



**POLÍTICAS PÚBLICAS
E EDUCAÇÃO**

Sobre a Autor(a)

FORMAÇÃO ACADÊMICA

Mestre em sociologia pela Universidade Federal do Piauí, com pesquisa na linha de gênero e geração. Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (2019). Faz parte do Núcleo de Estudos em Gênero e Desenvolvimento da Universidade Federal do Piauí (Engendre/UFPI). Atua como professora orientadora particular (mentoria acadêmica) para estudantes de graduação e pós graduação, bem como revisora de textos científicos, ambos de forma autônoma.

APRESENTAÇÃO

Caro/a estudante,

Este material didático se destina aos alunos do curso de Pedagogia da Faculdade Malta-FACMA. Torna-se de fundamental importância para o profissional da Pedagogia conhecer conceitos e conhecimentos que irão adquirir nessa disciplina de **Políticas Públicas**.

Na Unidade 1 “Poder, Política, Estado”, você irá entender o que é Estado, relações de poder e formas de governo;

Na Unidade 2 “Políticas, Gestão e Reformas da Educação Brasileira”, saberá sobre o conceito de Políticas públicas e as influências do Neoliberalismo;

Na Unidade 3 “Descentralização, Municipalização e Financiamento da Educação”, sobre a organização da política e a municipalização.

Elencamos como necessário nesse processo, a importância à leitura deste material, bem como as leituras de apoio, além do aproveitamento das oportunidades de discussão com os colegas e o tutor/professor(a). Não pretendemos esgotar a discussão sobre tal temática com esta apostila, mas, buscamos incentivar à reflexão e à pesquisa para a construção de novos saberes sobre a temática. Boa aprendizagem!

O(A) Autor(a)

SUMÁRIO

Unidade I – Poder, Política, Estado

- 1.1 - O que é Estado, relações de poder e formas de governo;
- 1.2 - Liberalismo;
- 1.3 - Welfare State;

Unidade II – Políticas, Gestão e Reformas da Educação Brasileira.

- 2.1. Políticas públicas
- 2.2 Neoliberalismo e Educação
- 2.3. Histórico políticas de educação no Brasil

Unidade III – Descentralização, Municipalização e Financiamento da Educação

- 3.1. Organização da política
- 3.2. Municipalização
- 3.3. Gestão e Financiamento da Educação

Unidade IV – A DIVERSIDADE NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL.

- 4.1. A inclusão na educação.
 - 4.2. Políticas Públicas na Educação no Campo, na educação em Tempo Integral, na educação Indígena e na educação de Pessoas com Necessidades educacionais.
 - 4.3. Políticas, Formação de Professores e Modalidades da Educação - Projeto Político
- Pedagógico com vistas à diversidade.

INTRODUÇÃO

Olá, estudante! Esta apostila é um material de apoio para a disciplina de Políticas da educação. Aqui você vai ter contato com o essencial sobre o conteúdo, esquematizado em 3 unidades.

São apresentadas concepções sobre Políticas Públicas, bem como se deu o processo de implementação das políticas sociais, especialmente no campo da educação no Brasil. Para isso, vamos iniciar com discussões sobre o que é de fato o papel do Estado, formas de governo, modelos econômicos; até chegar a intervenção do Estado na condição de políticas públicas e sociais.

Você vai entender que, as Políticas Públicas se consolidam num processo de tomada de decisões que decorrem as leis de um país, assim, na educação, funciona como um instrumento para melhorar o ensino e aprendizagem do coletivo de estudantes de todo o país, validada pela Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional - lei 9394/96.

Você como futuro professor deverá saber que as leis na qual é regulamentado o sistema educativo tem o poder de influenciar na formação dos indivíduos através da escola. Assim, trago aqui os principais marcos regulatórios da política de educação - Constituição de 1988, Plano Nacional da educação - PNA, Base Nacional Comum Curricular - BNCC, LDB 9394/96, dentre outras.

Falar sobre Política Educacional é planejar ações voltadas para garantir o direito constitucional e subjetivo – a educação. Mas, as falas e as ações representam pensamentos, crenças, valores, necessidades (legais e institucionais), contradições e relações de poder. Estas impactam diretamente na vida da população, que pode ser beneficiada ou prejudicada com as decisões coletivas.

Assim, reafirmo a relevância deste componente curricular. A unidade 1 inicia as discussões sobre Estado, Poder, Política e Economia. A unidade 2 se aprofunda em explicar o que são políticas públicas, em especial a política de educação no Brasil. Por fim, a terceira unidade é uma análise esquematizada sobre os principais marcos regulatórios que compõem a política de educação no Brasil.

UNIDADE I: PODER, ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS¹

1.1 O QUE É ESTADO, RELAÇÕES DE PODER E FORMAS DE GOVERNO

Ao discutirmos o tema “poder, política e Estado”, identificaremos as definições de cada termo, mostrando as relações entre eles e as diferentes práticas sociais, bem como a importância da participação política de cada cidadão.

Muitas vezes, os termos *política*, *poder* e *Estado* são utilizados como sinônimos. No entanto, do ponto de vista da Ciência Política, ainda que exista profunda ligação entre eles, são analisados como elementos distintos. **Podemos entender o poder como a possibilidade de exercer influência sobre a conduta de outros indivíduos em determinada relação social.**

A política pode ser vista como os meios pelos quais um sujeito ou grupo se organiza, exerce o poder ou o conquista. Já o Estado é um modo específico de exercício do poder e a forma como se organiza o sistema político na maioria das sociedades atuais. Existem sociedades tradicionais nas quais o Estado não existe; do mesmo modo, o pensamento anarquista defende a autogestão sem a presença do Estado para a construção de uma sociedade justa e igualitária.

Como você observa relações de poder e política no Estado Brasileiro?

De acordo com o sociólogo alemão **Max Weber**, **o poder refere-se à imposição da própria vontade numa relação social, mesmo quando há resistência alheia.** Nesse sentido, todas as relações sociais que estabelecemos com indivíduos, instituições e coletividades são também relações de poder, que podem se apresentar de maneira explícita ou não.

Por exemplo, as relações familiares são relações sociais carregadas de poder. Os membros de um núcleo familiar exercem poder uns sobre os outros em diferentes níveis. Perceptível nas relações privadas, o poder apresenta contornos ainda mais

claros na esfera pública. Relações de classe, controle social, exercício da autoridade, leis e normas sociais, poder dos governantes sobre os governados e indústria cultural são exemplos do exercício de poder na sociedade. Essas formas de poder caracterizam-se pela capacidade de influenciar a conduta coletiva de um grande número de pessoas.

Quando um empresário estabelece as normas de conduta para os trabalhadores de sua empresa, ele exerce poder sobre eles na medida em que define o modo de agir desses indivíduos no espaço da empresa e no exercício de suas atividades profissionais. A legitimidade para o exercício desse poder são as relações de produção vigentes, que permitem ao patrão determinar a conduta dos empregados desde que não infrinjam as normas previstas na legislação.

Quando um governante, no exercício de sua função, estabelece normas e regras sociais que devem ser cumpridas por todos, também se configura uma relação de poder. Por exemplo, as decisões sobre como se organizam as políticas públicas de educação no Brasil impactam diretamente no funcionamento das escolas e na vida dos estudantes. O direito da inclusão de alunos com deficiência em salas regulares indica a regulamentação do espaço público, no caso, visando atender a demandas de um grupo social definido.

São numerosas as formas de exercício do poder. Podemos destacar três predominantes: o poder econômico, o ideológico e o político.

O **poder econômico** consiste na utilização de bens materiais como forma de exercer influência sobre a conduta de indivíduos, instituições e sociedades. Nas últimas décadas, o controle desse poder coube ao capital financeiro. Desse modo, grupos como banqueiros exercem grande influência nas decisões econômicas das sociedades, direcionando as ações de indivíduos, grupos e governantes nos mais diferentes níveis. Podemos destacar que o debate atual sobre o Estado aponta para o predomínio do poder econômico sobre as decisões de Estado. Esse predomínio muitas vezes leva à perda de soberania fundamentada nos interesses coletivos da maioria da população, que fica submetida aos interesses privados das grandes corporações econômicas (quer sejam financeiras, quer sejam industriais).

O **poder ideológico** consiste na capacidade de influenciar a formação de ideias e práticas sociais para construir padrões de comportamento que reproduzam determinado modo de perceber o mundo. Nas sociedades contemporâneas, esse

poder é mais facilmente percebido nos meios de comunicação de massa e nas diferentes formas de educação, assim como nos discursos científico e religioso. Como elementos centrais no processo de construção das identidades sociais, eles influenciam o modo como indivíduos e grupos interpretam os fatos e agem em seu cotidiano. O controle sobre esses elementos permite o exercício do poder ideológico.

O **poder político** se refere à possibilidade de uso da força como último recurso para a imposição da vontade sobre uma coletividade. Não se baseia somente na coação física, mas também na produção de consenso acerca dos instrumentos que devem ser utilizados para impor essa vontade. De acordo com o filósofo italiano Norberto Bobbio, o monopólio legítimo desses instrumentos constitui o poder político, ou seja, o consenso social de que aquele que detém o poder político pode fazer valer sua vontade sobre a coletividade em determinadas condições sociais e históricas preestabelecidas.

Na Grécia antiga, o termo **política** (do grego *politikós*) referia-se às questões relativas à vida da cidade. A política não era uma atividade qualquer: dela dependiam a organização cotidiana e o futuro da pólis (cidade-Estado grega). Por isso, participar da política era uma atividade constitutiva do cidadão, ou seja, o indivíduo não seria um cidadão se não se interessasse pela política e não a praticasse. Tal concepção foi divulgada na obra *Política* (escrita por volta do século IV a.C.), de Aristóteles, o primeiro tratado sobre a natureza do governo, suas configurações e funções. Por séculos, a palavra “política” foi empregada para indicar as obras que tratavam das atividades ligadas à cidade-Estado.

A partir das revoluções liberais do século XVIII, a palavra passou a ser empregada para designar as atividades relativas ao controle do Estado. A Ciência Política começou a investigar tal fenômeno como específico do comportamento humano, diferente dos demais fenômenos sociais. Max Weber elaborou uma definição até hoje bem-aceita de política. **Para ele, a prática política significa exercer papel de liderança no Estado, ou na luta pelo poder, seja entre Estados, seja entre grupos dentro do Estado. Dessa forma, política e poder estão diretamente relacionados, pois o poder é recurso próprio para o exercício da política.**

Uma característica do modelo de organização do Estado moderno é a racionalização da gestão do poder. Isso se consolidou com a separação das esferas

política e religiosa, que se tornou um princípio das revoluções liberais do **século XVIII**, destacadamente a Revolução Francesa. **Assim, o poder deveria ser amparado por uma estrutura administrativa e burocrática composta de um corpo qualificado de técnicos que operam conforme procedimentos preestabelecidos e impessoais, para evitar a pessoalidade nas relações entre governantes e governados.** Atualmente, temos observado a crescente participação de representantes de entidades religiosas também como líderes políticos, que, dessa forma, passam a ter acesso ao voto e à elaboração de leis em diferentes instâncias jurídicas do Estado. Isso indica que, apesar de o Estado brasileiro ser laico, o sistema eleitoral permite que líderes ou representantes religiosos ocupem cargos políticos.

No **sistema presidencialista**, o presidente costuma ser eleito, direta ou indiretamente, para um mandato determinado, durante o qual exercerá a função executiva. Ele acumula a chefia do Estado e do governo. Todo o Poder Executivo se concentra no presidente, que tem como função escolher seus ministros, que são gestores das diferentes políticas públicas. E existe independência entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pois a constituição deles é separada já na origem, isto é, a eleição dos representantes de cada um deles é independente. Esse fato confere ao chefe do Executivo uma posição de autonomia política perante os demais poderes. No Brasil, a votação para o Poder Executivo é sempre majoritária, isto é, eleger-se o candidato mais votado.

O sistema eleitoral proporcional brasileiro é o de lista aberta, e a Constituição permite a coligação entre os partidos políticos, o que acaba por resultar em uma fragmentação partidária, dificultando a formação de maiorias estáveis no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais e incentivando negociações e alianças que possibilitem ao Executivo governar. Por conta dessa característica, o regime político passou a ser chamado entre os estudiosos de “presidencialismo de coalizão”, expressão formulada pelo cientista político Sérgio Abranches. No Congresso Nacional existem propostas que visam promover mudanças no sistema político e eleitoral vigente no país.

1.2 ESTADO LIBERAL

O Estado liberal ou burguês foi inspirado pelos ideais da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Esses princípios moveram as lutas políticas da burguesia contra o absolutismo na Europa entre os séculos XVII e XVIII. Os fundamentos do Estado liberal são a **soberania popular** e a **representação política**, ou seja, **o poder é do povo, que o exerce por meio da eleição de representantes** (partidos políticos e pessoas).

O também inglês John Locke (1632-1704), ao posicionar-se em relação à natureza humana e ao absolutismo, atribui o controle das liberdades individuais e a **defesa da propriedade privada ao Estado**. Por associar autoridade e liberdade, Locke é considerado um dos principais teóricos do liberalismo político.

Por sua vez, o político e filósofo francês Charles-Louis de Secondat (1689-1755), conhecido como Montesquieu, elaborou a “teoria dos três poderes”, com a ideia de divisão dos poderes ou funções do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). O objetivo era contestar as ideias absolutistas, que justificavam a concentração dos poderes nas mãos do soberano, pois a vontade do líder se confundia com as necessidades do Estado. A separação desses poderes definiu as diferentes limitações e dimensões do poder político do Estado.

