições de organização da escola que propiciem a produção e a apropriação do conhecimento por parte da comunidade escolar, não apenas na transmissão de conhecimento já consolidado. Não é uma tarefa fácil, mas é perfeitamente possível. Ela não será construída por decreto. Depende de um profundo processo democrático de participação e elaboração, em todas as esferas de governo e na sociedade.

A I Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, com a participação das diferentes esferas de governo e dos diversos setores da sociedade brasileira, é um excelente exemplo de processo democrático de debates e elaboração e aponta caminhos para a construção de uma educação com qualidade social. A continuidade de um governo democrático e popular é condição fundamental para o aprofundamento desse processo.

Propor a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação e o novo Plano Nacional de Educação (PNE),

como resultados e finalidade central da I CONAE, tornou essa Conferência um momento carregado de significado político e avanços democráticos, gerando um marco na história de educação brasileira.

ANEXO

Proposta comentada da reforma do ensino superior: o Projeto de Lei 7.200/2006 do Poder Executivo

O Brasil precisa urgentemente democratizar e qualificar suas instituições de ensino superior.

O Anteprojeto de Lei, em debate, significa um passo no enfrentamento desse desafio, um fecho no quadro de ações do governo federal na educação superior, completando, de um lado, o significativo incremento no custeio do parque universitário federal (pois o financiamento das instituições federais de ensino superior somente em 2005 recuperou o patamar de financiamento de 1995, recompondo uma década de redução do custeio) e, de outro lado, a expansão da rede federal, consubstanciada na criação de novas universidades.

Eram 43 universidades federais em 2001. Já estão em funcionamento 57, uma em implantação (Unila) e uma tramitando no Congresso (Unilab). Já estão em funcionamento 117 novos campi e a meta é chegar a 134. Todos no interior. No governo FHC foi criada uma única universidade (Tocantins); em 2003, 113.983 vagas foram oferecidas e, em 2010, 222.400 vagas presenciais, devendo chegar a 243.500 em 2012.

O Ministério da Educação empreendeu esforços ao longo de

um ano e meio para construir uma proposta de lei de reforma da educação superior, contando com a colaboração de cerca de duas centenas de instituições, das comunidades acadêmicas e científicas, de entidades empresariais e de trabalhadores, e de movimentos sociais urbanos e do campo. A conduta adotada pelo ministério assinala a opção por um processo democrático e plural. Considerando a história da educação superior brasileira, não seria exagero afirmar que a realização democrática de uma reforma da educação superior representa uma experiência inédita na história da República brasileira.

São três os principais eixos normativos do Projeto de Lei em questão: (I) constituir um sólido marco regulatório para a educação superior no país; (II) assegurar a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição, tanto para o setor privado quanto para o setor público, preconizando um sistema de financiamento consistente e responsável para o parque universitário federal; e (III) consolidar a responsabilidade social da educação superior, mediante princípios normativos e assistência estudantil.

A expansão do setor privado na educação superior exige um marco regulatório robusto e transparente, tanto para orientar os investimentos do setor, quanto para orientar a autorização e a avaliação de qualidade pelo Poder Público e, ainda, a escolha dos estudantes. O Projeto de Lei de Reforma Universitária traz uma configuração objetiva e clara para a tipologia do ensino superior no país: fixa critérios, exigências e prerrogativas para universidades, centros universitários e faculdades, equalizando o enquadramento legal às prerrogativas acadêmicas conferidas pela legislação.

Vale considerar que todo o marco regulatório previsto no Projeto de Lei de Reforma Universitária condiciona a regulação das instituições de ensino superior aos resultados obtidos pela avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei 10.861, de 14 de abril de 2006, de maneira a garantir a expansão das matrículas no ensino superior, desde que assegurada a qualidade. É mais uma medida para fortalecer a avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil.

Quanto à autonomia universitária propugnada no art. 207 da Constituição Federal, "autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial", há que se considerar que o mandamento constitucional, ainda, fica reduzido à letra morta quando não se constitui legalmente um sistema de financiamento adequado à missão constitucional das universidades.

Na presente proposta, o art. 43 determina a aplicação de nunca menos de 75% (setenta e cinco por cento) da receita constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição) na educação superior, por dez anos, tendo em vista as metas do PNE.

