

Diálogos sobre a **Educação**

3ª CONAE

Brasília
2018

Organizadores:

Maria Ester Galvão de Carvalho

Carlos Cezar Modernel Lenuzza

Marcos Silva Ozorio

Felipe Salomão Cardoso

© Fórum Nacional de Educação (FNE)

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

Rossieli Soares da Silva

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (FNE)

COORDENADORA DO FNE

Maria Ester Galvão de Carvalho

ORGANIZADORES

Maria Ester Galvão de Carvalho

Carlos Cezar Modernel Lenuzza

Marcos Silva Ozorio

Felipe Salomão Cardoso

AUTORES

João Ricardo Santa Rosa

Marcia Maria Nascimento Baptista Duarte

Haroldo Reimer

Joana Corrêa Goulart

Lúcia Gomes Vieira Dellagnelo

Álvaro Moreira Domingues Júnior

Maurício Fernandes Pereira

Vânio Cesar Seemann

Eduardo Marino

Alessio Costa Lima

Dinamara P. Machado

Marcia Regina Mocelin

Carlos Eduardo Bittencourt Stange

CAPA

Wesley Amorim

DIAGRAMAÇÃO

Danilo Luiz Silva Maia

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Distrito Federal (Brasil). Diálogos sobre a Educação - 3ª CONAE - Brasília
2018 / Fórum Nacional de Educação (FNE).

Brasília: FNE/CONAE, 2018.

116 p. : il.

1. Política educacional 2. Distrito Federal (Brasil) I. Título

CDU: 37.014(817.4)

Índice

APRESENTAÇÃO _____	7
<i>Maria Ester Galvão de Carvalho</i>	
A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA ARTICULADA AO ENSINO MÉDIO: A EXPERIÊNCIA DO SENAI-SP _____	11
<i>João Ricardo Santa Rosa e Marcia Maria Nascimento Baptista Duarte</i>	
A CONTRIBUIÇÃO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS NO CUMPRIMENTO DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014–2024) _____	23
<i>Haroldo Reimer e Joana Corrêa Goulart</i>	
TECNOLOGIA PARA PROMOVER QUALIDADE E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA _____	33
<i>Lúcia Gomes Vieira Dellagnelo</i>	
O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO À LUZ DO PNE _____	43
<i>Álvaro Moreira Domingues Júnior</i>	
O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O DESAFIO DE AMPLIAR PARA TEMPO INTEGRAL A JORNADA ESCOLAR _____	59
<i>Maurício Fernandes Pereira e Vânio Cesar Seemann</i>	
É HORA DE DAR VIDA ÀS LEIS QUE PROTEGEM AS CRIANÇAS _____	69
<i>Eduardo Marino</i>	
FINANCIAMENTO PARA EDUCAÇÃO À LUZ DOS DESAFIOS PARA O CUMPRIMENTO ÀS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO _____	81
<i>Alessio Costa Lima</i>	
A PRÁTICA REFLEXIVA E AUTÔNOMA PROVOCADA PELA EAD: ALUNOS E DOCENTES EM BUSCA DOS DIREITOS HUMANOS _____	91
<i>Dinamara P. Machado e Marcia Regina Mocelin</i>	
REFLEXÕES SOBRE AVALIAÇÃO: DA CONCEPÇÃO À IDEIA DE SISTEMA _____	103
<i>Carlos Eduardo Bittencourt Stange</i>	

Apresentação

A realização da III Conferência Nacional de Educação — Conae 2018 é o marco do cumprimento de uma das mais relevantes atribuições do Fórum Nacional de Educação — FNE, definidas na Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação.

Ao Fórum Nacional de Educação, em sua composição plural, e aos demais órgãos que o Plano Nacional de Educação — PNE elenca, cabe zelar pelo fiel cumprimento de suas metas, as quais são objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, mas demandam envolvimento e atenção por parte de todos os cidadãos que atuam em Educação e que são partícipes ou beneficiários do que acreditamos ser a ferramenta mestra para as mudanças de que o Brasil tanto precisa.

Experimentamos, nos últimos anos, um período de grande efervescência para a educação brasileira. Há quatro anos, em 2014, foi realizada a II Conae, que teve como tema: “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”.

Neste mesmo ano, também acontecia a aprovação do Plano Nacional de Educação pelo Congresso Nacional, após quatro anos de tramitação e debates. Estados e Municípios também deveriam elaborar os seus planos de educação no prazo de um ano da aprovação da Lei. O PNE estabeleceu também, em seu artigo 6º, a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final do decênio. A lei ainda obrigou, em seu artigo 13, a instituição do Sistema Nacional de Educação no prazo de dois anos da sua aprovação.

A discussão do PNE, que foi o objeto principal da II Conae, mobilizou, como em nenhum outro plano, importantes setores da sociedade, especialmente os ligados à educação, que defendiam a sua aprovação.

Em 2018 completamos quatro anos da realização da II Conae e da aprovação do Plano Nacional de Educação e temos ainda tramitando no Congresso Nacional vários projetos de lei que instituem o Sistema Nacional de Educação, cuja aprovação deveria ter ocorrido em 2016.

É com esse pano de fundo que, através do Decreto de 26 de abril de 2017, foi convocada a III Conferência Nacional de Educação com o tema “A Consolidação do Sistema Nacional de Educação — SNE e o Plano Nacional de Educação — PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica”.

A jornada para a materialização das etapas que precederam a nacional não foi fácil. Divergências político-partidárias e polarizações transformaram o cenário nacional de maneira pouco agregadora para a Educação. Houve drástica redução dos recursos para a realização das conferências municipais ou intermunicipais e para as etapas estaduais e distrital, previstas inicialmente para ocorrer até julho de 2018.

Frente a tantos desafios, ao Fórum Nacional de Educação coube decidir sobre a flexibilização de calendários, sobre novas formas de realizar conferências e eleger delegados, sobre encaminhamentos diversos para que as unidades federativas pudessem da Conae 2018 participar. Foram decisões tomadas à luz da legalidade e da convicção de que a Educação é política de Estado, que perpassa os governos, e que é o cerne para o desenvolvimento da Nação. Para além das dificuldades, prevaleceu a intensa atuação dos que têm a Educação como meta, em seu mais amplo espectro, dos que atuam e agem para o bem comum e dos que veem nos alunos e em seu direito público subjetivo à Educação o epicentro das políticas públicas. Os estudantes merecem quaisquer esforços que se fizerem necessários para a garantia do pleno exercício da cidadania.

O ano de 2018, portanto, foi de reflexão sobre o que aconteceu neste período de quatro anos. A educação brasileira melhorou sua qualidade? Como esses marcos contribuíram, se é que o fizeram, para a mudança da política educacional do Brasil? Passados quatro anos o que temos a dizer? O ideário defendido na II Conae foi concretizado? Suas deliberações se tornaram políticas públicas?

E o PNE? Tornou-se efetivamente um instrumento de planejamento das políticas educacionais como se propunha? Suas metas e estratégias intermediárias foram alcançadas ou pelo menos encaminhadas?

Quais e quando serão as deliberações para a tão sonhada instituição do Sistema Nacional de Educação? Quais propostas estão sendo colocadas e que pontos são de consenso e de divergência a respeito delas?

Nesta perspectiva questionadora e neste contexto, temos a III Conferência Nacional de Educação, que não pode prescindir de uma avaliação objetiva e isenta do significado da II Conae de 2014, avaliando a execução dos encaminhamentos dados e procedendo às adequações necessárias para que possamos avançar nas políticas públicas de Educação, para além do discurso.

A Conae 2018 é o momento oportuno para refletirmos sobre o seu significado. O que foi proposto, o que foi implantado, que ideias expressas em seus documentos se transformaram efetivamente em ações concretas? Enfim, o que de fato entrou para a agenda educacional nesse período e, se não entrou, por quê?