Na esfera econômica, a principal crítica da burguesia ao absolutismo estava na interferência do Estado. Essa classe defendia que o Estado deveria agir apenas como “guardião da ordem”, zelando pela segurança e pela manutenção da propriedade privada. Ou seja, o Estado deveria manter a ordem para todos poderem desenvolver livremente as próprias atividades. Dessa forma, estabelecia-se a separação entre as esferas pública (aquilo que era de interesse comum e suscetível à interferência do Estado) e privada (o que dizia respeito exclusivamente aos indivíduos, não passível de intervenção do Estado).

Com a Revolução Francesa, foram estabelecidos a república contemporânea e o Estado laico. Tendo como bandeira a tríade “liberdade, igualdade e fraternidade”, essa revolução desencadeou o movimento pelos direitos humanos e a formação da visão liberal do cidadão. A imagem evidencia a força dos ideais para os revolucionários de 1789.

O economista e filósofo escocês Adam Smith, ideólogo do liberalismo econômico, postulava haver uma “mão invisível” que regularia a quantidade e

o preço das mercadorias, sem a intervenção do Estado. O lema *laissez-faire, laissez-passer* (deixai fazer, deixai passar) expressava a concepção de que as atividades econômicas se autorregulariam exclusivamente por meio da oferta e da demanda e livre concorrência.

Moldado para atender aos interesses da burguesia, o Estado liberal permitiu a superação do regime absolutista. **Entretanto, por também promover crises econômicas e desigualdades sociais, tal modelo de Estado começou a ser questionado, repensado e reestruturado.**

1.3 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL (WELFARE STATE)

O **Estado de bem-estar social** (Ebes), também denominado Welfare State, foi o modelo adotado pelas grandes economias liberais na primeira metade do século XX. A crise de 1929 nos EUA, o desemprego, a inflação, o crescimento do movimento operário, a emergência dos regimes antiliberais e a competição entre as grandes corporações monopolistas foram alguns dos fatores que contribuíram para a emergência desse modelo.

Conforme Behring, (2000, p. 23):

A generalização de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, se dará no período pós Segunda Guerra Mundial, no qual assiste-se à **singular experiência de construção do Welfare State** em alguns países da Europa Ocidental - com destaque para o Plano Beveridge (Inglaterra, 1942) -, acompanhada de diversos e variados padrões de **proteção social**, tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia. Tal variedade, quanto à cobertura mais ou menos universal, padrão de financiamento (redistributivo ou não, contributivo ou não), dentre outros aspectos que poderiam compor uma avaliação desse universo, está relacionada às relações entre as classes sociais e segmentos de classe (ou forças sociais, como aponta Faleiros no seu claro texto de 1986), e condições econômicas gerais, que interferem nas opções políticas e econômicas dos governos. **Embora as condições para o surgimento e generalização de políticas sociais tenham o referido tempo histórico, o debate sobre o bem-estar na sociedade, sobre o que fazer com os pobres e - muito especialmente - sobre o papel do Estado nesses processos, precede em muito esse tempo.**

A base intelectual do Ebes é a obra *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicada pelo economista britânico John Maynard Keynes em 1936. Contrariando a ortodoxia liberal, Keynes afirmava que o Estado deveria intervir no domínio econômico para garantir o pleno emprego, estimular a produção e o consumo, mediar as relações de trabalho e ampliar a política de assistência.

O Ebes desenvolveu uma política voltada ao atendimento dos direitos sociais básicos, como saúde, educação, trabalho, salário, transporte e previdência social. O pilar desse Estado estaria na política do pleno emprego: o Estado deveria enfatizar políticas de geração de emprego, com o objetivo de criar o vínculo social necessário para a estabilidade, a coesão social e a democracia.

No âmbito político, o Ebes representou uma resposta das economias capitalistas para criar uma sociedade menos vulnerável às crises do sistema e aos apelos do socialismo, que passaram a crescer em todo o mundo com o advento da Segunda Guerra Mundial. Seus defensores afirmavam que um Estado que atendesse às reivindicações por direitos de cidadania da classe trabalhadora produziria funcionários mais dispostos e empenhados. **O Ebes seria, portanto, fruto de um pacto social entre as diferentes classes sociais e os partidos políticos para priorizar a manutenção da democracia.**

No final da década de 1960, o Ebes começou a sofrer críticas diante da inadequação dos gastos públicos com a previdência, causados pelo aumento do desemprego e pela recessão econômica mundial, que culminou na **crise do petróleo de 1973**. Apesar das críticas, permanece como modelo de Estado em alguns países da Europa ocidental, em especial na Dinamarca, na Noruega e na Suécia.

Quais as principais características do Estado de bem estar social, no que diz respeito a políticas públicas e sociais?

1.4 NEOLIBERALISMO

Na década de 1980, os Estados Unidos e a Inglaterra aplicaram grandes choques em suas estruturas econômicas, com o argumento de que o Ebes não foi eficaz em reduzir a pobreza e distribuir melhor a renda, e de que as melhorias

ocorridas resultaram mais das riquezas produzidas pelos países do que da política de bem-estar social. Os governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, foram os precursores dessa crítica ao Ebes e da reestruturação desse modelo de Estado.

Margaret Thatcher foi primeira-ministra da Inglaterra pelo Partido Conservador. A política do governo Thatcher (1979-1990) foi orientada pela desregulamentação da economia, diminuição dos gastos públicos com educação, habitação e previdência social, privatização das empresas estatais e flexibilização das leis trabalhistas. Margaret Thatcher ficou conhecida como “Dama de Ferro” por sua política de enfrentamento dos movimentos sociais e de oposição ao socialismo.

O governo de Ronald Reagan (1981-1989) assumiu postura semelhante à do governo Thatcher: menor intervenção do Estado na economia, redução dos gastos públicos e redução dos impostos. As mudanças tiveram por base valores como **livre mercado e livre iniciativa**, além do estabelecimento do consumo e da riqueza como metas primordiais. Os teóricos dessa corrente, como o economista austríaco Friedrich Hayek e o economista estadunidense Milton Friedman, respectivamente autores de *O caminho da servidão* (1944) e *Capitalismo e liberdade* (1962), foram denominados neoclássicos ou neoliberais.

Os teóricos neoliberais afirmavam que somente a liberdade econômica produziria indivíduos e sociedades livres. **A separação entre economia e política seria o caminho para a prosperidade econômica, conduzida pela diminuição progressiva da participação estatal na economia.**

As teorias neoliberais não ficaram restritas às experiências estadunidense e britânica. Em novembro de 1989, em Washington, aconteceu uma reunião entre as principais instituições econômicas, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, com o objetivo de adotar medidas econômicas para os países em desenvolvimento, tendo em vista a contenção da dívida externa, da inflação e da estagnação econômica.

Denominadas de Consenso de Washington pelo economista inglês John Williamson, as orientações econômicas a serem seguidas pelos países em desenvolvimento incluíam itens como **privatização das empresas estatais, flexibilização das leis trabalhistas, aumento dos investimentos estrangeiros sem restrições fiscais, redução dos gastos públicos (em particular nas áreas de**

saúde, educação, assistência e previdência social) e adesão à economia de mercado.

O compromisso firmado pelos países em desenvolvimento com a política neoliberal comprometia a ação governamental e a autonomia dessas nações, pois havia forte fiscalização dos agentes econômicos e financiadores internacionais para o direcionamento da aplicação de recursos.

Explique o papel do Estado no modelo neoliberal e qual a diferença em relação ao Welfare State.

UNIDADE II: POLÍTICAS, GESTÃO E REFORMAS DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Piana (2009), com a ascensão do capitalismo e a Revolução Industrial e as lutas das classes, essa movimentação trouxe o surgimento das políticas sociais, no entanto são percebidas como produto social, da relação entre os indivíduos de diferentes lugares, com interesses diversificados. A autora ainda explicita: Política e Legislação da Educação

A política social surge no capitalismo com as mobilizações operárias e a partir do século XIX com o surgimento desses movimentos populares, é que ela é compreendida como estratégia governamental. Com a Revolução Industrial na Inglaterra, do século XVIII a meados do século XIX, esta trouxe consequências como a urbanização exacerbada, o crescimento da taxa de natalidade, fecunda o germe da consciência política e social, organizações proletárias, sindicatos, cooperativas na busca de conquistar o acolhimento público e as primeiras ações de política social. Ainda nesta recente sociedade industrial, inicia-se o conflito entre os interesses do capital e os do trabalho (PIANA, 2009, p. 23-24).

Piana (2009) ressalta que, o surgimento das políticas sociais não possui uma data de fato ou um momento particular. Elas surgem como resposta à Revolução Industrial e suas demandas de desigualdades sociais, sindicalização, urbanização, cooperativismo etc. Dessa forma, as lutas sociais e as mobilizações operárias no século XIX foram a demarcação da gênese da política social.

No entanto, para alguns outros autores, a política social, mesmo sem definição propriamente dita e de maneira geral, pertence às Ciências Sociais e é entendida como uma categoria de política pública, como uma atitude de governo, como preconizou Vianna (2002, p. 1):

Política social é um conceito que a literatura especializada não define precisamente. De um ângulo bem geral, no âmbito das Ciências Sociais, a política social é entendida como modalidade de política pública e, pois, como ação de governo com objetivos específicos. A definição parece óbvia e um tanto vaga. No entanto, contém duas armadilhas que, se desativadas,

minimizam a obviedade e permitem alcançar maior precisão conceitual.

Um dos objetos da política social são as lutas sociais (se não o único), pois não há política social se não estiver diretamente relacionada às lutas da sociedade. Dessa forma, o Estado adota algumas dessas reivindicações populares, transformando-as em políticas sociais ao longo da história, e elas passam a se configurarem como direitos sociais (dizem respeito inicialmente à consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores), como afirma Piana (2009).

Faleiros (1991 apud PIANA, 2009), políticas sociais se caracterizam de acordo com a posição do grupo representativo, se dominante ou dominado, se governo ou povo. Na verdade, o que queremos aqui apresentar é que as políticas sociais como política pública é direito de todo e qualquer cidadão pertencente àquela nação. Direito como uma categoria que lhe confere o ordenamento jurídico.

Quando falamos de direitos, o Capítulo II da Constituição Federal (CF) de 1988 foi reservado para os direitos sociais, e nele se encontra o Artigo 6º que trata de todos os direitos sociais que os brasileiros têm, como: “[...] educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). **Portanto, as políticas sociais que subentendem serem políticas públicas, congrega toda e qualquer ação governamental para atender aos direitos sociais da população, em especial, o direito à educação.**

A implementação das políticas públicas está mais relacionada à autonomia relativa do Estado, ao espaço de atuação (submetidas à influência externa e interna) deste, a sua capacidade de atuar e aos momentos históricos do país, do que com as pressões dos grupos de interesse, o elitismo ou classes sociais majoritárias.

Souza (2006, p. 36-37) aponta que: A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; [...] envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; [...] é abrangente e não se limita a leis e regras; [...] é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; [...] embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de

longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

A política pública desejada deve ser planejada para promover as melhores escolas, o que de fato é preciso e necessário ser realizado, desde que, satisfaça o bem comum e esteja de acordo com legislação e as instituições e, sobretudo, seja uma política eficiente, norteadas pelos princípios de planejamento, acompanhamento e avaliação.

O tópico a seguir é um trecho do artigo *O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”* de Carlos E. Montaño. É preciso compreender que políticas sociais refletem interesses diferentes em cada Estado. Hoje, as políticas são fortemente influenciadas pelo modelo neoliberal - onde o Estado deve intervir minimamente, transferindo as responsabilidades sociais para o “terceiro setor”.

2.1. 1 Conforme Montano (2000, p. 3), sobre políticas sociais e neoliberalismo

É assim que, no que concerne ao novo trato da “questão social”, a orientação das políticas sociais estatais é alterada de forma significativa. Por um lado, elas são retiradas paulatinamente da órbita do Estado, sendo privatizadas: transferidas ao mercado e/ou alocadas na sociedade civil. Por sua vez, essas políticas sociais estatais são focalizadas, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carências pontuais, com necessidades básicas insatisfeitas. Finalmente, elas são também descentralizadas administrativamente; o que implica apenas numa desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política. Em idêntico sentido, os serviços sociais, a assistência estatal, as subvenções de produtos e serviços de uso popular, os “complementos salariais” etc., se vêem fortemente reduzidos em quantidade, qualidade e variabilidade. O que significa que os “serviços estatais para pobres” são “pobres serviços estatais”.

Desta forma, para cobrir os vácuos que, na previdência e serviços sociais e assistenciais, deixa este novo Estado “minimizado” na área social, parcelas importantes das respostas à “questão social” são privatizadas e transferidas ao mercado (quando lucrativas) e à “sociedade civil” ou “terceiro setor (quando deficitárias), que vende ou fornece “gratuitamente” os serviços sociais.

O Neoliberalismo é alvo de constantes críticas, sobretudo pelo processo de desregulamentação da força de trabalho e pelo enfraquecimento ou aparelhamento das forças sindicais, o que se traduziu em uma diminuição gradativa dos direitos trabalhistas e no padrão médio de vida da classe trabalhadora em todo o mundo.