Essa garantia de autonomia vem acompanhada de uma forte responsabilidade na gestão do recurso público: os recursos serão distribuídos conforme indicadores de desempenho e qualidade, dentre eles, o número de matrículas e de concluintes, na graduação e na pós-graduação, a produção institucionalizada de conhecimento, mediante publicações e registro e comercialização de patentes, bem como resultados positivos nas avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação, dentre outros. Com

isso, a universidade federal tem critérios bastante objetivos para a aplicação dos recursos públicos garantidos pela autonomia universitária.

A autonomia universitária é garantida, ainda, mediante a participação da comunidade acadêmica e de representantes da sociedade civil na gestão das instituições: se, no setor público, a autonomia depende de um modelo de financiamento constante e bem estruturado, ela depende, no setor privado, de preservar a vida acadêmica da instituição. Por essa razão, o anexo Projeto de Lei prevê a existência de ouvidoria nas instituições de ensino (art. 24), a participação da comunidade na gestão dos centros universitários e das universidades (art. 25), e um conselho social de desenvolvimento nas universidades (art. 26).

Alguns trechos da proposta em análise:

Art. 24. A organização da instituição de ensino superior deverá prever a existência de uma ouvidoria, cujo titular, servidor ou empregado da instituição, deverá ter estabilidade garantida no período de exercício de seu mandato e ser eleito diretamente pelos segmentos da comunidade institucional, na forma do seu estatuto ou regimento.

Art. 25. A organização da universidade e do centro universitário será definida por seus colegiados superiores, na forma de seus estatutos e regimentos, assegurada a participação no colegiado superior de representantes dos docentes, dos estudantes, do pessoal técnico e administrativo e da sociedade civil, observada a participação majoritária de docentes em efetivo exercício

na instituição, sendo, pelo menos, cinquenta por cento destes mestres ou doutores.

Parágrafo único. Nas universidades e nos centros universitários, comunitários ou particulares, os integrantes do colegiado superior indicados pela mantenedora não poderão exceder a vinte por cento da representação total, independentemente do cargo e da atividade que exerçam na instituição de ensino superior.

Art. 26. A universidade deverá constituir conselho social de desenvolvimento, de caráter consultivo, presidido pelo reitor, conforme disposto em seus estatutos, com representação majoritária e plural de representantes da sociedade civil externos à instituição, com a finalidade de assegurar a participação da sociedade em assuntos relativos ao desenvolvimento institucional da universidade e às suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Parágrafo único. O conselho social de desenvolvimento terá as seguintes atribuições, sem prejuízo de outras que lhe possam ser estatutariamente conferidas:

(I) – dar amplo conhecimento público das atividades acadêmicas da universidade, com vista à avaliação social de sua efetividade enquanto instituição;

(II) – acompanhar a execução do plano de desenvolvimento institucional; e

(III) – indicar demandas da sociedade para a fixação das diretrizes e da política geral da universidade, bem como opinar sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos.

Por fim, a missão pública e a função social da educação superior que se constituem o terceiro eixo do anexo Projeto de Lei de Reforma Universitária. As instituições federais de ensino superior deverão formular e implantar, na forma estabelecida em seu plano de desenvolvimento institucional, medidas de democratização do acesso, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social. Além disso, elas deverão destinar recursos correspondentes a pelo menos 9% (nove por cento) de sua verba de custeio, exceto pessoal, para implementar as medidas de assistência estudantil (art. 45, 46 e 47).

Art. 45. As instituições federais de ensino superior deverão formular e implantar, na forma estabelecida em seu plano de desenvolvimento institucional, medidas de democratização do acesso, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.

Parágrafo único. As instituições deverão incentivar ações de nivelamento educacional, promovendo a participação de seus estudantes, apoiados por bolsas especiais para essa finalidade e por supervisão docente.

Art. 46. As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras:

(I) – condições históricas, culturais e educacionais dos diversos segmentos sociais;

(II) – importância da diversidade social e cultural no ambiente acadêmico; e

(III) – condições acadêmicas dos estudantes ao ingressa-

rem, diante das exigências dos respectivos cursos de graduação.

§ 1º Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes egressos do ensino médio público, especialmente afro-descendentes e indígenas.

§ 2º As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação no turno noturno, com exceção para cursos em turno integral.

§ 3º Será gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição.