A Conae 2018 também se realiza em uma conjuntura política e econômica radicalmente diversa da de 2014, o que significa olhar as propostas sobre nova ótica.

As eleições de 2018 trazem para a mesa de debate, esperamos, diferentes projetos para a educação nacional, sendo da responsabilidade da sociedade brasileira defender o que sonhou coletivamente e o que quer ver concretizado por meio do Plano Nacional de Educação.

Cabe aos participantes da Conae 2018 refletir sobre as propostas que os governos apresentaram para cumprir o que estabelece o PNE em suas metas e estratégias. A Reforma do Ensino Médio, a Base Nacional Comum Curricular — BNCC para a educação básica e a discussão das propostas de regulamentação do Sistema Nacional de Educação certamente deverão constar da pauta. Cabe ainda discutir em profundidade, além dos eventuais avanços trazidos pelo PNE, a possibilidade de

realização das propostas lá contidas, para que não fiquemos novamente com uma declaração de intenções com poucas implicações práticas nas políticas implantadas, o que nos levaria em 2022 a repetir o mesmo discurso.

Não deixa de ser estranha, olhando para a Educação brasileira, a verificação de que o aumento de recursos na educação básica (em relação ao PIB) na última década tenha obtido resultados tão pífios nas nossas avaliações internas e externas. É evidente que nesses quatro anos aconteceram avanços, mas ainda amargamos resultados muito ruins no desempenho dos alunos da nossa educação básica.

Todos sabem que a simples edição da norma legal não é uma palavra mágica que cria o Éden. Ela só se viabiliza se vier acompanhada de um conjunto de políticas públicas que, considerando a diversidade do país, proponha ações concretas de enfrentamento das suas principais questões, e do seu respectivo financiamento, para dar conta da demanda existente e da elaboração de um padrão de qualidade socialmente referenciada para todos. É preciso ter a coragem de discutir se as metas e estratégias que deveriam estar em vigência, como por exemplo, o CAQ e o CAQi e muitas outras lá contidas, não o foram por falta de vontade política ou por sua total inviabilidade. Há que se analisar esta questão com a objetividade que ela merece, se quisermos avançar.

Como explicita o Decreto que a instituiu, a “CONAE é um espaço democrático aberto pelo Poder Público e articulado com a sociedade para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional”.

O sucesso da Conae 2018 está diretamente ligado à participação da sociedade nas discussões sobre Educação que ela propicia, e com a representatividade que os estados, municípios, Distrito Federal e sociedade civil têm para que a sua legitimidade esteja garantida.

Esta obra é fruto da contribuição de autores que atuam em Educação, que trazem à tona temas palpitantes para reflexão, que instigam o debate verticalizado por meio de suas idéias e que projetam a perspectiva de um futuro mais alvissareiro para a política educacional.

Os documentos já estão postos. Os temas de discussão devidamente elaborados. Resta a todos aqueles que se interessam pela qualidade da educação brasileira se envolver na discussão e dar a sua intensa contribuição.

Maria Ester Galvão de Carvalho
Coordenadora do Fórum Nacional de Educação

A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA ARTICULADA AO ENSINO MÉDIO: A EXPERIÊNCIA DO SENAI-SP

João Ricardo Santa Rosa *

Marcia Maria Nascimento Baptista Duarte **

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de demonstrar a importância que o Senai-SP sempre atribuiu à articulação da Educação Profissional Técnica com o Ensino Médio. A revisão histórica mostra como essa articulação foi praticada à luz da legislação educacional vigente e considerando a evolução dos entendimentos educacionais que asseguram as vantagens de tal prática. A revisão também mostra que, do ponto de vista qualitativo, essa articulação é extremamente benéfica aos alunos. O artigo apresenta resultados de pesquisa conduzida pelo Senai-SP quanto ao desempenho, no mercado, de alunos concluintes de cursos técnicos e quanto às opções de continuidade de estudos. Finalmente, cumpre destacar os desafios que se impõem a essa articulação, na medida em que inúmeros agentes, com interesses diversificados, frente a uma legislação mutável, precisam unir-se, para que os alunos, reais interessados no processo, possam de fato ser os principais beneficiários.

Palavras-chave: Educação Profissional e Tecnológica. Ensino Médio. Senai.

* Mestre em Educação e Gerente de Educação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do Departamento Regional de São Paulo (Senai-SP).

** Mestre em Educação e Especialista em Educação Profissional da Gerência de Educação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do Departamento Regional de São Paulo.

INTRODUÇÃO

O campo da educação profissional e suas possíveis, desejáveis e maleáveis articulações com o período final da educação básica sempre foram passíveis de diversos arranjos.

O debate entre os agentes que compõem o cenário, especialmente os responsáveis pela oferta de educação profissional e do ensino médio, é um exercício necessário e pertinente por ocasião desta Conferência Nacional de Educação (Conae 2018).

No Senai-SP, em todos os seus níveis, desde a sua criação, em 1942, a formação integral dos alunos sempre foi objeto das políticas institucionais.

No caso dos cursos técnicos, há muito o Senai-SP vem oferecendo a educação geral e a formação profissional, ora em conjunto, ora separadamente. Essa alternância está estreitamente relacionada à mudança na legislação educacional.

A ADEQUAÇÃO DA OFERTA ÀS MUDANÇAS DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

Assim como nos demais campos, a organização do ensino profissionalizante e da educação básica também é regulamentada por diversas leis e por outros documentos infralegais.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961 —, entre outras mudanças, favoreceu a integração entre o ensino profissional e o sistema regular de ensino e possibilitou ao Senai-SP a oferta de vários cursos técnicos integrados, em inúmeras áreas tecnológicas: Têxtil, Cerâmica, Plásticos, Mecânica, Metalurgia, Artes Gráficas e Mecânica de Precisão. Denominadas *habilitações profissionais*, asseguravam o ensino médio aliado a uma formação técnica específica, em cursos de período integral.

A habilitação profissional era entendida como

[...] a condição resultante de um processo por meio do qual uma pessoa se capacita para o exercício de uma profissão ou de uma ocupação técnica, cujo desempenho exija, além de outros requisitos, escolaridade completa ao nível de segundo grau ou superior. (BRASIL, 1972).

Assim, a oferta da habilitação profissional correspondia a um curso técnico *integrado* ao ensino médio, com formatação pedagógica consistente e interdisciplinar.

A situação descrita perdurou com a implantação da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que buscou instaurar a profissionalização compulsória no ensino médio (BRASIL, 1971).

No período, em virtude do crescimento da indústria, este tipo de oferta sofreu forte expansão no Senai-SP.

A mais recente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) — Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 — afirma em seu Art. 36:

§ 2º O ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas. (BRASIL, 1996).

A redação dada a esse artigo deixa explícita a possibilidade de integrar a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) à educação básica e, mais do que isso, aponta para esse arranjo, uma vez que a LDBEN foi forjada com a clara intenção de apontar os rumos para o futuro da educação no país.

No Capítulo III, Da Educação Profissional e Tecnológica, do mesmo diploma legal, o artigo a seguir revela:

Art. 40. A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho. (BRASIL, 1996).

Diante dos trechos destacados, concordamos com Moura (2007), quando afirma que, segundo a redação dada ao Art. 40 do mesmo documento, o caráter é ambíguo. O autor ainda analisa que:

[...] Esses dispositivos legais evidenciam que quaisquer possibilidades de articulação entre o ensino médio e a educação profissional podem ser realizadas, assim como a completa desarticulação entre eles. (MOURA, 2007).