2.2 HISTÓRICO POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

A educação brasileira começa a ter autonomia com o desenvolvimento das teorias da **Escola Nova**, no final do século XIX, pois nosso pensamento pedagógico reproduzia o religioso medieval. Graças ao pensamento iluminista trazido da Europa por intelectuais e estudantes de formação laica, positivista, liberal, a teoria da educação brasileira pôde dar alguns passos.

A criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, foi fruto do projeto liberal da educação que tinha, entre outros componentes, um grande otimismo pedagógico: reconstruir a sociedade através da educação. Reformas importantes, realizadas por intelectuais na década de 20, impulsionaram o debate educacional, **superando gradativamente a educação jesuítica tradicional, conservadora, que dominava o pensamento pedagógico brasileiro desde os primórdios**. O domínio dos jesuítas havia sofrido um retrocesso durante apenas um curto espaço de tempo, entre 1759 e 1772.

O obscurantismo português sobre a colônia era tanto que, em 1720, a metrópole proibiu a imprensa em todo o Brasil, na tentativa de mantê-la isolada de influências externas. Os jesuítas nos deixaram um ensino de caráter livresco e repetitivo, que estimulava a competição por meio de prêmios e castigos. Discriminatórios e preconceituosos, os jesuítas dedicaram-se à formação das elites coloniais e difundiram nas classes populares a religião da obediência, da dependência e do paternalismo, características marcantes de nossa cultura ainda hoje. Uma educação que reproduzia uma sociedade perversa, dividida entre analfabetos e doutores.

Um balanço da educação até o final do Império está em dois pareceres de Rui Barbosa (1849-1923): o primeiro sobre o ensino secundário e superior, e o segundo sobre o ensino primário, apresentados ao Parlamento, respectivamente, em 1882 e 1883. Neles, Rui Barbosa prega a liberdade de ensino, e a instrução obrigatória. A reforma sugerida por ele inspirava-se nos sistemas educacionais da Inglaterra, da Alemanha e dos Estados Unidos. O balanço mostrava o nosso atraso educacional, a fragmentação do ensino e o descaso pela educação popular, que predominaram até o Império. **A República prometia levar a questão educacional a sério.**

Em 1890, os republicanos criaram o Ministério da Instrução junto com os Correios e Telégrafos. Em 1931, o Ministério da Justiça seria associado à Saúde Pública. A educação foi interesse constante também do movimento anarquista no Brasil no início do século XX. Para os anarquistas, a educação não era o único nem o principal agente desencadeador do processo revolucionário.

Entretanto, se não ocorressem mudanças profundas na mentalidade das pessoas, em grande parte promovidas pela educação, a revolução social desejada jamais teria êxito. Este posicionamento dos anarquistas em relação à educação deriva do princípio da liberdade: os libertários eram contra a opressão e a coerção. O movimento anarquista no Brasil era profundamente influenciado pelo europeu através de livros, revistas e jornais. Essa influência é claramente percebida quando se comparam duas iniciativas educacionais promovidas em São Paulo: a Escola Libertária Germinal, que não foi em frente, e a Escola Moderna, destinada à educação de crianças da classe operária, inspirada na obra de Francisco Ferrer. O ensino libertário ministrado pelas escolas modernas encerrou-se, pelo menos, na capital de São Paulo e em São Caetano, em 1919.

Aquele ano foi marcado por fortes tensões entre os anarquistas e as autoridades, especialmente porque circulavam informações de que estava sendo promovida no Rio de Janeiro, com a participação de anarquistas, uma conspiração visando à derrubada do governo. Entretanto, desde 1915 já vinha

se configurando um quadro bem pouco favorável à sobrevivência do ensino racionalista tal como fora proposto por Ferrer. O nacionalismo e a consequente decisão do governo de imprimir novas diretrizes no campo da educação foram outros fatores que contribuíram para o encerramento da mais avançada experiência libertária no país.

O pensamento pedagógico libertário teve como principal difusora a educadora Maria Lacerda de Moura (1887-1944), combatendo principalmente o analfabetismo. Em Lições de Pedagogia (1925), Moura propôs uma educação que incluísse educação física, educação dos sentidos e o estudo do crescimento físico. Amparando-se em Binet, Claparede e Montessori, afirmava que, além das noções de cálculo, leitura, língua, pátria e história, seria preciso estimular associações e despertar a vida interior da criança para que houvesse uma autoeducação.

Dizia ela que era preciso declarar guerra ao analfabetismo, mas também à ignorância presumida, ao orgulho tolo, à vaidade vulgar, à pretensão, à ambição, ao egoísmo, à intolerância e aos preconceitos, em suma: guerra à mediocridade, à vulgaridade e à prepotência asseguradas pela autoridade do diploma e do bacharelado incompetente.

Em 1930, a burguesia urbano industrial chega ao poder e apresenta um novo projeto educacional. A educação, principalmente a educação pública, passou a ter espaço nas preocupações do poder.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, assinado por 27 educadores em 1932, seria o primeiro grande resultado político e doutrinário de 10 anos de luta da ABE em favor de um Plano Nacional de Educação. Outro grande acontecimento da década de 30 para a teoria educacional foi a **fundação, em 1938, do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP)**, realizando um antigo sonho de Benjamin Constant que havia criado em 1890 o Pedagogium. Em 1944, o INEP inicia a publicação da Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, que se constitui, desde então, num precioso testemunho da história da educação no Brasil, fonte de informação e formação para os educadores brasileiros até hoje.

Os grandes teóricos deste período foram, sem dúvida, Fernando de Azevedo (18941974), Lourenço Filho (18971970), Anísio Spínola Teixeira (19001971) e Roque Spencer Maciel de Barros (19271989). O pensamento pedagógico liberal teve grandes contribuições no Brasil, entre elas as de Roque Spencer Maciel de Barros, João Eduardo. R. Villalobos, Antonio de Almeida Junior, Laete Ramos de Carvalho (19221972), Moysés Brejon (19231991) e Paul Eugene Charbonneau (19251987). Os católicos e os liberais representam grupos diferentes, correntes históricas opostas, porém não antagônicas. Os primeiros desejavam imprimir à educação um conteúdo espiritual e os segundos, um cunho mais democrático.

Contudo, os dois grupos tinham pontos em comum. Representavam apenas facções da classe dominante e, portanto, não questionavam o sistema econômico que dava origem aos privilégios e à falta de uma escola para o povo. A mudança empregada pelos dois grupos estava centrada mais nos métodos do que no sentido da educação. A análise da sociedade de classes com poucas exceções estava ausente da reflexão dos dois grupos. **Só o pensamento pedagógico progressista, a partir das reflexões de Paschoal Lemme, Álvaro Vieira Pinto e Paulo Freire, é que coloca a questão da transformação radical da sociedade e o papel da educação nessa transformação.**

Em 1948, o ministro Clemente Mariani enviou ao Congresso um projeto de lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que só seria sancionado depois de muitas disputas e alterações, em 1961, constituindo-se na primeira lei geral da educação brasileira em vigor até a Constituição em 1988.

Depois da ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945), abre-se um período de redemocratização no país que é brutalmente interrompido com o golpe militar de 1964. Nesse curto espaço de tempo, em que as liberdades democráticas foram respeitadas, o movimento educacional teve novo impulso, distinguindo-se por **dois grandes movimentos: o movimento por uma educação popular e o movimento em defesa da educação pública, o**

primeiro predominante no setor da educação informal e na educação de jovens e adultos, e a segunda mais concentrada na educação escolar formal. O primeiro teve seu ponto alto em 1958, com o segundo Congresso Nacional de Educação de Adultos, e no início de 1964, com a Campanha Nacional de Educação de Adultos, dirigido por Paulo Freire, defendendo uma concepção libertadora da educação.

O segundo teve um momento importante com os debates em torno da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), principalmente em 1960 com a realização, em São Paulo, da primeira Convenção Estadual de Defesa da Escola Pública e da Convenção Operária em Defesa da Escola Pública. Mas encarar esses dois movimentos como antagônicos seria um equívoco já que em ambos existem posições conservadoras e progressistas.

O ideal seria unir os defensores da educação popular que se encontram nos dois movimentos: aqueles que defendem uma escola com uma nova função social, formando a solidariedade de classe e lutando por um Sistema Nacional Unificado de Educação Pública. Essa unidade passou a ser mais concreta a partir de 1988, com o movimento da educação pública popular, sustentado pelos partidos políticos mais engajados na luta pela educação do povo.

Esse novo movimento acredita que só o Estado pode dar conta do nosso atraso educacional, mas sem dispensar o engajamento da sociedade organizada. Preconiza uma reorganização político administrativa embasada num projeto ético político progressista, a partir da participação ativa e deliberativa da sociedade civil. As ideias de Anísio Teixeira (1900-1971) influenciaram todos os setores da educação no Brasil e mesmo o sistema educacional da América Latina. Entre suas contribuições, pode-se citar o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, em Salvador (BA), primeira experiência no Brasil de promover a educação cultural e profissional de jovens.

Conforme Peroni, Caetano, Arelaro (2019), é importante ressaltar a especificidade brasileira na análise das redefinições do papel do Estado, pois os

avanços das lutas por direitos sociais ocorreram no momento pós-ditadura, na década de 1980, mesmo período de crise capital (MÉSZÁROS, 2002; HARVEY, 1989). Período em que o capitalismo propunha um conjunto de estratégias para retomar o aumento das taxas de lucro, reduzindo direitos, com graves consequências para a construção da democracia e da efetivação dos direitos sociais, materializados em políticas públicas.

Vivemos a contradição de que, ao mesmo tempo em que a privatização do público é cada vez maior, também, em um processo de correlação de forças, no período pós ditadura, avançamos lentamente em alguns direitos materializados em políticas educacionais.

Trata-se de direitos que foram reivindicados no processo de democratização, nos anos 1980, e materializados em parte na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, como a gestão democrática da educação, a educação básica entendida como educação infantil, fundamental e média, a gratuidade da educação pública nos estabelecimentos oficiais, entre outros.

Ao mesmo tempo, vivemos o que chamamos em nossas pesquisas, de um processo de “naturalização do possível”, em que a população, que mal tinha iniciado a luta por direitos sociais para todos e com qualidade, acaba aceitando políticas focalizadas “para evitar o caos social”, priorizando populações em vulnerabilidade social e nem sempre oferecidas pelo poder público.

2.2.1 Mais Sobre Anísio Teixeira: a escola pública e integral como solução

Nas palavras de Ferrari (2008), sobre o modelo de escola proposto por Anísio Teixeira:

Para ser eficiente, dizia Anísio, a escola pública para todos deve ser de tempo integral para professores e alunos, como a Escola Parque por ele fundada em 1950 em Salvador, que mais tarde inspiraria os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps) do Rio de Janeiro e as demais propostas de escolas de tempo integral que se sucederam.

Cuidando desde a higiene e saúde da criança até sua preparação para a cidadania, essa escola é apontada como solução para a educação primária no livro Educação Não É Privilégio. Além de integral, pública, laica e obrigatória, ela deveria ser também municipalizada, para atender aos interesses de cada comunidade. O ensino público deveria ser articulado numa rede até a universidade. Anísio propôs ainda a criação de fundos financeiros para a educação, mas, mesmo com o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), os recursos são insuficientes para sustentar esse modelo de escola.

2.3 TEORIA DA EDUCAÇÃO, DIFERENTES CORRENTES DO PENSAMENTO PEDAGÓGICO BRASILEIRO

2.3.1.1 A tendência liberal renovada

Novos ventos mudaram o mundo, no que diz respeito às concepções filosóficas e sociológicas da educação. Por volta dos anos 20 e 30, o pensamento liberal democrático chega ao Brasil e à Escola Nova chega defendendo a escola pública para todas as camadas da sociedade. Para Saviani, apud Gasparin (2005), a Escola Nova acaba por aprimorar o ensino das elites, rebaixando o das classes populares. Mas, mesmo recebendo esse tipo de crítica, podemos considerá-la como o mais forte movimento “renovador” da educação brasileira.

A tendência liberal renovada manifesta-se por várias versões: a renovada progressista ou pragmática, que tem em John Dewey e Anísio Teixeira, seus representantes mais significativos; a renovada não-diretiva, fortemente inspirada em Carl Rogers, o qual enfatiza também a igualdade e o sentimento de cultura como desenvolvimento de aptidões individuais; a culturalistas; a piagetiana; a montessoriana; todas relacionadas com os fundamentos da Escola Nova ou Escola Ativa. Por educação nova entendemos a corrente que trata de mudar o rumo da educação tradicional, intelectualista e

livresca, dando-lhe sentido vivo e ativo. Por isso se deu também a esse movimento o nome de “escola ativa” (LUZURIAGA, 1980, p. 227).

Enfim, considerando suas especificidades e propostas de práticas pedagógicas diferentes, as versões da pedagogia liberal renovada têm em comum a defesa da formação do indivíduo como ser livre, ativo e social. “Do ponto de vista da Escola Nova, os conhecimentos já obtidos pela ciência e acumulados pela humanidade não precisariam ser transmitidos aos alunos, pois acreditava-se que, passando por esses métodos, eles seriam naturalmente encontrados e organizados” (FUSARI e FERRAZ, 1992, p. 28). Essa tendência retira o professor e os conteúdos disciplinares do centro do processo pedagógico e coloca o aluno como fundamental, que deve ter sua curiosidade, criatividade, inventividade, estimulados pelo professor, que deve ter o papel de facilitador do ensino. Defende uma escola que possibilite a aprendizagem pela descoberta, focada no interesse do aluno, garantindo momentos para a experimentação e a construção do conhecimento, que devem partir do interesse do aluno.