Art. 47. As medidas de assistência estudantil deverão contemplar, sem prejuízo de outras, a critério do conselho superior da instituição:

(I) – bolsas de fomento à formação acadêmico-científica e à participação em atividades de extensão;

(II) – moradia e restaurantes estudantis e programas de inclusão digital;

(III) – auxílio para transporte e assistência à saúde; e

(IV) – apoio à participação em eventos científicos, culturais e esportivos, bem como de representação estudantil nos colegiados institucionais.

Parágrafo único. As instituições federais de ensino superior deverão destinar recursos correspondentes a pelo menos nove por cento de sua verba de custeio, exceto pessoal, para implementar as medidas previstas neste artigo.

Merece destaque o disposto no art. 7º, parágrafo 4º, conforme o qual "pelo menos 70% (setenta por cento) do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior, quando constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, deverão pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados". Trata-se de medida tão indispensável quanto urgente, pois é necessário evitar que o investimento feito pela sociedade brasileira seja adquirido e desnacionalizado pelo capital estrangeiro descompromissado.

Art. 7º. Poderá manter instituição de ensino superior:

(I) – o Poder Público; e

(II) – pessoa física, sociedade, associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, cuja finalidade principal seja a formação de recursos humanos ou a produção de conhecimento.

§ 1º As instituições de ensino superior mantidas pelo Poder Público e vinculadas ao Ministério da Educação terão personalidade jurídica própria.

§ 2º Os atos jurídicos das instituições de ensino superior mantidas por pessoa jurídica de direito privado serão praticados por intermédio de sua mantenedora.

§ 3º Os atos constitutivos da mantenedora de instituição privada de ensino superior, bem como os demais atos e alterações que impliquem o controle de pessoal, patrimônio e capital social, serão devidamente informados ao órgão oficial competente do respectivo sistema de ensino.

§ 4º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior, quando constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, deverão pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados.

§ 5º É vedada a franquia na educação superior.

Há que se mencionar, por fim, a estrita observância aos art. 16 e 17 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. A proposta de Lei de Reforma Universitária não cria novas despesas, já que traz apenas uma prioridade no gasto público, dentro da vinculação constitucionalmente assegurada para manutenção e desenvolvimento do ensino.

A educação superior brasileira está associada aos desafios republicanos do Brasil moderno e, por isso, carrega a enorme responsabilidade de contribuir, de forma decisiva, para um novo projeto de desenvolvimento nacional que compatibilize crescimento sustentável com equidade e justiça social. Para tanto, é indispensável construir um sólido marco regulatório para a educação superior, fortalecer o modelo de financiamento do parque universitário federal, bem como apoiar a assistência estudantil.

A proposta, ainda preliminar, que o MEC apresentou para debate com a sociedade apresenta uma série de pontos, bastante positivos, que refletem reivindicações antigas, porém atuais, que não constam do PL 7.200/2006, e que merecem ser incluídas no processo de discussão da reforma universitária.

SOBRE OS AUTORES

Carlos Eduardo Malhado Baldijão é doutor em Bioquímica; professor aposentado do Departamento de Fisiologia e Biofísica do Instituto de Ciências Biomédicas da Universidade de São Paulo (USP); pós-doutor pela Universidade de Cornell, nos Estados Unidos. Foi pesquisador associado da Universidade de Harvard; membro fundador do PT; secretário geral do Departamento de Trabalhadores em Educação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e ex-presidente da Andes-Sindicato Nacional, da qual foi fundador. É assessor da Bancada do PT para as áreas de Educação, Cultura e Desporto e integra a coordenação nacional do Setorial de Educação do Partido dos Trabalhadores - CAED.

Zuleide Araújo Teixeira é bacharel em Direito e Mestre em Educação; assessora técnica do Gabinete da Liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Bloco de Apoio ao governo, no Senado Federal, para as áreas da Educação, Cultura e Esporte. Aposentada do CNPq, como Analista de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e integra a coordenação nacional do Setorial de Educação do Partido dos Trabalhadores - CAED.

A educação no governo Lula foi impresso
na cidade de São Paulo, pela gráfica Cromosete, em novembro de 2011.
A tiragem foi de 2000 exemplares. O texto foi composto
em LinoLetter Std Roman, no corpo 10. A capa foi impressa
em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em Chambril Avena 80g.