É possível compreender, mediante a leitura de um único documento, que a integração entre a ETP e a educação básica carrega em si compreensões e indicações distintas, as quais podem configurar políticas divergentes e contraditórias na esfera da formação profissional, especialmente quanto ao Ensino Técnico de Nível Médio. O Decreto nº 2.208, de 07 de abril de 1997, especificamente no Art. 5º, asseverava:

A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este. (BRASIL, 1997).

Essa diretriz assume o rompimento entre a educação profissional de nível técnico e o ensino médio. Citando Moura (2007), a educação profissional segue paralelamente à educação básica e não pertence aos dois níveis educacionais propostos pela nova LDB, uma vez que é tratada como modalidade, apesar dessa proposição não ser correta.

Em decorrência dessas diretrizes legais, o Senai-SP alterou de forma significativa a sua oferta de cursos técnicos, passando a oferecer apenas a formação específica, sem a oferta do ensino médio, o qual o aluno fazia normalmente, de forma concomitante, na rede pública ou privada.

O distanciamento entre a educação profissional de nível técnico e o ensino médio, nos termos do Decreto nº 2.208, é revisto no Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que o revoga.

O novo texto legal estabelece que a forma integrada da educação profissional técnica de nível médio será

oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno; (BRASIL, 2004).

E, nessa hipótese, deverá:

[...] ampliar a carga horária total do curso, a fim de assegurar, simultaneamente, o cumprimento das finalidades estabelecidas para a formação geral e as condições de preparação para o exercício de profissões técnicas. (BRASIL, 2004).

Como condição para a obtenção do diploma de técnico de nível médio,

[...] o aluno deverá concluir seus estudos de educação profissional técnica de nível médio e de ensino médio. (BRASIL, 2004).

As mudanças foram incorporadas na LDBEN pela Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008 (BRASIL, 2008). Tal lei determina que a educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida nas formas *articulada* com o ensino médio e *subsequente*, nesse último caso, em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio.

Além da integrada, a concomitante é a outra forma articulada prevista na Lei nº 11.741/08 para a educação profissional técnica de nível médio:

Art. 36-C. A educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no inciso I do caput do art. 36-B desta Lei, será desenvolvida de forma:

[...] II - concomitante, oferecida a quem ingresse no ensino médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso, e podendo ocorrer:

- a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;
- b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;
- c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projeto pedagógico unificado. (BRASIL, 2008).

Apesar dessa diversificação de formas de articulação no campo legal, o Senai-SP continua oferecendo, nesse período, apenas a formação específica. Porém, a partir de 2007, passou-se a adotar o modelo de articulação concomitante, em que o Serviço Social da Indústria (Sesi-SP) oferece o ensino médio, e o Senai-SP, os cursos técnicos.

Essa articulação aproxima as formações geral e específica, embora não possa ser caracterizada como integrada, já que há matrículas separadas nas duas instituições — Sesi-SP e Senai-SP. Por serem entidades com gestão integrada, suas áreas

técnico-pedagógicas podem tomar decisões que proporcionem melhorias contínuas na formação integral do aluno.

Assim, o Senai-SP passa a oferecer Educação Profissional Técnica de Nível Médio na forma articulada concomitante para alunos do Sesi-SP por meio da denominada Educação Básica Articulada com a Educação Profissional (EBEP). Também atende, na EPT, alunos de outras instituições de ensino, principalmente da rede pública. Há ainda a forma subsequente, para quaisquer alunos que já tenham concluído o ensino médio.

Sobre a oferta articulada concomitante, é importante destacar que o Senai e o Sesi apresentam hoje um total de 4.938 matrículas, que correspondem a 29,7% do total de 16.587 matrículas de educação profissional técnica de nível médio. (SENAI, 2018b)

Diante do exposto, pode-se concluir que o Senai-SP, tradicionalmente uma das principais instituições de educação profissional no Brasil, acompanhou os movimentos, expressos na legislação pertinente, de aproximação e distanciamento entre a modalidade e a educação básica. Nas palavras de Dante Henrique Moura (2007),

(a dualidade) sempre esteve presente na educação básica nacional, principalmente em sua etapa final, entre cultura geral e cultura técnica; e formação acadêmica/academicista e formação profissional/formação para mercado. (MOURA, 2007)

Ao longo dos anos, sempre em acordo com os contextos governamentais e econômicos, a integração da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) ao Ensino Médio (EM) vem se alternando em forma, intenções e complexidade.

Compreende-se que a formação integrada e integral se aproxima de uma formação tecnológica e referencia uma organização pedagógica menos fragmentada e hierarquizada, assim como busca uma orientação humana integral, a partir das diretrizes de documentos formulados pelo Ministério da Educação (MEC), na última década. (BERNARDIM; SILVA, 2014).

A esse respeito, o Documento-final da Conferência Nacional de Educação (Conae 2014), nos direcionamentos do Eixo III - Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: Cultura, Ciência, Tecnologia, Saúde, Meio Ambiente, declara que,

Desde os anos 1980, observam-se transformações significativas do ponto de vista econômico-produtivo, sobretudo em razão das mudanças e inovações tecnológicas e dos novos modos de ação dos estados e dos organismos multilaterais nas economias cada vez mais globalizadas. Nesse contexto, foram se ampliando as demandas por formação de trabalhadores, considerando os novos perfis profissionais e a necessidade do desenvolvimento de novas habilidades, o que trouxe implicações para as instituições formativas, acadêmicas e profissionais. Além disso, as políticas públicas e, sobretudo, as políticas de educação, trabalho, ciência e tecnologia, passaram a considerar tais mudanças na definição de seus respectivos programas, planos e ações. (CONAE, 2014).

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, evoca, de maneira direta, a integração do ensino médio à educação profissional, especificamente: na Meta 3¹, estratégia 3.7; na Meta 8², estratégia 8.4; na Meta 10³, estratégias 10.3 e 10.5; e na Meta 11⁴, estratégia 11.9. As estratégias fazem referência a populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas, às pessoas com deficiência e ao público da Educação de Jovens e Adultos (EJA). (BRASIL, 2014).

No entanto novas mudanças na legislação educacional são recentemente propostas para implementação. Desde a publicação da Medida Provisória nº 746, de 2016, o Senai-SP tem feito inúmeras discussões sobre as implicações da denominada Reforma do Ensino Médio.

As mudanças foram discutidas no Congresso Nacional e definidas a partir da promulgação da Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.

O diploma legal mencionado, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, determina que o currículo do Ensino Médio seja composto pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e por itinerários formativos. Estes devem ser organizados em cinco eixos, dentre eles a formação técnica e profissional, conforme segue:

Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber:

- I - línguas e suas tecnologias;
- II - matemática e suas tecnologias;
- III - ciências da natureza e suas tecnologias;
- IV - ciências humanas e sociais aplicadas;
- V - formação técnica e profissional. (BRASIL, 2017).

Não há referência à questão da integração entre o EM e a EPT, mas é possível concluir que essa organização está contemplada quando o Eixo V estiver englobado no currículo proposto e adotado por diferentes escolas, sistemas e instituições de ensino.

Segundo Anthone Mateus Magalhães Afonso e Wania Regina Coutinho Gonzalez (2016), ao se referirem ao período compreendido entre a LDB/1996 e o CONAE/2014,

¹ Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento). (BRASIL, 2014).

² Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (BRASIL, 2014).

³ Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. (BRASIL, 2014).

⁴ Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público. (BRASIL, 2014).

[...] Prevaleceu a política de atender a todos os atores sem marcar uma posição clara e precisa quanto à concepção do Estado acerca da relação entre trabalho e educação na educação profissional. (AFONSO; GONZALEZ, 2016).