Essa concepção pedagógica sofreu e sofre distorções fortes por parte de alguns educadores. Muitos defendiam essa tendência, mas na prática, abriam mão de um trabalho planejado, deixando de organizar o que deveria ser ensinado e aprendido com a falsa desculpa de que o aluno é o condutor do processo.

2.3.1.2 A tendência liberal tecnicista

A Tendência Liberal Tecnicista começa a se destacar no final dos anos 60, quando do desprestígio da Escola Renovada, momento em que mais uma vez, sob a força do regime militar no país, as elites dão destaque a um outro tipo de educação direcionada às grandes massas, a fim de se manterem na posição de dominação. Tendo como principal objetivo atender aos interesses da sociedade capitalista, inspirada especialmente na teoria behaviorista, corrente comportamentalista organizada por Skinner que traz como verdade

inquestionável a neutralidade científica e a transposição dos acontecimentos naturais à sociedade. O chamado “tecnicismo educacional”, inspirado nas teorias da aprendizagem e da abordagem do ensino de forma sistêmica, constituiu-se numa prática pedagógica fortemente controladora das ações dos alunos e, até, dos professores, direcionadas por atividades repetitivas, sem reflexão e absolutamente programadas, com riqueza de detalhes. O tecnicismo defendia, além do princípio da neutralidade, já citada, à racionalidade, a eficiência e a produtividade.

A educação, a escola passa a ter seu trabalho fragmentado com o objetivo de produzir os “produtos” sonhados e demandados pela sociedade capitalista e industrial. Tais como: o micro-ensino, o tele-ensino, a instrução programada, entre outras. Subordina a educação à sociedade capitalista, tendo como tarefa principal à produção de mão de obra qualificada para atender ao mercado, trazendo para os alunos e para as escolas consequências perversas, a saber: 1. A sociedade passou a atribuir a escola e a sua tecnologia toda a responsabilidade do processo de aprendizagem, negando os saberes trazidos pelos alunos e pelos professores; 2. Incutiu a ideia errada de que aprender não é algo inerente ao ser humano e sim um processo que ocorre apenas a partir de técnicas específicas e pré-definidas por especialistas; 3. O professor passou a ser refém da técnica, repassada pelo manuais e o aluno a ser um mero reproduzidor de respostas pré-estabelecidas pela escola.

Assim, se o aluno quisesse lograr sucesso na vida e na escola, precisava apenas responder ao que lhe foi ensinado e reproduzir, sem questionar e/ou criar algo novo; 4. O bom professor deveria observar o desempenho do aluno, apenas com o intuito de ajustar seu processo de aprendizagem ao programa vivenciado; 5. Cada atividade didática passou a ter momento e local próprios para ser realizada, dentre outras.

Naturalmente que este modelo, que defende a fragmentação do conhecimento, calcado na crescente especialização da ciência compromete a construção de uma visão global por parte dos educadores, impossibilitando ou dificultando, muitíssimo, o desenvolvimento de um ser humano mais integrado

interiormente e participante socialmente. Vele salientar, que essa tendência pedagógica marcou fortemente as décadas de 70 e 80 e tem influência ainda hoje.

2.3.1.3 A tendência progressista libertadora

No final dos anos 70 e início dos 80, a abertura política decorrente do final do regime militar coincidiu com a intensa mobilização dos educadores para buscar uma educação crítica, tendo em vista a superação das desigualdades existentes no interior da sociedade. Surge, então a “pedagogia libertadora” que é oriunda dos movimentos de educação popular que se confrontavam com o autoritarismo e a dominação social e política.

Nesta tendência pedagógica, a atividade escolar deveria centrar-se em discussões de temas sociais e políticos e em ações concretas sobre a realidade social imediata. O professor deveria agir como um coordenador de atividades, aquele que organiza e atua conjuntamente com os alunos. Seus defensores, dentre eles o educador pernambucano Paulo Freire, lutavam por uma escola conscientizadora, que problematizasse a realidade e trabalhasse pela transformação radical da sociedade capitalista.

Os seguidores da tendência progressista libertadora não tiveram a preocupação de consolidar uma proposta pedagógica explícita, havia opção didática já aplicada nos chamados “círculos de cultura”. Devido às suas características de movimento popular, essa tendência esteve muito mais presente em escolas públicas de vários níveis e em universidades, do que em escolas privadas.

2.3.1.4 A tendência progressista libertária

Essa tendência teve como fundamento principal realizar modificações institucionais, acreditando que a partir dos níveis menores (subalternos), iriam modificando, “contaminando”, todo o sistema, sem definir modelos a priori e

negando-se a respeitar qualquer forma autoridade ou poder. Suas ideias surgem como fruto da abertura democrática, que vai se consolidando lentamente a partir do início dos anos 80, com o retorno ao Brasil do exilados políticos e com a conquista paulatina da liberdade de expressão, através dos veículos de comunicação de massa, dos meios acadêmicos, políticos e culturais do país.

Cresce o interesse por escolas verdadeiramente democráticas e inclusivas e solidifica-se o projeto de escola que corresponda aos anseios da classe trabalhadora, respeitando as diferenças e os interesses locais e regionais, objetivando uma educação de qualidade e garantida a todos os cidadãos. Esse pensamento defende, apoia e estimula a participação em grupos e movimentos sociais: sindicatos, grupos de mães, comunitários, associações de moradores etc., para além dos muros escolares e, ao mesmo tempo, trazendo para dentro dela essa realidade pulsante da sociedade.

A necessidade premente era concretizar a democracia, recém criada, através de eleições para conselhos, direção da escola, grêmios estudantis e outras formas de gestão participativa. No Brasil, os educadores chamados de libertários têm inspiração no pensamento de Celestin Freinet. Buscam a aplicação concreta de suas técnicas, na qual os próprios alunos organizavam seu trabalho escolar.

A metodologia vivenciada é a própria autogestão, tornando o interesse pedagógico intrínseco às necessidades e interesses do grupo.

2.3.1.5 A tendência progressista crítico social dos conteúdos ou histórico-crítica

Essa tendência se constitui no final da década de 70 e início dos 80 com o propósito de ser contrária à “pedagogia libertadora”, por entender que essa tendência não dá o verdadeiro e merecido valor ao aprendizado do chamado “saber científico”, historicamente acumulado, e que constitui nossa identidade e acervo cultural, A “pedagogia crítico-social dos conteúdos” defende que a

função social e política da escola deve ser assegurar, através do trabalho com conhecimentos sistematizado, a inserção nas escolas, com qualidade, das classes populares garantindo as condições para uma efetiva participação nas lutas sociais. Esta tendência prioriza, na sua concepção pedagógica, o domínio dos conteúdos científicos, a prática de métodos de estudo, a construção de habilidades e raciocínio científico, como modo de formar a consciência crítica para fazer frete à realidade social injusta e desigual. Busca instrumentalizar os sujeitos históricos, aptos a transformar a sociedade e a si próprio. Sua metodologia defende que o ponto de partida no processo formativo do aluno seja a reflexão da prática social, ponto de partida e de chegada, porém, embasada teoricamente. Entende que não basta repassar conteúdo escolar que aborde às questões sociais. Complementa que se faz necessário, que os alunos tenham o domínio dos conhecimentos, das habilidades e capacidades para interpretar suas experiências de vida e defender seus interesses de classe.

UNIDADE III – ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

A educação é um direito social de todos, assegurado pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) e de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Junto com saúde e segurança pública, é um dos deveres mais importantes de todas as esferas governamentais e, por isso, possui uma significativa legislação que visa garantir não só com que os governos cumpram suas obrigações, mas também com que a educação cumpra sua função social.

A Seção I do Capítulo III da Constituição de 1988, intitulada “Da Educação”, define os pontos mais cruciais da educação em relação aos sistemas de ensino, aos deveres do Estado, aos recursos públicos destinados à área e aos seus objetivos, que de acordo com art. 205 são: o “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Entre as definições mais importantes dessa seção, estão os princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado (art. 206) e as responsabilidades que o Estado deve exercer em vista de assegurar a efetivação do seu compromisso com a educação (art. 208).

O artigo 206 da Constituição Federal estabelece oito princípios nos quais o ensino deve ser baseado. São eles:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade;
- VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 1988).

Já o artigo 208 da Constituição estabelece que o Estado brasileiro tem sete responsabilidades para efetivar seu compromisso com a educação:

- I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade;
- V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988).

Vale a pena destacar que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (§ 1º, inciso VII, art. 208 da CF), ou seja, é um direito intrínseco ao sujeito, que pode reivindicá-lo caso não esteja sendo cumprido pelo Estado.

A Constituição ainda garante autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às universidades (Art. 207); permite a liberdade de ensino à iniciativa privada – desde que ela cumpra as normas gerais da educação nacional e seja autorizada e avaliada como qualificada pelo Poder Público (Art. 209); e determina que o ensino fundamental deverá ter conteúdos mínimos fixados, a fim de assegurar uma formação básica comum e o respeito de valores culturais e artísticos de acordo com cada região (Art. 210).

Além da Constituição, o ensino no Brasil também é regulamentado por outras leis, que vão abordar questões mais específicas e com maior profundidade do que a Carta Magna. Entre as mais fundamentais, estão a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE), cujas diretrizes e objetivos deste último, por sua vez, estão dispostas no Art. 214 da Constituição.

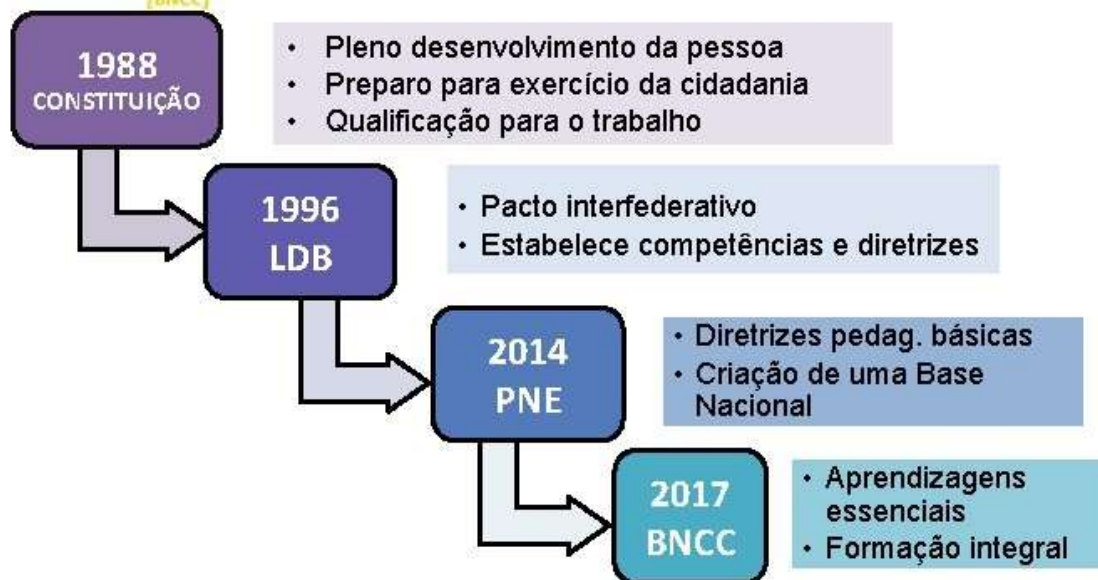
Imagem 1: Estrutura da política de educação no Brasil

RE[PENSAR]

novos caminhos
para educação

[BNCC]

Marcos legais



Fonte: Repensar novos caminhos para educação (2019)

3.1 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB)¹

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é a principal legislação educacional brasileira, considerada a Carta Magna da Educação. Ela organiza e regulamenta a estrutura e o funcionamento do sistema educacional – público e privado – em todo o país com base nos princípios e direitos presentes na Constituição Federal. Sua legislação é de competência exclusiva da União (Art. 22 da Constituição Federal), ou seja, Estados, Distrito Federal e Municípios não têm direito a legislar sobre o assunto.

A primeira LDB foi criada em 1961, tendo sido reformulada em 1971 e 1996. Apesar da versão de 1996 ainda estar em vigor (lei nº 9.394/1996), esta já sofreu diversas alterações ao longo dos anos. Assim como a Constituição, a LDB também define os princípios, fins, direitos e deveres referentes à educação nacional. Porém, além disso, ela estabelece e aprofunda outros pontos relacionados ao sistema educacional, como:

¹ Texto elaborado com base nas análises de Harley Gomes de Sousa; Graça de Maria Aguiar e Silva.

Organização da Educação Nacional: determina quais são as responsabilidades e obrigações de cada esfera administrativa (União, Estado, Distrito Federal e Município), das instituições de ensino e dos professores e a composição dos diferentes sistemas de ensino (federal, estadual – inclui o Distrito Federal – e municipal).

Níveis e modalidades de educação e ensino: delibera sobre as finalidades e o modo de organização dos níveis e modalidades da educação. Os níveis são divididos em educação básica (composta por educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – que pode ser profissionalizante ou não) e ensino superior. Já as modalidades incluem educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e tecnológica, educação a distância e educação indígena e quilombola.