Pode-se concluir que, com a Lei nº 13.415/17, efetiva-se mais um ato do movimento oscilatório. A legislação que embasa a integração entre o Ensino Médio e a Educação Profissional Tecnológica retrata uma aproximação ou um distanciamento, dependendo das configurações políticas e econômicas e das forças que desenham a situação da conjuntura educacional. É possível perceber que existe um choque conceitual, e mesmo uma controvérsia, na formulação de políticas educacionais.

RESULTADOS RECENTES DO ACOMPANHAMENTO DE TÉCNICOS FORMADOS PELO SENAI-SP NO MERCADO DE TRABALHO

O Sistema de Acompanhamento Permanente dos Egressos do Senai-SP (Sapes-SP) constitui-se como uma pesquisa de avaliação educacional e ocupacional, organizada no formato de painel (*panel research*), com vistas a fornecer informações, em fluxo contínuo, sobre os primeiros anos da inserção profissional dos ex-alunos do Departamento Regional de São Paulo no mercado de trabalho.

Ainda ativo, o Sapes-SP foi implantado em 1985 e, dessa forma, completa 33 anos de vida e de geração de informações estratégicas para a gestão institucional.

No caso da Educação Profissional e Tecnológica, a partir das entrevistas realizadas em 2017 com alunos egressos do Senai-SP — concluintes da fase escolar no ano de 2016 —, o Sapes verificou que a taxa média de ocupação dos alunos que realizaram o ensino articulado com o Sesi-SP (EBEP) é menor do que a taxa referente aos demais técnicos formados (EPT), conforme exposto na Tabela 1.

Tabela 1. Evolução das taxas de ocupação
Fonte: Sapes 2018

Modalidade	Ano		
	2015	2016	2017
Educação Profissional e Tecnológica	65,60%	55,90%	47,70%
Educação Básica Articulada com a Educação Profissional	48,30%	45,50%	32,80%

Os números indicam que as taxas de ocupação dos alunos egressos, tanto do EPT quanto do EBEP, vêm diminuindo no último triênio, certamente em consequência da crise econômica que atingiu a indústria.

Outra informação importante é a ocupação na área do curso ou em área relacionada. Os dados do Sapes informam que mais de 50% dos alunos do EPT trabalhavam na

área em que se formaram ou em áreas relacionadas, enquanto que, na EBEP, são apenas 40% dos egressos. Para complementar, a taxa de alunos que procurou trabalho remunerado durante o ano de 2017 e não estava trabalhando no momento da entrevista foi de 58,7% dos alunos do EPT e 56,2% do EBEP. Os números se invertem quando o assunto é a continuidade dos estudos. Do EPT 16,8% preferiram prosseguir os estudos, enquanto 19,5% do EBEP fizeram essa opção. Esses dados são expressos na Tabela 2.

Tabela 2. Taxas de ocupação do Curso Técnico e EBEP
Fonte: Sapes 2018

	EPT (%)	EBEP (%)
Ocupação na Área do curso ou em Área relacionada (em relação aos ocupados)	52,7	40
Não quis trabalhar na Área do curso ou em Área relacionada (em relação aos ocupados)	8,3	14,9
Não conseguiram ocupação (total)	58,7	56,2
Não procurou ocupação (total)	12,3	11,8
Preferiram prosseguir os estudos (total)	16,8	19,5

Segundo os dados obtidos pelo Senai-SP, em relação à educação básica articulada à educação profissional, é importante ressaltar que mais da metade dos alunos egressos do EPT trabalhavam em suas áreas de formação ou correlatas. Esses alunos também apresentaram maior dificuldade em buscar e conseguir ocupação. Os alunos do EBEP, por sua vez, apresentaram taxas maiores na preferência por prosseguirem seus estudos e na opção por outras áreas.

Diante dos números expressos e frente aos desafios que estão lançados, há muito é admissível o que afirmam Márcio Luiz Bernardim e Monica Ribeiro da Silva (2014) sobre as articulações entre a educação profissionalizante e a educação básica, quanto às conexões de interesses:

Apesar do tangenciamento da educação escolar aos interesses do sistema produtivo, não é demais esperar que as políticas de Educação Profissional contribuam, ao mesmo tempo, para a conclusão da educação básica e para a inserção laboral ou melhoria das condições de ocupação e renda dos trabalhadores, sem que isso impeça seu acesso a um Ensino Médio de qualidade, ou que obstaculize o seu avanço ao ensino superior. (BERNARDIM; SILVA, 2014).

Dessa forma, sem deixar de propiciar o ingresso no ensino superior, a conclusão da Educação Profissional Técnica de Nível Médio ainda se constitui em uma oportunidade de inserção imediata no mercado de trabalho, seja de maneira articulada concomitante à Educação Básica, seja de forma subsequente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração do ensino médio com a educação profissional pode se constituir em uma das formas de explicar e ratificar a demanda do período final da educação básica e se perpetua como uma possibilidade de ingresso para o mercado de trabalho.

Nos últimos anos, a maior parte dos alunos que frequentaram o Sesi-SP e o Senai-SP de maneira articulada concomitante optou por trabalhar em outras áreas e prosseguir seus estudos em maior número do que os demais estudantes egressos da Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Muitas hipóteses podem ser levantadas para essa ocorrência, dentre as quais a valorização do ensino superior, mesmo em uma instituição que forma para as necessidades imediatas do mercado de trabalho. Esse ponto necessita de análise aprofundada, em momento oportuno, para a compreensão das exigências atuais do contexto laboral e das medidas adotadas para seu suporte.

A integração do ensino profissionalizante à educação básica traz desafios sob muitos aspectos, e parece evidente que suas contradições provêm de muitos campos, níveis e interesses. Nesse sentido, o Senai-SP vem estudando melhores estratégias para adequar sua Educação Profissional Técnica de Nível Médio à Lei nº 13.415/17.

Outro foco de estudo tem sido a oferta de ensino médio pelo Senai-SP. Assim, a partir de 2015, o Senai-SP passa a testar, exclusivamente no município de Pompeia, região de Marília, um modelo inovador de ensino médio articulado com a educação profissional. Esse arquétipo vem evoluindo desde a sua criação e atualmente busca a integração entre a educação básica e a profissional. Compreende-se que essa maneira de organizar e associar a educação profissionalizante com o ensino médio, no formato pretendido, só é possível mediante o planejamento didático-pedagógico realizado pelo conjunto de professores. Concebe-se ainda que a aproximação das modalidades deve compreender desde o planejamento até a consumação das aulas.

Ao considerar um contexto mais geral — ou seja, o conjunto de iniciativas para implantação da chamada *Reforma do Ensino Médio* —, vale destacar que esse cenário é composto por numerosos atores de segmentos sociais diferentes, com interesses diversos e direcionamentos divergentes, até mesmo antagônicos. Dessa composição de forças está forjado um painel movediço e profícuo para práticas integradoras que pretendem a formação dos estudantes com vistas à omnilateralização ou apenas para atender às necessidades recentes do mundo do trabalho. Há muitas nuances possíveis que dependem, ainda uma vez, dos arranjos locais, sistêmicos e políticos que vão se delineando conforme novos elementos devam ser incorporados a esse conjunto.