Profissionais da educação: indica os títulos e experiências necessárias aos profissionais da educação e estabelece as obrigações dos órgãos administrativos em vista da valorização deles.

Entre os avanços e novidades da atual LDB estão a implementação do conceito de educação básica, nível de ensino que corresponde aos primeiros anos de educação escolar, e a introdução, em 2013, da educação infantil como primeira etapa desse nível, que também inclui o ensino fundamental e o ensino médio. Como a educação básica é obrigatória, a educação infantil também passou a ser e, portanto, os pais ficaram obrigados a matricular seus filhos na escola a partir dos 4 anos.

A LDB também determinou que os currículos da educação infantil, fundamental e média tenham uma base nacional comum, porém, respeitando as diversidades de cada região, dividiu melhor as competências entre as esferas governamentais, pôs fim à obrigatoriedade do vestibular como única forma de ingresso à universidade, trouxe as creches para o sistema educacional, estimulou novas modalidades como a educação a distância e determinou a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação.

3.2.1 A historicidade das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Segundo Carneiro (2011), sobre a constituição de 1946, foi o princípio de uma organização do sistema educacional brasileiro, com base ideológica do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932. Muito embora a década de 1940 já

apontasse para um novo escopo da educação do Brasil, somente 15 anos depois da CF/1946 surge a primeira LDB, a Lei nº 4.042/61, que trazia em seu texto claras definições sobre as diretrizes e bases da educação nacional, pela primeira vez na história da educação brasileira, além de ser flexível no sentido da estrutura do ensino (CARNEIRO, 2011).

A Lei 5.692/71 foi a nossa segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Ela ficou conhecida como a Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, formulada sem muito debate e participação civil, cujo foco era o ensino superior que se antecipou enquanto reforma aos demais níveis de ensino. Por isso, segundo o mesmo autor, surge a Lei 5.540/68, que não chegou a ser uma das Leis de Diretrizes e Bases, mas apenas uma lei que fixava normas e o funcionamento do ensino superior e sua articulação com os demais níveis. Para o autor, do ponto de vista técnico, não se considera a Lei 5.692/71 como uma LDB, pois as reformas que foram realizadas nos níveis de ensino consistiram em reformas separadas, sem conexão.

Antes dos movimentos da LDB/96, foi sancionada a Lei de Nº 7.044/82 (que também não foi considerada uma LDB), que revogou a profissionalização obrigatória no ensino médio. **Mas no que concebe o contexto da nossa última Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei Nº 9.394/96, ela foi constituída após o regime militar da nossa história, depois veio a redemocratização política brasileira que culmina com a nova Constituição/88.**

Segundo Lu Scuarcialupi (2011), muitos educadores brasileiros se envolviam com a discussão de um Estado-Educador, por isso em 1987 foi lançado em Brasília o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Para esse autor, é nesse contexto de debates, de participação popular que nasceram as duas primeiras propostas para a LDB atual: a primeira era defendida como Projeto Jorge Hage (apresentada na Câmara dos Deputados); a segunda foi articulada pelo Presidente da República Fernando Collor de Mello, elaborada pelos senadores: Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa.

A principal divergência entre as duas propostas era em relação ao papel que o Estado deveria desempenhar no que se referia a educação. De um lado, a sociedade civil, representada pelo Projeto Jorge Hage, preocupava-se com os excessivos mecanismos de controle social do sistema de ensino. Do outro, a proposta dos senadores previa uma estrutura de poder mais concentrada nas mãos do governo (SCUARCIALUPI, 2011).

Enfim, a LDB 9.394/96 foi sancionada pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em 20 de dezembro de 1996, como também pelo Ministro da Educação Paulo Renato Souza. Veja abaixo os quadros comparativos da organização do ensino e da estrutura das Leis de Diretrizes e Base da Educação.

Imagem 3: Organização do ensino das LDBENs:

Lei 4.024/61	Duração	Lei 5.692/71	Duração	Lei 9.394/96	Duração
Ensino Primário Ciclo Ginásial do Ensino Médio Ciclo Ginásial do Ensino Médio Ensino Superior	4 anos 4 anos 3 anos Variável	Ensino de 1º Grau Ensino de 2º Grau Ensino Superior	8 anos 3 a 4 anos Variável	Educação Básica: -Educação Infantil -Ensino Fundamental -Ensino Médio Educação Superior	variável 9 anos 3 anos Variável
Observações		Observações		Observações	
a) A passagem do primário para o Ginásial era feito através de um Exame de Admissão. b) Os ciclos Ginásial e Colegial eram divididos em Ramos de ensino: Secundário, Comercial, Industrial, Agrícola, Normal e outros. O industrial dividido em básico (4 anos) e de mestria (2 anos). Havia, ainda, os cursos artesanais, de duração curta e variável, e os de aprendizagem.		a) Com a junção dos antigos Primário e Ginásial, desapareceu o Exame de Admissão. b) A duração normal do 2º Grau era de 3 anos. Ultrapassava, no entanto, este limite quando se tratava de Curso Profissionalizante. c) O Ensino de 1º e 2º Grau tinha uma carga horária mínima anual de 720 horas e o ano letivo a duração mínima de 180 dias.		a) Os níveis da Educação Escolar passam a ser dois: educação básica e superior. b) A educação de jovens e adultos, a educação profissional e a educação especial são modalidades de educação. c) A Educação Básica, nos níveis fundamental e médio, passam a ter carga horária mínima de 800 horas anuais, distribuídas em 200 dias letivos anuais, no mínimo.	

Fonte: Adaptação de Carneiro (2011) apud Sousa e Silva (2016).

Composição das leis com relação aos números de artigos: a LDB/61 tinha 120 artigos, a LDB/71 tinha 88 artigos e LDB/96 tem 92 artigos. A redemocratização do Brasil na década de 1980, especificamente em 1985, com o movimento das “Diretas Já!”, apontava para o fato de que os brasileiros avançariam em muitos aspectos, em que anos de Ditadura permanecem na escuridão. E um desses aspectos – a educação – tem suma importância para formação de um povo.

Vale salientar que a LDB 9.394/96 foi constituída após a promulgação da Constituição de 1988, por isso já carrega em si característica de alguns princípios fundamentais para a construção da cidadania, como: democracia, pluralidade, participação, liberdade, tolerância etc. Por essa razão, aponta-se que a LDB/96 é uma das mais completas.

Em seus nove títulos e cinco capítulos, a lei trata inicialmente da finalidade da educação e a quem compete, apresentam os princípios que regerá a educação brasileira, o que compete ao Estado (União, Estados, DF e municípios), a organização do ensino em níveis e modalidades, quem são os profissionais da educação, os recursos que financiarão o ensino, às disposições gerais e transitórias.

Enfim, para conhecer mais sobre a última Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, segue, na próxima seção, a apresentação da LDB nº 9.394/96 por artigo, com base em Carneiro (2011).

3.2.2 A compreensão dialógica e educacional da LDB nº 9.394/96

Para compreendermos melhor a LDB nº 9.394/96², lei que fundamenta e direciona a educação brasileira, selecionamos os principais artigos que tratam sobre política educacional para realizarmos uma discussão a respeito.

Título I: Da Educação

Carneiro (2011) afirma que a educação referida no art. 1º é o desdobramento de várias significações potencializadas em educação escolar. Ou seja, a formação humana, embora aconteça em diferentes espaços sociais, é na escola que ela é formalizada e institucionalizada como meio de acesso à cidadania e ao mundo do trabalho.

No Título II: Dos Princípios e Fins da Educação Nacional, o art. 2º mostra a responsabilidade e corresponsabilidade com a educação escolar, que é da família e do Estado. Curioso é que no CF/88, Artigo 205 (que trata da educação), e que é substrato para a LDB/96, a ordem da responsabilidade é invertida – primeiro vem o Estado, depois a família. Não queremos aqui levantar a questão se a responsabilidade de um e de outro é menor ou maior, mas apenas alertar que, de acordo com o ordenamento jurídico, a ordem dos fatores altera sim o

² Para conhecer a LDB nº 9.394/96, acesse: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm

resultado com relação às políticas públicas, pois, para a Constituição, o Estado tem o dever de garantir a educação (vagas, escolas etc.) e a família o dever de escolarizar (matricular, acompanhar frequência e rendimento).

Enfim, nesse artigo, fica claro o objetivo da educação escolar, que é o de formar cidadãos capazes de assumir qualquer posto de trabalho, mediante sua qualificação e grau de instrução. “Os fins da educação, por outro lado, são alinhamentos para orientar a organização e o funcionamento dos sistemas educativos, tendo em vista o cidadão que a escola se propõe a formar” (CARNEIRO, 2011, p. 43).

O art. 3º traz os doze princípios que conduzirão as ações do ensino e aprendizagem, bem como as políticas públicas em educação. Esses Princípios:

[...] deverão ser entendidos como elementos recorrentes do diálogo pedagógico e da prática de ensino, de tal maneira que o seu valor e o refletir sejam vividos como elementos integradores de ‘situacionalidades’ da sala de aula, de cada curso, de cada escola, de cada Sistema de Ensino e de cada projeto educativo (CARNEIRO, 2011, p. 50).

Quanto ao inciso I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, Carneiro (2011) coloca que a igualdade de condições de acesso e permanência na escola vai para além de que dizer que a educação é direito de todos, pois esse princípio deve levar em conta três critérios, para garantir essa isonomia: a) critério da inclusão; b) critério da Pertinência dos Conteúdos e das Metodologias; c) critério da Avaliação Formativa. No inciso II, a liberdade deve ser princípio fecundo do processo de aprendizagem autônoma, criativa e construtora do conhecimento.

O inciso III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas deve ser o fundamento de uma escola e de uma sala de aula que se dinamiza pela diversidade, pluralidade cultural, ideologias e ideias múltiplas. O inciso IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância refere-se ao fato de que a escola deve voltar-se para a garantia dos direitos humanos, do multiculturalismo, da educação para os valores humanos. O inciso V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, a lei garante a livre iniciativa privada para ofertar escola, desde que atenda aos princípios legais. O inciso VI – a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais reforça mais ainda o dever do Estado de garantir educação e escolas.

O inciso VII – trata da valorização do profissional da educação escolar, que “[...] é tema recorrente em todas as discussões sobre educação, porém, de limitado alcance sob o ponto de vista de sua operacionalidade” (CARNEIRO, 2011, p. 57). Justamente por se tratar de uma questão política, cabe à sociedade exigir de seus representantes normas e mecanismos que concretizem esse princípio, comenta o mesmo autor.

Sobre o inciso VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino, significa dizer que a escola é um espaço de participação e de construção a muitas mãos. O inciso IX – trata da garantia de padrão de qualidade, ou seja, garantir que o serviço educacional deve ser legal, impessoal, moral, publicizado e eficiente.

O inciso X - valorização da experiência extra-escolar diz respeito ao aspecto que a educação escolar deve reconhecer e conectar-se com a aprendizagem dos diferentes espaços sociais. O inciso XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais reforça os Artigos 1º e 2º da LDB/96, que a escola deve desenvolver integralmente os alunos para exercer sua cidadania e estarem preparados para assumir um trabalho. Por fim, o inciso XII – a consideração com a diversidade étnico-racial considera que a escola não pode negar as diferenças que a constitui.

No Título III: Do Direito à Educação e do Dever de Educar, art. 4º, consta que o Estado tem o dever de garantir a educação básica gratuita a todos os brasileiros, da educação infantil ao ensino médio. Atender aos educandos com deficiência em todos os níveis, etapas e modalidades, com preferência na rede regular de ensino, ou seja, inclusos nas salas de aulas. Garantir vagas para educandos que não concluíram no tempo certo; acesso à universidade; acesso aos estudantes que só podem estudar apenas a noite; ofertar a Educação de Jovens e Adultos (EJA) regular; garantir aos educandos livros didáticos, transporte, alimentação e assistência à saúde; garantir a existência de condições escolares de ensino, organização administrativa e pedagógica. Por fim, os educandos têm o direito de estudar próximo a sua casa, desde os 4 anos de idade.

Os artigos 5º, 6º e 7º colocam que a educação é um direito público subjetivo e, caso seja negada, qualquer pessoa, sozinha ou em colegiado e/ou ainda o Ministério Público (MP) podem reclamar junto ao poder público. Este deve saber onde estão os

educandos que não estão na escola e aqueles que não concluíram, para ofertar vagas, e verificar com os pais a frequência de seus filhos. As crianças devem ser matriculadas a partir dos 4 anos de idade e, como já preconizado, o ensino pode ser oferecido pela iniciativa privada, desde que atenda às condições legais.

No Título IV: Da Organização da Educação Nacional, art. 8º, nota-se que os quatro entes federados organizarão a educação nacional de forma colaborativa, cabendo à União coordenar a política educacional, legislando sobre as diretrizes e bases, repassando recursos e agindo de forma complementar com ações no campo do direito à educação.

Para Carneiro (2011), quando a União assume o papel de coordenar a política educacional através do Ministério da Educação (MEC), mostra-se hegemônica e autônoma. No entanto, quando assume o papel de articular os diferentes níveis e sistemas de ensino, passa a ter uma função secundária, impossibilitando sua autonomia plena no que tange à concepção, à gestão, à formação e à avaliação do referido sistema. O autor ainda complementa que as políticas públicas em curso oferecidas pelo MEC ferem o próprio Art. 18 da Constituição Federal, que considera os entes federados todos autônomos.

Os artigos 9º, 10, 11 e 12 apresentam em síntese o que compete a cada ente federado e a escola, em seu âmbito de atuação, inclusive com responsabilidades que configuram as políticas educacionais, como por exemplo, a elaboração do Plano Nacional de Educação, a definição de formas do regime de colaboração entre os sistemas, baixar normas complementares, a organização e oferta dos níveis e modalidades de ensino etc. Portanto, esses artigos dizem muito sobre a atuação de cada Estado, Município, DF e da própria União em termos de políticas públicas sobre educação.

O art. 13 reforça, em tese, o que de fato compete ao professor em sala de aula, inclusive zelar pela aprendizagem de seus estudantes. O art. 14 norteia como deve ser articulada a gestão democrática na educação pública, cuja participação dos profissionais da educação é imperativa na elaboração do projeto pedagógico e da comunidade local e escolar nos colegiados, como o Conselho Escolar. Já o art. 15 indica que cada sistema de ensino (ente federado) deve progressivamente assegurar autonomia pedagógica, administrativa e financeira a escola, por exemplo, o que já acontece com os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), onde o

Conselho Escolar reúne-se, discute as prioridades, ouvindo os pares e aplica os recursos.

No Título V: Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino, Capítulo II: Da Educação Básica, Seção I: Das Disposições Gerais, como já preconizado nos artigos 1º e 2º, o art. 22 reforça apenas a finalidade da educação escolar. Já o art. 23 expõe as formas de organização que cada ente federado deve escolher para direcionar seus sistemas de ensino, por sua vez as escolas. Mas, Carneiro (2011) alerta que, embora estejamos diante de uma abertura legal para a efetiva construção da identidade escolar, as possibilidades de tornar essa utopia concreta é remota.

[...] Efetivamente, não existem as condições objetivas que oportunizariam organizar modelos variados, diferenciados e curricularmente diversificados em sua concepção organizativas das escolas. Primeiro, porque a Educação Infantil é ainda, na prática, uma concessão e não um efetivo direito. Segundo, porque o Ensino Fundamental é desigual em seus parâmetros básicos: escolas funcionando sem os insumos básicos, portanto, mais caracterizadas, sob o ponto de vista da organização, pelas desconformidades, do que pelas adequações. Terceiro, porque o Ensino Médio, não tendo identidade, não tem, igualmente, parâmetros de organização. O foco da organização do Ensino Médio é o vestibular, de que ele se tornou refém. Não existe sequer, uma rede de escolas de Ensino Médio no país [...] (CARNEIRO, 2011, p. 185).

O art. 25 é polêmico porque retoma ao nono princípio, delineado no art. 3º desta lei – garantia do padrão qualidade, cuja operacionalidade é muito remota, pois a fixação normativa da relação número de estudantes/professor/carga horária/condições materiais não é implementada na maioria das escolas do país. O que se vê são salas de aulas lotadas, poucos professores e materiais escassos ou sem nenhum.

E o parágrafo único reforça a não obrigatoriedade da possibilidade do sistema de ensino agir de acordo com suas disponibilidades. Sobre o art. 28, chamamos atenção apenas para o fato de que as políticas públicas para a educação do campo, para as escolas da zona rural do país, embora estejam em curso, ainda é desconsiderada no planejamento dos sistemas de ensino (CARNEIRO, 2011). Carneiro (2011, p. 15) reforça que: “A escola rural brasileira é pobre e desassistida. [...]. As dificuldades encontradas para a objetivação deste dispositivo legal refletem o caráter profundamente elitista da escola básica brasileira”.

Na Seção II: Da Educação Infantil, percebemos que, com esta nova visão (LDB/96, ratificada em 2013 pela Lei nº 12.796) a Educação Infantil ganha status de etapa da Educação Básica e, portanto, tem praticamente as mesmas regras do ensino fundamental, exceto a forma de avaliação e a frequência escolar.

Na Seção III: Do Ensino Fundamental, evidenciamos o art. 33. Embora que, atualmente, o ensino religioso (ER) comprometa-se mais com as questões de valores humanos, do que com vínculo a dogmas, mitos ou cultos, fica uma questão: se o ER é de matrícula facultativa, mas é parte integrante da formação básica e compõe o currículo escolar, como ficaria se algum pai ou mãe não permitisse o(a) filho(a) participar das aulas? Reprovaria?

Considerando a Seção IV: Do Ensino Médio e a Seção IV-A: Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, observamos que, a partir de 2008, os sistemas de ensino, constatando a necessidade de profissionalizar os jovens adolescentes, recém-concluintes do ensino fundamental ou que fazem o ensino médio, vincularam uma Profissão Técnica a essas etapas escolares, sendo uma inovação no ensino brasileiro. É de fato uma política pública em educação revolucionária e complementar à educação básica.

Na Seção V: Da Educação de Jovens e Adultos, artigos 37 e 38, observa-se que essa modalidade de ensino é destinada àqueles que não tiveram acesso ao ensino ou não puderam dar continuidade aos estudos na idade adequada. Esses estudantes deverão frequentar cursos supletivos, os maiores de 15 anos deverão concluir o ensino fundamental e os estudantes acima de 18 anos deverão concluir o ensino médio.

Capítulo III: Da Educação Profissional e Tecnológica, o art. 39 reza que a educação profissional e tecnológica agrega as modalidades de educação. Essa educação abrange a formação inicial e continuada, a formação profissional técnica de nível médio, graduação e pós-graduação. Nos artigos 40, 41 e 42, menciona que a educação profissional pode ser desenvolvida através do ensino regular, em instituições especializadas ou em ambiente de trabalho. O conhecimento adquirido através do trabalho pode ser um elemento de avaliação e conseqüentemente de conclusão dos estudos. As instituições ao ofertarem cursos regulares também poderão ofertar a educação profissional e tecnológica.

No capítulo IV: Da Educação Superior, o artigo 43, menciona que a educação superior deve formar cidadãos para diferentes áreas de conhecimento, incentivando a pesquisa científica com a finalidade de desenvolver a ciência e a tecnologia. Provocar o desejo de aperfeiçoamento cultural, científico e técnico que constitui o patrimônio da humanidade e disseminar o saber através do ensino.

Nos artigos 44, 45, 46 e 47, menciona que a educação superior deve ser aberta a todos os candidatos que concluem o ensino médio e seu ingresso no ensino superior será através de processo seletivo. A educação superior deverá ser ministrada em instituições públicas ou privadas. A autorização, o reconhecimento e o credenciamento terão prazos limitados com a possibilidade de renovação. O ano letivo deverá ser de até duzentos dias de trabalho acadêmico.

Nos artigos 48 e 49, menciona que os diplomas dos cursos superiores terão validade nacional uma vez que reconhecidos, e quanto aos diplomados estrangeiros serão revalidados por universidades públicas. Em relação às transferências de alunos, deverão ser aceitos mediante processo seletivo.

No Capítulo V: Da Educação Especial artigo 58, constatamos que é um avanço notório que os educandos com deficiência tenham direito de estar numa sala regular, muito embora, salientamos que essa modalidade de ensino carece de ações mais eficazes em todos os sistemas de ensino. Além disso, segundo Carneiro (2011), duas áreas precisam de atenção urgente: o aluno superdotado e a formação profissional das pessoas com deficiência e, juntos a elas, ampliamos a formação docente, pois milhares de professores no nosso país precisam de formação para trabalhar com inclusão.

O mesmo autor descreve um perfil dos estudantes com deficiência desconhecida do senso comum, exceto os mais usuais, como: mental, auditivo, visual, múltiplos, motora, Down, etc. Outros educandos estão em uma categoria que Carneiro (2011, p. 428) denomina de “[...] alunos especiais que têm suas vidas marcadas por desconformidades sociais ou por contingência de trabalho”. Esses estudantes e seus professores necessitam de uma equipe multidisciplinar para apoiar as ações dentro e fora da escola para favorecer um ambiente de aprendizagem, principalmente, no que tange à política da inclusão.

No Título VI: Dos Profissionais da Educação, a formação de que trata o art. 62 e, especificamente, os três primeiros parágrafos, remonta a necessidade que o MEC

teve de ofertar formação inicial e continuada para professores do ensino básico em 2007, através de uma política nacional de formação de profissionais da educação através do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), objetivando resgatar o pacto federativo na educação. Dessa forma, o Decreto 6.755 de 29/01/2009 instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica coordenada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), nascendo o Plano de Ações Articuladas (PAR), onde em regime de colaboração, União, Estados, DF e Municípios elaborariam um plano estratégico e nele estaria o plano de formação inicial e continuada, presencial ou a distância.

No Título VII: Dos Recursos Financeiros, os artigos 68 a 77 tratam dos recursos financeiros exclusivos e pertencentes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

No Título VIII: Das Disposições Gerais, nos artigos 78 e 79 chama à atenção o desenvolvimento de programas de assistência aos índios objetivando a recuperação de memórias históricas, a valorização das línguas e a formação de pessoal destinado às comunidades indígenas. Em relação ao currículo, desenvolver programas direcionados aos conteúdos culturais.

No Título IX: Das Disposições Transitórias, o art. 87, menciona o encaminhamento do Plano Nacional de Educação ao Congresso Nacional com metas para os próximos dez anos. Fica estabelecido que os jovens e adultos poderão frequentar cursos presenciais ou a distância. E os professores que estão atuando na profissão serão capacitados a partir de programas oferecidos na modalidade a distância.

3.3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

O PNE é mencionado no artigo 214 da Constituição, que estabelece a elaboração de um plano nacional de educação para articular o sistema nacional de educação e estabelecer diretrizes, estratégias e metas para a educação durante dez

anos. Contudo, vale ressaltar que, antes mesmo de estar na Constituição de 88, o primeiro PNE foi organizado em 1962, seguindo diretrizes da LDB de 61.

A LDB atual determina que o PNE deve ser organizado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios e estipulou prazo de um ano – a partir da data de publicação da lei, 20/12/1996 – para elaboração e apresentação do plano ao Congresso Nacional. Sendo assim, o segundo PNE foi aprovado em janeiro de 2001. Com o fim de sua vigência em 2010, um novo plano foi desenvolvido e colocado em tramitação no Congresso. Foi aprovado em 2014, após quase quatro anos de tramitação (lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

O Plano Nacional de Educação desenvolve um diagnóstico da situação educacional no país e, a partir dele, determina princípios, diretrizes, estratégias de ação e metas a fim de guiar as políticas públicas educacionais e combater os problemas do sistema de educação brasileiro em todas as esferas de governo. Em outras palavras, o PNE aponta para onde queremos que a educação no Brasil chegue e qual é o caminho que ela deverá percorrer para chegar até lá.

Ao todo, o plano apresenta 254 estratégias e 20 metas a serem cumpridas ao longo de dez anos, que buscam garantir o direito à educação básica de qualidade, a universalização do ensino obrigatório, a redução das desigualdades, a valorização da diversidade, a valorização dos profissionais da educação e o aumento das oportunidades educacionais. São diretrizes que mobilizam todas as esferas administrativas e, por isso, Estados e Municípios também foram obrigados a elaborar seu próprio plano estadual ou municipal de educação, seguindo os princípios do plano nacional, mas adaptados a sua realidade.

O plano é, portanto, uma ferramenta para planejar e articular as ações de todas as esferas do governo em função de objetivos em comum, a fim de otimizar suas ações e evitar problemas causados pelas lacunas entre União, Estados e Municípios, como descontinuidade de programas e de políticas públicas e insuficiência de recursos.

Organizações e movimentos sociais, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, tiveram participação ativa na elaboração do PNE 2014-2024. Contudo, para seu efetivo cumprimento, é muito importante que a sociedade civil continue acompanhando e monitorando o desenvolvimento do plano mesmo após sua aprovação.

Imagem 2: LDB e PNE

	LDB	PNE
O que é?	Lei que estabelece as diretrizes e base para o sistema de educação nacional.	Plano que estabelece diretrizes, metas e estratégias para a educação à nível nacional por dez anos.
Pra que serve?	Organiza e regulamenta a estrutura e o funcionamento do sistema educacional (público e privado) e de seus profissionais em todo o país.	Determina princípios, diretrizes, estratégias de ação e metas a fim de guiar as políticas públicas educacionais.
Qual sua importância?	Tornou a educação básica (infantil, fundamental e médio) obrigatória, determinou a implementação de uma base nacional comum para o currículo escolar – respeitando as diferenças regionais –, dividiu melhor as competências entre as esferas governamentais, estimulou novas modalidades de educação.	Traça um caminho para combater os problemas do sistema de educação brasileiro, como falta de vagas e desigualdade no ensino, em todos as esferas de governo. Articula as ações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em função de objetivos em comum, a fim de garantir continuidade nas políticas públicas educacionais.

Fonte: Antunes (2017)

3.4 BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC)³

A Base Nacional Comum Curricular - BNCC (BRASIL, 2018) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de **aprendizagens essenciais** que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e

³ Elaborado com base no documento próprio da BNCC, disponível em:
<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>

modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). Este documento normativo aplica-se exclusivamente à educação escolar, tal como a define o § 1º do Artigo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996)¹, e está orientado pelos princípios éticos, políticos e estéticos que visam à formação humana integral e à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva, como fundamentado nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCN)². (BRASIL, 2018).