Apesar de tantos fatores a considerar, nada pode desviar os formuladores das políticas e das diretrizes educacionais do caminho de criação das melhores condições para que o aluno assuma o papel de protagonista de sua aprendizagem e da sua trajetória de vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, Anthonie Mateus Magalhães; GONZALEZ, Wania Regina Coutinho. **Educação Profissional e Tecnológica**: análises e perspectivas da LDB/1996 à CONAE 2014. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, [s.l.], v. 24, n. 92, p.719-742, set. 2016. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362016000300009>>. Acesso em: 02 set. 2018.
- BERNARDIM, Márcio Luiz; SILVA, Monica Ribeiro da. **Políticas Curriculares para o Ensino Médio e para a Educação Profissional**: propostas, controvérsias e disputas em face das proposições do Documento Referência da Conae 2014. *Jornal de Políticas Educacionais*. Curitiba, p. 23-35. dez. 2014. Disponível em: <http://www.jppe.ufpr.br/n16_3.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 14 dez. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 03 ago. 2018.
- _____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 03 ago. 2018.
- _____. **Parecer nº 45, de 12 de janeiro de 1972**. A qualificação para o trabalho no ensino de 2º grau. O mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional (Em anexo a Res. CFE n.º 2/72). Brasília, DISTRITO FEDERAL, 27 jan. 1972.
- _____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 03 ago. 2018.
- _____. **Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/D2208.htm>. Acesso em: 03 ago. 2018.
- _____. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004**. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>. Acesso em: 03 ago. 2018.
- _____. **Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008**. Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11741.htm>. Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação — PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. **Medida Provisória nº 746, de 23 de setembro de 2016**. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Brasília, 22 set. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=48601-mp-746-ensino-medio-link-pdf&category_slug=setembro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 06 out. 2016.

_____. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm>. Acesso em: 03 ago. 2018.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Ministério da Educação (Org.). **Documento final da Conferência Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2014. 114 p.

MORE: Mecanismo on-line para referências, versão 2.0. Florianópolis: UFSC Re-xlab, 2013. Disponível em: <<http://www.more.ufsc.br/>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

MOURA, Dante Henrique. **Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica**: dualidade histórica e perspectivas de integração. *Holos*, [s.l.], v. 2, p.4-30, 19 mar. 2008. Instituto Federal de Educacao, Ciencia e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/11>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

SENAI (São Paulo). Tânia Regina Carneiro (Org.). **Sistema de Acompanhamento de Egressos do SENAI – SAPHES/2017**. São Paulo: Senai-SP, 2018. 73 p.

_____. **Diretoria Técnica - Gerência de Atendimento A Empresa e A Comunidade**. São Paulo: Senai-SP, 2018b. Dados obtidos a partir do Sistema de Controle da Produção do SENAI (SCOP).

A CONTRIBUIÇÃO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS NO CUMPRIMENTO DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014–2024)

Haroldo Reimer *
Joana Corrêa Goulart **

Resumo: Este artigo objetiva discutir as contribuições das universidades estaduais para o cumprimento às metas do Plano Nacional de Educação (2014–2024) quanto à expansão da oferta de ensino superior público no País e à formação de profissionais para atuação na educação básica. O artigo foi elaborado a partir de estudos bibliográficos, tendo como principal fonte autores que apresentam as perspectivas e os desafios das universidades públicas no atendimento das metas educacionais para os próximos anos. Foram realizadas, também, pesquisas no portal do Ministério da Educação (MEC) e no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em busca dos indicadores de desenvolvimento educacional do Brasil e, consequentemente, dos indicadores das Instituições de Ensino Superior (IES). Têm-se como principais aspectos a relevância e a contribuição das universidades estaduais para a expansão e para a interiorização do ensino superior público, para o desenvolvimento regional e para o atendimento ao disposto nas metas 12 e 15 do Plano Nacional de Educação (PNE).

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Ensino Superior. Universidades Estaduais.

* Pós-doutor em História pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professor da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Reitor da UEG desde 2012 e presidente da Associação Brasileira de Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), para o biênio 2018-2020.

** Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), professora da Universidade Estadual de Goiás (UEG), Campus Quirinópolis, e gerente de avaliação institucional da UEG.

I. INTRODUÇÃO

Este artigo busca traçar um breve cenário das políticas educacionais voltadas para o atendimento ao Plano Nacional de Educação (PNE), tendo como premissa a importância das Instituições de Ensino Superior (IES) estaduais. Para isso, analisam-se, em séries históricas, os indicadores de desempenho relacionados ao aumento das matrículas no ensino superior (meta 12 do PNE), à melhoria da qualidade da educação no ensino superior (meta 13) e à formação de professores, em nível superior, em cursos de licenciatura (meta 15).

Concentrou-se nos dados de institutos e de órgãos de acompanhamento das metas, bem como nos relatórios e nas publicações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sobre o assunto. Assim, este trabalho, de acordo com Gil (2002) e com Trivinos (1987), é um estudo exploratório que possibilita o aprimoramento de ideias sobre um tema, com a finalidade de esclarecimento ao público interessado — no caso em tela, quanto ao cumprimento das metas do PNE (2014–2024).

Nessa perspectiva, levanta-se o questionamento sobre a possibilidade das metas propostas para o ensino superior serem cumpridas, perante as efetivas ações governamentais realizadas, dentro do período, até o prazo estabelecido. Assim, este trabalho limita-se ao estudo das metas 12 e 15 do atual Plano e centra-se na seguinte questão: as IES estaduais têm contribuído para o cumprimento das metas do PNE (2014–2024) relacionadas ao aumento de matrículas e à formação de profissionais da educação?

Para responder a essa questão, inicia-se discorrendo sobre o PNE e sobre as metas citadas, apontando-se desafios para cumpri-las e tensões existentes.

2. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014–2024)

O PNE (2014–2024), aprovado pela Lei n. 13.005/2014, apresenta a prerrogativa de promover a articulação, em regime de colaboração, entre os entes federados, com o objetivo de tornar universal a oferta obrigatória da educação. Agregam-se a esse objetivo o aumento do nível de escolaridade da população, o aumento da taxa de alfabetização, a melhoria da qualidade da educação básica e superior, o aumento do acesso ao ensino superior, a valorização dos profissionais da educação, o aumento dos investimentos em educação, a redução das desigualdades sociais e a democratização da gestão (BRASIL, 2014).

Para os autores Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016, p. 451), o PNE (2014–2024)

[...] foi concebido sob a expectativa e o propósito de contrapor-se à lógica do plano anterior (Lei n. 10.172/2001), contando com ampla participação social na sua formulação e se apresentando como caminho possível para a materialização de um plano de Estado direcionado, principalmente, para a melhoria

da educação nacional e, desse modo, para o enfrentamento e superação das desigualdades educacionais latentes na sociedade.

Esse Plano caracteriza-se por um conjunto de metas para o lapso temporal de uma década entre os anos de 2014 a 2024, destinadas a nortear as políticas públicas de educação em todos os níveis e modalidades de oferta de ensino. Além de outros, aponta desafios para a educação superior relacionados ao aumento da taxa de matrículas e à melhoria da qualidade do ensino. Conforme a meta 12, nesse período de dez anos, o Brasil deve:

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público (BRASIL, 2014).

Conforme o PNE (2014–2024), prevê-se para 2024 uma taxa bruta de matrícula no ensino superior de 50% e uma taxa líquida de 33% da população de 18 a 24 anos, sendo que esses números foram, em 2011, respectivamente, de 27,8% e 14,6% (BRASIL, 2014). Diante dessas intenções, a contribuição das IES estaduais constitui um elemento significativo para o alcance do que está previsto nesse Plano.

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2014, o número de matrículas de graduação naquele ano era de 7.828.013. As matrículas nas IES públicas representavam 25,05% desse total. Em 2016, esse número chegou a 8.048.701, um aumento de 220.688 matrículas no ensino superior, sendo as IES públicas responsáveis por 24,72% dessas matrículas. Verifica-se, por um lado, o aumento do número total da população universitária, e, por outro lado, uma diminuição da participação percentual das IES públicas. Nesse contexto, há de se considerar os desafios enfrentados com o financiamento das IES públicas e com o aumento das vagas oferecidas pelas IES privadas, principalmente em educação a distância (EaD).