Referência nacional para a formulação dos currículos dos sistemas e das redes escolares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das propostas pedagógicas das instituições escolares, a BNCC integra a política nacional da Educação Básica e vai contribuir para o alinhamento de outras políticas e ações, em âmbito federal, estadual e municipal, referentes à formação de professores, à avaliação, à elaboração de conteúdos educacionais e aos critérios para a oferta de infraestrutura adequada para o pleno desenvolvimento da educação.

Nesse sentido, espera-se que a BNCC ajude a superar a fragmentação das políticas educacionais, enseje o fortalecimento do regime de colaboração entre as três esferas de governo e seja balizadora da qualidade da educação. Assim, para além da garantia de acesso e permanência na escola, é necessário que sistemas, redes e escolas garantam um patamar comum de aprendizagens a todos os estudantes, tarefa para a qual a BNCC é instrumento fundamental.

Ao longo da Educação Básica, as aprendizagens essenciais definidas na BNCC devem concorrer para assegurar aos estudantes o desenvolvimento de dez **competências gerais**, que consubstanciam, no âmbito pedagógico, os direitos de aprendizagem e desenvolvimento.

Na BNCC, **competência** é definida como a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho.

Ao definir essas competências, a BNCC reconhece que a “educação deve afirmar valores e estimular ações que contribuam para a transformação da sociedade, tornando-a mais humana, socialmente justa e, também, voltada para a preservação

da natureza” (BRASIL, 2013)³, mostrando-se também alinhada à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴.

É imprescindível destacar que as **competências gerais da Educação Básica**, apresentadas a seguir, inter-relacionam-se e desdobram-se no tratamento didático proposto para as três etapas da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), articulando-se na construção de conhecimentos, no desenvolvimento de habilidades e na formação de atitudes e valores, nos termos da LDB. (BRASIL, 2018). As competências, conforme BNCC:

1. Valorizar e utilizar os conhecimentos historicamente construídos sobre o mundo físico, social, cultural e digital para entender e explicar a realidade, continuar aprendendo e colaborar para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.
2. Exercitar a curiosidade intelectual e recorrer à abordagem própria das ciências, incluindo a investigação, a reflexão, a análise crítica, a imaginação e a criatividade, para investigar causas, elaborar e testar hipóteses, formular e resolver problemas e criar soluções (inclusive tecnológicas) com base nos conhecimentos das diferentes áreas.
3. Valorizar e fruir as diversas manifestações artísticas e culturais, das locais às mundiais, e também participar de práticas diversificadas da produção artístico-cultural.
4. Utilizar diferentes linguagens – verbal (oral ou visual-motora, como Libras, e escrita), corporal, visual, sonora e digital –, bem como conhecimentos das linguagens artística, matemática e científica, para se expressar e partilhar informações, experiências, ideias e sentimentos em diferentes contextos e produzir sentidos que levem ao entendimento mútuo.
5. Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva.
6. Valorizar a diversidade de saberes e vivências culturais e apropriar-se de conhecimentos e experiências que lhe possibilitem entender as relações próprias do mundo do trabalho e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade.
7. Argumentar com base em fatos, dados e informações confiáveis, para formular, negociar e defender ideias, pontos de vista e decisões comuns que respeitem e promovam os direitos humanos, a consciência socioambiental e o consumo responsável em âmbito local, regional e global, com posicionamento ético em relação ao cuidado de si mesmo, dos outros e do planeta.
8. Conhecer-se, apreciar-se e cuidar de sua saúde física e emocional, compreendendo-se na diversidade humana e reconhecendo suas emoções e as dos outros, com autocrítica e capacidade para lidar com elas.

9. Exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo-se respeitar e promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza.
10. Agir pessoal e coletivamente com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários. (BRASIL, 2018).

Imagem 3: BNCC

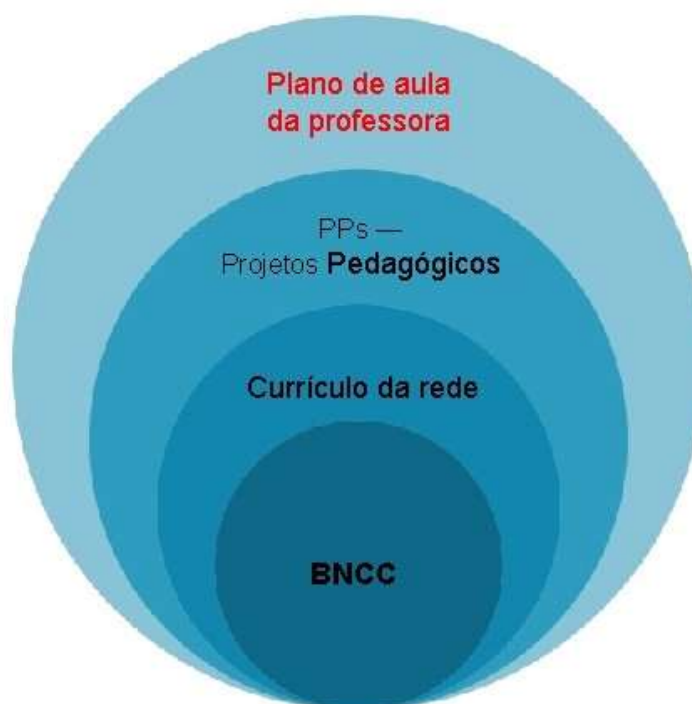
RE[PENSAR]

novos caminhos para educação [BNCC]

É uma referência obrigatória, mas não é o currículo

Serve de base para elaboração e revisão dos currículos da educação básica

Aponta o rumo da educação, diz onde se quer chegar, enquanto os currículos traçam os caminhos



Fonte: Repensar novos caminhos para educação (2019)

3.4.1 Uma visão crítica sobre a BNCC, conforme Dourado e Siqueira (2019, p. 302)

A discussão e o complexo processo de aprovação pelo Conselho Nacional de Educação, bem como de homologação de Base Nacional Comum Curricular (BNCC), pelo ministério da educação (MEC), efetivaram-se a partir de proposta do MEC que resultou na segmentação da Educação Básica, expressa pela aprovação de duas

bases curriculares: uma para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e outra, direcionada ao ensino médio. Todo esse movimento marcou, ainda, a secundarização das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica.

É preciso compreender esse processo no bojo das novas orientações e processos de gestão, avaliação e regulação da educação e do currículo, expressos por meio da ênfase na retórica da mudança e da reforma do conhecimento. O pressuposto que orienta esta tese parte do entendimento de que vivenciamos um discurso e/ou retórica ‘neoeconomicista’ e ‘reformista’ em torno da proposição e materialização desta política. Portanto, o tema é tratado aqui a partir do ponto de vista dialético em seus limites e possibilidades, seus equívocos e potencialidades, sua retórica e concretude.

Um destaque importante a ser considerado se refere ao papel do Estado na condução da BNCC como política nacional. Nesse sentido, há que se destacar aquilo que se configurou a partir da década de 1990, que, dentre outros processos, “as políticas públicas passam a ser orientadas por uma reforma de Estado, que engendra alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, redirecionando as formas de gestão e, conseqüentemente, as políticas públicas, particularmente, as políticas educacionais”. (DOURADO, 2013, p. 368). [...]

[...] Dentre os diferentes discursos e/ou retóricas que sustentam a ideia da BNCC e de uma avaliação nacional, estão aqueles que tratam a desigualdade social como processo de equidade. A primeira tem suas bases no modo de produção desigual e combinado e a partir da dialética inclusão-exclusão. A crítica à desigualdade social é uma tarefa da educação democrática e emancipatória. A segunda mascara e vela a desigualdade sem procurar alterá-la. Nessa lógica, é necessário ajustar os desajustados e contribuir para que o modelo econômico produza o ‘menor efeito possível’. É a partir dessa última que a BNCC firma seus princípios enfatizando o seu foco na equidade.

Na contramão desses pressupostos, é fundamental reafirmar que os processos de regulação e avaliação precisam ser redefinidos à luz de uma Política de Estado, com ampla participação, assegurando o regime de colaboração entre os entes federados e suas autonomias. Opondo-se à mera transmissão de informações, da preparação para o mercado de trabalho e adaptação à realidade, a educação precisa compreender o humano como sujeito capaz de pensar, de dialogar, de

interagir, enfim, de construir conhecimentos. Nessa direção é fundamental retomar o princípio constitucional da educação para a cidadania.

As ações e os objetivos da educação devem convergir para uma formação emancipadora, portanto, como prática social. Tal compreensão, ratifica o direito à educação, não circunscrito à aprendizagem instrumental, ao reafirmar os princípios da produção/socialização do conhecimento histórico-socialmente construído aos processos de formação e humanização do homem.

Sendo assim, destaca-se a necessidade de debates críticos em torno das Políticas Educacionais a fim de que contribuam para a consolidação de uma nação soberana, democrática, justa, inclusiva, que promovam a emancipação dos indivíduos e grupos sociais. Essas políticas precisam reconhecer e valorizar a diversidade. Isso significa a concepção ampla de conhecimento, formação e currículos a partir da indissociável relação entre educação e cultura.

A cultura, fruto da ação humana, é compreendida no tempo, no espaço e se concretiza na produção material e imaterial. Portanto, não há como separar as condições 'políticas, culturais e materiais'. Uma educação comprometida com a produção e disseminação do conhecimento requer a garantia de projetos e percursos formativos emancipatórios, expressos por dinâmicas curriculares que garantam a formação como expressão do direito social e subjetivo das crianças, adolescentes, jovens e adultos, por meio de postura radical contra todas as formas de exclusão social.

Todavia, essa consideração só se concretiza quando se tem claro que qualquer processo de inclusão social requer, antes de tudo, a superação da desigualdade social. Assim, o discurso de defesa da BNCC no combate à desigualdade social/educacional é insuficiente para garantir o princípio da igualdade na educação e poderá converter-se em processo gerencial de naturalização das desigualdades e diferenças.

3.5 DIRETRIZES CURRICULARES DA EDUCAÇÃO BÁSICA⁴

⁴ Texto elaborado com base no próprio documento de Diretrizes, disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192 (BRASIL, 2013).

No documento (BRASIL, 2013), estão reunidas as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica. São estas diretrizes que estabelecem a base nacional comum, responsável por orientar a organização, articulação, o desenvolvimento e a avaliação das propostas pedagógicas de todas as redes de ensino brasileiras.

Estas diretrizes são resultado de um amplo debate e buscam prover os sistemas educativos em seus vários níveis (municipal, estadual e federal) de instrumentos para que crianças, adolescentes, jovens e adultos que ainda não tiveram a oportunidade, possam se desenvolver plenamente, recebendo uma formação de qualidade correspondente à sua idade e nível de aprendizagem, respeitando suas diferentes condições sociais, culturais, emocionais, físicas e étnicas.

É por isto que, além das Diretrizes Gerais para Educação Básica e das suas respectivas etapas, quais sejam, a Educação Infantil, Fundamental e Média, também integram a obra as diretrizes e respectivas resoluções para a Educação no Campo, a Educação Indígena, a Quilombola, para a Educação Especial, para Jovens e Adultos em Situação de Privação de Liberdade nos estabelecimentos penais e para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Além disso, estão presentes as diretrizes curriculares nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Ambiental, a Educação em Direitos Humanos e para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro- Brasileira e Africana.

Na organização do Estado brasileiro, a matéria educacional é conferida pela Lei nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aos diversos entes federativos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios, sendo que a cada um deles compete organizar seu sistema de ensino, cabendo, ainda, à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva (artigos 8º, 9º, 10 e 11).

No tocante à Educação Básica, é relevante destacar que, entre as incumbências prescritas pela LDB aos Estados e ao Distrito Federal, está assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio a todos que o demandarem. E ao Distrito Federal e aos Municípios cabe oferecer a Educação Infantil em Creches e Pré-Escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental. Em que pese, entretanto, a autonomia dada aos vários sistemas, a LDB, no inciso IV do seu

artigo 9º, atribui à União estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.

A formulação de Diretrizes Curriculares Nacionais constitui, portanto, atribuição federal, que é exercida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), nos termos da LDB e da Lei nº 9.131/95, que o instituiu. Esta lei define, na alínea “c” do seu artigo 9º, entre as atribuições de sua Câmara de Educação Básica (CEB), deliberar sobre as Diretrizes Curriculares propostas pelo Ministério da Educação. Esta competência para definir as Diretrizes Curriculares Nacionais torna-as mandatórias para todos os sistemas.

A necessidade de definição de Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica está posta pela emergência da atualização das políticas educacionais que consubstanciem o direito de todo brasileiro à formação humana e cidadã e à formação profissional, na vivência e convivência em ambiente educativo. Têm estas Diretrizes por objetivos:

I – sistematizar os princípios e diretrizes gerais da Educação Básica contidos na Constituição, na LDB e demais dispositivos legais, traduzindo-os em orientações que contribuam para assegurar a formação básica comum nacional, tendo como foco os sujeitos que dão vida ao currículo e à escola; II – estimular a reflexão crítica e propositiva que deve subsidiar a formulação, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da escola de Educação Básica; III – orientar os cursos de formação inicial e continuada de profissionais – docentes, técnicos, funcionários – da Educação Básica, os sistemas educativos dos diferentes entes federados e as escolas que os integram, indistintamente da rede a que pertençam. (BRASIL, 2013, p. 8).

Nesse sentido, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica visam estabelecer bases comuns nacionais para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, bem como para as modalidades com que podem se apresentar, a partir das quais os sistemas federal, estaduais, distrital e municipais, por suas competências próprias e complementares, formularão as suas orientações assegurando a integração curricular das três etapas seguintes desse nível da escolarização, essencialmente para compor um todo orgânico.

3.6 GESTÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO⁵

No âmbito do financiamento das políticas educacionais do Brasil, dois fundos controlam os recursos para a educação – o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional – FNDE, ambos, cumprindo a função redistributiva. O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006. Indica-se que o FUNDEB deverá ter uma vida útil de 14 anos, devendo vigorar até 2020.

É um fundo contábil e composto praticamente em sua plenitude, por recursos derivados dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, atrelados à educação por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal. Vale salientar que, além desses recursos, ainda constitui o FUNDEB, de forma complementar, uma parcela de recursos federais, quando nos estados o valor por estudante não alcançar o mínimo definido nacionalmente (10%). Segundo o que estabelece a lei de sua criação, as despesas devem ser utilizadas para remuneração do magistério (60%) e em outras despesas de manutenção da educação (40%).

Quanto às transferências de recursos, elas obedecem a uma base de cálculo valor-aluno, que sofre variações anualmente tendo em vista aspectos como: tipo de escola, modalidade de ensino etc. E para controlar, monitorar e fiscalizar a aplicação desses recursos existe o Conselho do FUNDEB, colegiado paritário composto por membros da comunidade escolar (professor, pais, estudantes), da gestão municipal da educação (secretaria de educação, diretor escolar, técnico-administrativo), cada município deve criar seu próprio Conselho. Salientamos que a composição do colegiado de acompanhamento e fiscalização varia de membros e quantidade, para os estados e os municípios. O FUNDEB nos municípios não é só controlado pelo Conselho do FUNDEB, mas pelos Tribunais de Contas dos Municípios - TCM e pelo Ministério Público – MP.

⁵ Texto elaborado com base nas análises de Harley Gomes de Sousa; Graça de Maria Aguiar e Silva.

É matéria do FUNDEB o Piso Salarial Nacional dos Professores que desde 2009 entrou em vigor a partir da Lei nº 11.783/08. Em 2009 o piso era de R\$ 950,00, atualmente o piso da categoria para 2022 será de R\$ 3.845,63. Ressaltamos que o piso sofre variações anualmente de acordo com o valor custo-aluno. Para Santos (2016), o piso tem um risco nocivo ao efetivá-lo como teto, uma vez que, haverá secretários de educação que optarão por ultrapassar os valores estabelecidos, de acordo com os reajustes. E vale destacar que há municípios que não cumprem ainda a lei do piso.

O autor ainda denuncia algumas implicações com relação às políticas públicas em educação com relação ao FUNDEB, por exemplo, não há indicativo legal de fiscalização de quem são os membros do Conselho do FUNDEB, podendo até serem membros indicados pelo executivo, que na prática não fiscalizaria as irregularidades empreendidas. Outra crítica do autor são as ponderações feitas para as escolas receberem o FUNDEB que não abrange de fato as suas reais necessidades. E por fim, ele aponta que os mecanismos de vinculação das informações sobre a receita e as despesas, não são claras, nem sequer publicizadas.

Com relação ao FNDE, foi criado para financiar a infraestrutura educacional do Brasil, “[...] cujo principal objetivo é fornecer as condições concretas para o desenvolvimento de ações, planos e programas destinados a subsidiar instituições e sistemas de ensino, especialmente em despesas como as envolvidas em construção de escolas [...] merenda [...]” (SANTOS, 2016, p. 75). Os recursos do FNDE são totalmente do salário-educação que é distribuído para escolas e sistemas de ensino através de programas, como: alimentação escolar, caminho da escola (ônibus, barco, bicicleta etc.), Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE, Programa Nacional do Livro Didático-PLND, Plano de Ações Articuladas-PAR, Proinfância etc. Enfim, para o autor, o FNDE financia uma política educacional padronizada de investimentos, por trás do financiamento das ações PDE/PAR, onde um de seus principais erros (acredita-se) é o padrão matrícula do ano anterior, ou seja, os recursos que as escolas recebem ou os sistemas recebem não coincidem com a sua matrícula atual, por isso, operam sempre com déficit.

RECAPITULANDO

Vimos que, Conforme Souza (2006), a política pública é um campo de conhecimento da ciência política, e a formulação de políticas públicas traduzem propostas de eleição em programas, projetos, base de dados, sistemas de informações e pesquisas. A implementação das políticas públicas está relacionada mais com a autonomia relativa do Estado, seu espaço de atuação, a sua capacidade de atuar e os momentos históricos do país, do que com as pressões dos grupos de interesse, o elitismo ou classes sociais majoritárias.

Por isso, as políticas públicas para ganhar sentido deveriam ter a participação popular, e esta organização atualmente ganha foco através do neo-institucionalismo, ou seja, a participação das instituições. Numa visão operacional, as políticas públicas, segundo Saravia e Ferrarezi (2006) são tomadas de decisões com vista agir e omitir-se, prevenir ou corrigir, para manter ou mudar uma realidade de um ou muitos setores da sociedade, através de objetivos e estratégias de ação e alocação de recursos imprescindíveis para tornar exequíveis os fins propostos. São quatro os tipos de políticas públicas: Políticas Públicas Distributivas que são amplas, concedidas ao povo consensualmente, através de bens, direito ou po-der; Políticas Públicas Redistributivas que são aquelas que objetiva redistribuir o acesso a recursos ou direito, o que já é do povo; Políticas Públicas Regulatórias que é a conversão das políticas anteriores em leis e decretos e por fim as Políticas Públicas Instituintes, conforme Santos (2016), “são as que determinam o regime político, a forma do estado e a maneira como este se apresenta composto” (SAN-TOS, 2016, p.7). Para entender as políticas públicas é preciso conhecer o termo “política social”, que se originou entre pensadores alemães de meados do século XIX. Seu surgimento se deu como resposta a Revolução Industrial e suas demandas de desigualdades sociais, como ressaltou Piana (2009). Viana (2002) afirma que mais do que atribuir rigor absoluto a concepção de política pública é relevante considerar seu caráter político e a política social necessita ser compreendida em sua dimensão política e histórica, por isso, que um dos objetos da política social são as lutas sociais (se não o único), pois não há política social se não estiver diretamente relacionado com as lutas da sociedade.

Política e Legislação da Educação⁶⁸ Quanto a unidade dois, tratamos especificamente do campo das políticas educacionais, como se deram as pesquisas

acadêmicas ao longo dos anos no Brasil, cujo campo ainda precisa de influências internacionais, principalmente na interlocução com as literaturas existentes. Ball (2011) entende as políticas educacionais como reformas frente às demandas e problemas sociais e políticos existentes. Elmore (1966) citado por Ball (2011) preconiza que a política em educação/as reformas não tem nada de extraordinário e deve partir das singularidades, pois muitos atores sociais (que vivem os dramas da educação) são desconsiderados no planejamento das políticas educacionais. Tratamos ainda sobre os modelos de Políticas Educacionais, podendo ser de Estado ou de Governo. A Política de Estado é implantada em longo prazo (perpassa mandatos de gestores), já a Política de Governo tem curta duração (perdura um mandato do gestor). Em suma, as políticas de Estado estão mais em nível do Governo Federal, porque as disputas pelo poder são menos acirradas se comparadas no âmbito estadual ou municipal. Sobre os modelos de gestão, Gewirtz e Ball (2011), apresentou de um lado a gestão escolar do “bem-estar social” e de outro a gestão do “novo gerencialismo”. O primeiro modelo se caracteriza pelo regime de controle interno, onde o diretor é um líder, se opõe a racionalidade técnica, é humanista e comporta-se como um funcionário comprometido com o bem comum (interesse público). Já o segundo, se caracteriza como uma forma pela flexibilidade, enfatizando a motivação de pessoas para produzir qualidade e com esforço atingir a excelência, o diretor foca o tripé – excelência, qualidade e eficiência. Neste material de estudo apresentamos ainda o contexto das políticas públicas e suas relações com as legislações, a começar pela Constituição Federal/88 e a LDB/96, a primeira é uma política pública instituinte, enquanto a segunda é uma política pública regulatória. Quanto a CF/1988, temos a garantia do direito a educação em seus artigos 205 a 214, no art. 205 a educação é um dever corresponsabilizado – Estado e Família, onde o primeiro assume o papel de provedor da educação pública. Com relação às Leis de Diretrizes e Bases da Educação foram três as promulgadas: a Lei nº 4.042/61, a Lei 5.692/71 e a Lei nº 9.394/96, constituída após o regime militar e a redemocratização política brasileira. Segundo Lu Scuarcialupi (2011), em 1987 foi lançado em Brasília o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP. É nesse contexto de debates, de participação popular, que nasceram as primeiras propostas (duas) para a LDB atual. A primeira era defendida como Pro-

Política e Legislação da Educação69jeto Jorge Hage (apresentada na Câmara dos Deputados); a segunda foi articulada pelo Presidente da República Fernando Collor de Mello, elaborada pelos senadores: Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Mauricio Correa. São claras as transformações pelas quais passaram a organização do ensino brasileiro. A exclusão da cultura de provas de admissibilidade do ensino primário para o ginásio/colegial. A ampliação do tempo em horas e dias letivos, da LDB/71 para LDB/96, de 720h para 800h, de 180 dias letivos para 200 dias. A junção dos níveis da educação – infantil, fundamental e ensino médio – num só nível: educação básica. A inclusão da educação de jovens e adultos na LDB/96, enquanto as anteriores não oferecia espaço para essa modalidade de ensino, bem como a educação especial. E dentre outras mudanças, a que teve mais impacto positivo foi a ampliação da jornada do tempo escolar do ensino fundamental de 8 para 9 anos. Em seus nove títulos e cinco capítulos, a lei trata inicialmente da finalidade da educação e a quem compete, apresentam os princípios que regerá a educação brasileira, o que compete ao Estado (União, Estados, DF e Municípios), a organização do ensino em níveis e modalidades, quem são os profissionais da educação, os recursos que financiarão o ensino, as disposições gerais e transitórias. Tratamos ainda no trabalho de apresentar os instrumentos ou mecanismos que legitimam as políticas educacionais brasileiras, como os PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais, que é uma referência básica curricular para os sistemas de ensino; as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCNs, que são normas obrigatórias para Educação Básica estabelecida pelo Conselho Nacional de Educação-CNE que tem como finalidade: orientar o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino. Ambos os documentos configuram-se com uma política regulatória dos sistemas de ensino e das escolas, especialmente em sua dimensão pedagógica, como apregoou Santos (2016). Quem financia as políticas educacionais? O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional – FNDE, ambos, cumprindo a função redistributiva. Com o FUNDEB, as despesas devem ser utilizadas para remuneração do magistério (60%) e em outras despesas de manutenção da educação (40%). A aplicação do recurso é controlado e fiscalizado pelo Conselho do FUNDEB e Tribunais de Contas dos Municípios. Com relação ao FNDE, ele foi criado para financiar a infraestrutura educacional do Brasil, seus recursos são

totalmente do salário-educação que é redistribuído para escolas e sistemas de ensino através de

Política e Legislação da Educação 70 programas, como: alimentação escolar, caminho da escola (ônibus, barco, bicicleta etc.), Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE, Programa Nacional do Livro Didático-PLND, Plano de Ações Articuladas-PAR, Proinfância etc. As avaliações são representantes legítimas de verificação se as políticas educacionais estão sendo bem aplicadas, especialmente se os resultados se referem a variáveis como ensino, aprendizagem e gestão. São elas: Saeb/Prova Brasil - são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). E o resultado desta avaliação indica o Ideb-Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Ana – Avaliação Nacional da Alfabetização, que avalia os estudantes matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental, fase final do Ciclo de Alfabetização, e insere-se no contexto de atenção voltada à alfabetização. Enem - Exame Nacional do Ensino Médio: criado de 1998; atualmente é uma prova indisciplinar, por adesão voluntária e gradativamente substituirá o vestibular nas universidades. Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior e seus resultados indica a nota de 1 a 5 dos cursos, chamado de Conceito Preliminar de Cursos-CPC. No entanto, a nota é composta por nota do aluno no Enade 40%; Insumos: 30%, IDD: 30%. Essa nota credencia ou recredencia cursos de graduação e até mesmo fecha o curso. Portanto, concluiu-se o texto expondo alguns princípios integradores da política educacional brasileira: o CTE – Compromisso Todos pela Educação (Decreto Nº 6.094/07 de 24 de abril de 2007) que consiste num plano de 28 diretrizes acordado entre municípios e o governo federal; PAR – Plano de Ações Articuladas é um conjunto de ações elaboradas após minucioso diagnóstico e financiadas pelo FNDE/MEC, que visa cumprir o que foi deliberado como meta no Compromisso Todos pela Educação; PDE – Plano de Desenvolvimento Educacional, suas ações busca cumprir as metas do CTE, com uma abrangência mais local, isto é, nas escolas e de longo alcance; PNE – Plano Nacional de Educação constitui instrumento de política educacional de mudança para a construção do que a legislação chama de Sistema Nacional de Educação. O último PNE foi aprovado em 2014 e tem vigência até 2023.



**Av. Barão de Gurguéia, 3333B - Vermelha
Teresina - Piauí**

f @/maltafaculdade

 **www.faculdademalta.edu.br**