Além de prever o aumento do número de matrículas no ensino superior, o PNE (2014–2024) prediz, também, a necessidade de melhorar a qualidade e elevar a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas. Em 2014, o percentual de concluintes nas IES públicas no Brasil era de 44,07% em relação aos ingressantes. Esse percentual estava acima da média nacional, que era de 33,07%. Nas IES estaduais, essa taxa era ainda mais alta, 60,3%, portanto bem superior à média nacional e acima da média geral das IES públicas.

Conforme o Censo da Educação Brasileira de 2016, a taxa de êxito nas IES estaduais foi de 53,54%, portanto acima da média de concluintes das IES públicas, que foi de 46,66%; e acima da média nacional, que foi de 39,2% de concluintes em relação aos ingressantes no mesmo ano.

Acredita-se que as IES estaduais tenham uma contribuição significativa para o cumprimento das metas estabelecidas no PNE (2014–2024) relacionadas às ma-

trículas no ensino superior e à formação de professores. Os números apresentados anteriormente mostram a importância das IES estaduais no que tange à taxa de êxito na graduação. Essa importância também se torna patente quando se visualiza e se reconhece o imenso trabalho das IES estaduais na interiorização da educação superior e a contribuição para o desenvolvimento educacional das regiões mais distantes dos grandes centros, antecipadamente ao processo de interiorização das IES federais.

A tarefa de melhorar a qualidade e de aumentar a taxa de conclusão de cursos tem sido empreendida pelas IES estaduais como algo tão importante quanto o aumento do número de vagas. Isso fez com que a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem) demandasse à sua Câmara de Graduação, um dos comitês de assessoramento à presidência, a realização de estudos relacionados a esse assunto. Nesses estudos, um aspecto chama a atenção: a assistência estudantil ou a sua ausência não constitui o primeiro fator responsável por evasão — as dificuldades de relacionamento de docentes com alunos ocupam uma posição mais destacada.

As IES estaduais, com algumas exceções, foram criadas para atender às necessidades de ensino superior no interior dos estados brasileiros. No entanto, estão presentes não apenas no interior, mas também nas capitais e nas grandes cidades, em 24 unidades da Federação. Em geral, essas IES existem há menos tempo do que as IES federais — excetuando-se o caso da Universidade de São Paulo (USP), fundada em 1934 e considerada a primeira universidade brasileira, bem como os casos de universidades com 50 anos ou mais.

3. AS IES ESTADUAIS, AS MATRÍCULAS E O PNE (2014–2024)

O ensino superior alcançou a intensificação da oferta e a ampliação de vagas a partir da década de 1990. Essa expansão, apesar de predominante no setor privado (90%), destaca-se também no setor público, com a criação de novas IES — municipais, estaduais e federais —, de novos *campi* nas IES já existentes e de cursos nos Institutos Federais de Educação Superior (IFES). A tabela 1 apresenta a evolução do número de instituições, no Brasil, ao longo de 26 anos de implementação de políticas públicas para ampliação de vagas no ensino superior. Os dados seguintes são apresentados no PNE anterior e no novo PNE (2014–2024).

Tabela 1. Número de Instituições de Ensino Superior públicas de 1990 a 2016
Fonte: Inep (1990, 2000, 2010, 2016)

Natureza Administrativa	1990	2000	2010	2016	% em relação às IES públicas em 2016	Total de aumento de IES	% de aumento de IES
Federal	36	61	99	107	36,10%	71	197,20%
Estadual	16	61	108	123	41,60%	107	668,70%
Municipal	5	54	71	66	22,30%	61	1.220,00%
Total de IES Públicas	57	176	278	296	-	-	-

No lapso temporal de 1990 a 2016, houve uma grande expansão das IES públicas. Em 1990, havia uma predominância das IES federais, num total de 36 das 57 IES públicas brasileiras. Dez anos depois, em 2000, já era registrado um aumento significativo de IES públicas estaduais, atingindo o número de 61, mesma quantidade de IES federais.

Entre 1990 e 2000, houve um crescimento muito grande das IES municipais, passando de 5 para 54 instituições. Entre 2000 e 2010, verifica-se a criação de 38 IES federais, que passam de 61 para 99. No mesmo período, houve um crescimento maior das IES estaduais, passando de 61 para 108 instituições. As IES municipais também tiveram um aumento, passando de 54 para 71 instituições municipais.

No período entre 2010 e 2016, ocorreu um tímido aumento das IES federais e estaduais, sendo 8 e 15 os respectivos números de IES criadas. Houve, ainda, uma diminuição do número de IES municipais, passando de 71 para 66. Em 2016, dois anos após a criação do PNE (2014–2024), as IES federais representam 36,1% do total de IES públicas brasileiras, as estaduais representam 41,6% e as municipais, 22,3%.

No período comparado, as IES federais tiveram um aumento de 197,2%, e as estaduais, de 668,7% no número de instituições. As IES municipais, apesar de representarem somente 22,3% das IES públicas, tiveram um aumento de 61 instituições, o que representou 1.220% de aumento no segmento. Entre os anos de 2010 e 2016, as IES municipais passaram por um processo de diminuição de estabelecimentos, baixando de 71 para 66.

É importante considerar a relevância das universidades estaduais e municipais para o aumento da oferta de vagas em diferentes áreas em todos os estados brasileiros. O Brasil, em 2016, dispunha de uma rede de universidades estaduais que correspondia a 41,6% das IES públicas, com característica interiorizada, a qual, ainda atualmente, atende a uma quantidade significativa de estudantes no interior dos estados, contribuindo, em parceria com a rede federal (36,1% em 2016) e com a rede municipal (22,3% no mesmo ano), no caso das IES públicas, para efetivo atendimento das demandas do ensino superior público.

Porém, ao analisar a oferta de vagas para matrículas no ensino superior, observa-se uma dinâmica diferente. As IES federais, apesar de manterem um crescimento institucional menor do que as estaduais, são responsáveis pelo maior número de matrículas no ensino superior público. A tabela 2 mostra a evolução do número de matrículas nas IES públicas brasileiras.

Tabela 2. Matrículas nas Instituições de Ensino Superior públicas de 1990 a 2016
Fonte: Inep (1990, 2000, 2010, 2016)

Natureza Administrativa	1990	2000	2010	2016	% de matrícula em 2016	Aumento total de matrículas	% de aumento total de matrículas
Federal	308.867	482.750	833.934	1.249.324	62,80%	940.457	304,48%
Estadual	194.417	332.104	524.698	623.446	31,30%	429.029	220,67%
Municipal	75.341	72.172	103.064	117.308	5,90%	41.967	55,70%
Total de matrículas nas IES públicas	587.625	887.026	1.461.696	1.990.078	-	-	-

Na tabela 2, verifica-se que as IES federais mantêm um crescimento contínuo do número de matrículas, chegando ao percentual de atendimento de 62,8% das matrículas nas IES públicas brasileiras em 2016. Apesar do aumento significativo do número de instituições, conforme a tabela 1 mostrou, as IES estaduais e municipais mantêm uma contribuição menor nos percentuais de atendimento de matrículas ao longo do período, as IES estaduais respondendo por 31,3% e as IES municipais por 5,9% das matrículas no ensino superior público em 2016.

No conjunto, no lapso temporal de 1990 a 2016, todas as IES públicas tiveram aumentos significativos no tocante ao número de matrículas: as IES federais aumentaram as matrículas em 304,4%; as IES estaduais, em 220,6%; e as IES municipais, em 55,7%. Isso já constitui uma contribuição significativa.

A meta 12 do PNE (2014–2024) prevê um aumento de 50% da taxa bruta de matrícula até o ano de 2024, o que significaria quase a duplicação da taxa que, em 2014, estava em torno de 32%. Entre 2014 e 2016, segundo dados do Censo da Educação Brasileira, o número de estudantes matriculados nas IES brasileiras passou de 7.828.013 para 8.048.701, significando um aumento de 2,82%, com 1,48% em IES públicas.

Se considerarmos que os anos de 2015 a 2016 correspondem a 20% do lapso temporal para a materialização do PNE (2014–2024), o aumento do número de matrículas nas IES brasileiras, no referido biênio, corresponde ao cumprimento de aproximadamente 15,66% da meta 12. As IES públicas, que devem contribuir com 40% do total dessa meta, registraram uma participação efetiva de 9,45% nesse biênio, sendo as estaduais responsáveis por 2,76%.

Apesar das tímidas contribuições para o atendimento da meta 12 do PNE (2014–2024), a qual se refere ao aumento das matrículas no ensino superior, observa-se que as IES estaduais estão espalhadas por todas as unidades da Federação, contribuindo para elevar as taxas de matrículas nas localidades mais distantes e nas regiões com população mais pobre e menos desenvolvida no Brasil.

4.A CONTRIBUIÇÃO DAS IES ESTADUAIS PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES

A meta 12 do PNE (2014–2024) está distribuída em estratégias. A estratégia 12.4, direcionada à formação de professores que atuarão na educação básica, visa a “fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas” (BRASIL, 2014).

Segundo a Sinopse Estatística da Educação Básica de 2013, apenas 74%, aproximadamente, dos professores da educação básica possuíam ensino superior e 65,5% cursaram licenciatura. Esses dados mostram a necessidade de políticas de apoio e de incentivo à oferta de cursos de licenciatura, principalmente pelas IES públicas.

Tabela 3. Cursos de licenciatura nas IES em 2014 e 2016
Fonte: Inep (2014, 2016)

Natureza Administrativa	2014	% das IES públicas	2016	% das IES públicas
Federal	2.153	6,54%	2.071	6,02%
Estadual	1.884	5,73%	1.642	4,77%
Municipal	335	1,01%	225	0,65%
Total de Cursos nas IES públicas	4.372	13,30%	3.938	11,50%
Total de Cursos nas IES privadas	28.506	86,70%	30.428	88,50%
Total Geral de Cursos	32.878	-	34.366	-

Na tabela 3, é mostrado um panorama dos cursos de licenciatura existentes no Brasil.

Os cursos de licenciatura ofertados pelas instituições públicas representaram 13,3% dos cursos de licenciatura no Brasil, em 2014. As IES estaduais ofereceram 5,73% desse tipo de curso. Entre 2014 e 2016, houve um crescimento do número de cursos de licenciatura nas IES brasileiras, passando de 32.878 para 34.366, um aumento de 1.488 cursos, realizado pelas IES privadas. Nesse mesmo período, houve um decréscimo na oferta de cursos de licenciatura pelas instituições públicas, passando de 4.372, em 2014, para 3.938, em 2016. Com o aumento do número de cursos nas IES privadas, a participação das IES públicas no número de cursos de licenciatura também diminuiu, passando de 13,3% para 11,5%, em 2016.

As IES públicas diminuíram a oferta de cursos de licenciatura, entre 2014 e 2016, na seguinte proporção: as IES federais tiveram uma diminuição de 82 cursos de licenciatura; as IES estaduais, de 242 cursos; e as IES municipais, de 110 cursos. Quanto ao número de cursos de licenciatura oferecidos no País, em 2014, as IES estaduais e municipais respondiam por 6,74% do total; e as IES federais, por 6,54%. Em 2016, as IES estaduais e municipais respondiam por 5,42%; e as IES federais, por 6,02%.

Em 2014, os cursos de licenciatura eram responsáveis por 18,7% do total de matrículas no ensino superior brasileiro. As instituições públicas respondiam por 41,22% das matrículas em licenciatura, sendo as IES estaduais responsáveis por 16,37%. Esses números alteraram-se para menos matrículas nas IES públicas, em 2016.

Em 2016, a sinopse estatística do Inep apresenta que 18,9% das matrículas no ensino superior foram em cursos de licenciatura, de modo que 38,08% dessas matrículas foram nas IES públicas, sendo 15,11% em IES estaduais. Apresentam-se esses dados na tabela 4.

A sinopse estatística de 2014 apresenta um número de 49.771.371 matrículas na educação básica. Nesse mesmo ano, as matrículas em cursos de licenciatura foram de 1.466.635, representando uma relação de 33,936 matrículas na educação básica por matrícula na licenciatura. Em 2016, esse panorama mudou pouco, sendo que as matrículas na educação básica foram de 48.817.479 para 1.520.494 matrículas nos cursos de licenciatura, numa relação de 32,1 para uma.

Tabela 4. Número de matrículas nos cursos de licenciatura 2014 e 2016
 Fonte: Inep (2014, 2016)

Natureza administrativa	2014	%	2016	%
IES Públicas	604.623	41,22%	579.114	38,08%
IES Estaduais	240.067	16,37%	229.781	15,11%
Total Geral	1.466.635	-	1.520.494	-

A análise comparada das metas do PNE (2014–2024) e das matrículas nos cursos superiores no Brasil apresenta uma situação sem grandes alterações. Em dois anos de existência do PNE, o número de matrículas no ensino superior aumentou em 2,82%, sendo que, nas licenciaturas, o aumento nesse período foi de 3,67%.

No período de 2014 a 2016, houve um aumento de 53.859 matrículas em cursos de licenciatura. No entanto, esse aumento deve ser atribuído às IES privadas, com o agravante de que, no período, houve um decréscimo de 25.509 matrículas em cursos de licenciatura nas IES públicas. Nas IES estaduais, houve um decréscimo de 10.286 estudantes matriculados em cursos de licenciatura.

Deduz-se dos dados mostrados anteriormente que a participação das IES públicas no aumento do número de cursos de licenciatura e no aumento do número de matrículas nesses cursos foi negativa, não contribuindo efetivamente para o cumprimento da estratégia 12.4 da meta 12 do PNE.

5. IES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O papel das IES no processo de desenvolvimento regional vem recebendo atenção especial nos últimos anos. A compreensão de que as inovações têm um papel relevante no desenvolvimento econômico de um país traduz-se numa preocupação crescente com os condicionantes dessas inovações. Considera-se que as regiões com maior possibilidade de desenvolvimento são aquelas que conseguem estabelecer um projeto político de desenvolvimento congregando os seus diferentes atores — entre os quais as IES.

A utilização de um conjunto de conhecimentos existentes na região para aumentar a sua competitividade considera o desenvolvimento educacional como fator de impacto no desenvolvimento regional. Nesse sentido, acredita-se no importante papel das IES estaduais para o desenvolvimento educacional, cultural e econômico de cada região onde estão inseridas. As IES carregam os desafios relativos à preparação para o exercício de uma profissão, seja na formação docente, seja em outras formações. Embora estejam pautadas por valores universais na elaboração de currículos e na criação de cursos, as universidades podem e devem buscar informações sobre o que a região espera de seus alunos, qual o espaço de atuação e quais setores de atividades podem absorver seus egressos.

De acordo com Militão, Militão e Perboni (2011), é necessária a mobilização dos diversos segmentos da sociedade com a finalidade de assegurar recursos fi-

nanceiros para investir na melhoria da qualidade da educação, principalmente nos cursos de licenciatura, para se atingirem as metas 12 e 15 do PNE (2014—2024), relativas ao aumento de matrículas e à formação de profissionais da educação.

Segundo Fernandes e Gouveia (2017), a crise política, institucional e orçamentária que o Brasil atravessa diminui as possibilidades de um esforço para a garantia do aumento dos recursos financeiros necessários para a educação. Assim, corre o risco das metas do PNE (2014—2024) não serem cumpridas — como aconteceu com o PNE anterior —, por falta de financiamento adequado e suficiente (DOURADO, 2010).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O impacto das universidades sobre a região em que estão inseridas é sempre um processo inacabado e de longo prazo. Assim sendo, a avaliação sobre as contribuições das IES estaduais na região onde se encontram depende da situação econômica e política estabelecida e vivenciada por essas instituições. Ainda que, na maioria dos aspectos, haja sinais positivos, o processo, sempre em construção, é também de constante revisão, dados os desafios e as necessidades apresentados em tempos específicos em cada região.

O engajamento das IES com as necessidades e com os desafios regionais depende de incentivos para essa prática. Na realidade, essa dependência não é um problema restrito às universidades estaduais, visto que é recorrente, também, nas universidades federais brasileiras. As IES enfrentam dificuldade para inserções regionais, vista, por exemplo, nas instituições nacionais de fomento, que apresentam como critério de seleção e de concessão de bolsas e de financiamentos a excelência acadêmica segundo padrões internacionais.

Nesse sentido, a situação se repete com os editais de concursos para propostas de pesquisa. Raramente esses editais contemplam a possibilidade de tratar questões regionais, principalmente para o desenvolvimento das licenciaturas, que são parte das ciências humanas, as quais, por sua vez, são as últimas, quando estão, na fila do recebimento de incentivos financeiros para seu desenvolvimento.

As políticas elaboradas e implementadas pelos gestores públicos para a região têm como pressuposto fundamental a ideia de que a inovação constitui-se em elemento chave para o desenvolvimento regional. Os parques tecnológicos são vistos como potenciais alavancas para a economia regional. Nesse contexto, não se deve desprezar a necessidade de formar os profissionais que atuarão na educação básica, pois serão responsáveis por preparar os sujeitos que atuarão nesses parques tecnológicos.

As IES públicas estaduais têm um papel importante para o cumprimento das metas do PNE (2014—2024) nas regiões mais distantes dos grandes centros urbanos. As prerrogativas de discussão e implementação de ações no sentido de valorização dessas IES e de seus cursos são atribuições a serem suportadas por todos os atores sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.
- DOURADO, Luiz F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001–2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677–705, jul.–set. 2010.
- _____; GROSSI JUNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPAE**, Goiânia, v. 32, n. 2, p. 449 – 461 mai./ago. 2016.
- FERNANDES, Maria D. E.; GOUVEIA, Andréa B. Acompanhando a meta 20 do PNE 2014–2024: tendências a partir de dez casos municipais. **Textura**, Canoas, v. 19, n. 40, p. 95–115, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/3014/2239>>. Acesso em: 25/08/2018.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). **Evolução do ensino superior: 1980–1998** / INEP. Brasília: O Instituto, 1999.
- _____. **Sinopse estatística da educação superior – 2000** / INEP. Brasília, 2001.
- _____. **Sinopse estatística da educação superior – 2010** / INEP. Brasília, 2011.
- _____. **Sinopse estatística da educação superior – 2014** / INEP. Brasília, 2015.
- _____. **Sinopse estatística da educação superior – 2016** / INEP. Brasília, 2017.
- MILITÃO, Silvio C. N.; MILITÃO, Andréia N.; PERBONI, Fabio. Do PNE/2001 ao novo PNE (2011–2020): O financiamento da educação em análise. Curitiba. **Anais eletrônicos** do Congresso Nacional de Educação, 10. Seminário internacional de representações sociais, subjetividade e educação, 1, 2011. p. 8090–8102. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5866_3462.pdf>. Acesso em: 25/08/2018.
- TRIVINOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TECNOLOGIA PARA PROMOVER QUALIDADE E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Lúcia Gomes Vieira Dellagnelo*

Resumo: O presente artigo analisa o uso da tecnologia na educação brasileira, primeiramente, à luz do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024, destacando-se metas e estratégias. São considerados também dados comparativos entre diversos países quanto ao ensino computacional nos currículos escolares. Aborda-se, ainda, a tecnologia no que tange ao novo Ensino Médio, com destaque para encaminhamento do Centro de Inovações para Educação Brasileira (Cieb) ao Conselho Nacional de Educação (CNE). Por fim, são tratadas, relativamente à tecnologia, a formação de professores, considerando estudo realizado pelo Cieb, e a gestão do sistema educacional. Em síntese, aborda-se de forma qualitativa, explicativa, bibliográfica e documental. Dado o contexto contemporâneo, conclui-se a necessidade de incluir a ciência da computação nos currículos da educação brasileira, bem como a importância da Escola Conectada para a qualidade e para a equidade do ensino.

Palavras-chave: Ensino médio. Tecnologia. Inovação. Pensamento computacional. Itinerário. Recursos digitais.

* É diretora-presidente do Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB). Doutora e mestre em Educação pela Universidade de Harvard (EUA), foi secretária de Desenvolvimento Econômico Sustentável de Santa Catarina, onde criou o Cluster de Inovação na Educação. É fundadora e presidente do Conselho do Instituto Comunitário (Icom) Grande Florianópolis. Em 2017, presidiu a comissão julgadora do Prêmio Unesco de TICs para Educação e recebeu a Ordem Nacional do Mérito Educativo, concedida pelo Ministério da Educação.

INTRODUÇÃO

Diante das metas do Plano Nacional da Educação (PNE) 2014–2024, para garantir a universalização do ensino e o direito à educação básica de qualidade, a tecnologia torna-se uma potente estratégia de acesso ao ensino e de promoção ao protagonismo na aprendizagem. No entanto, não basta fornecer equipamentos a alunos e a professores, e não é suficiente levar conexão às escolas. A tecnologia educacional só vai resultar em impacto positivo se integrada a práticas pedagógicas orientadas para a inovação nas salas de aula — como aprendizagem baseada em projetos (PBL) e cultura *maker* —, capazes de tirar o estudante do lugar de receptor passivo, levando-o a apropriar-se das ferramentas que lhe permitam participar ativamente da construção do próprio conhecimento. Além disso, é fundamental compreender a lógica que estrutura os processos desenvolvidos pelo computador — os algoritmos.

Uma educação básica eficaz, com qualidade e equidade, contempla o conceito de *Escola Conectada*, desenvolvido pelo Cieb com base em estudos e experimentações voltados para o uso de tecnologia educacional. Define-se *Escola Conectada* como aquela que

[...] tem uma visão estratégica e planejada para incorporação da inovação e da tecnologia em seu currículo e nas práticas pedagógicas, com uma equipe capacitada para uso de tecnologia, que utiliza recursos educacionais digitais selecionados e que dispõe de equipamentos e de conectividade adequada.

Especificamente em relação ao ensino médio, considerando o interesse dos jovens por tecnologia, a inclusão do tema tecnologia nos currículos apresenta um importante aspecto favorável: aproxima a escola da vida real dos estudantes, tornando a aprendizagem mais atrativa e contribuindo para reduzir a evasão nessa etapa de ensino. Mais ainda, os canais de comunicação digitais serão de grande apoio ao processo de construção e de funcionamento do modelo pedagógico de itinerários formativos.

A TECNOLOGIA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014–2024

As tecnologias aparecem como potentes agentes transformadores da educação no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024, desenhado com a colaboração de diversos atores do sistema educacional brasileiro. A preocupação desses representantes da sociedade com a mudança da escola foi oportuna e requer medidas urgentes. O Brasil precisa avançar, efetivamente, na tarefa de definir os parâmetros e as concepções pedagógicas necessárias para formar os cidadãos de um mundo altamente tecnológico, em que as capacidades de selecionar, de interpretar e, até mesmo, de produzir dados e informações tornaram-se essenciais nos diversos aspectos da vida, seja no círculo pessoal, seja no horizonte profissional.

O PNE estabelece metas estruturantes, que buscam garantir o direito a uma educação básica de qualidade, à universalização do ensino e à equidade. Prevê tam-

bém metas para obter a redução das desigualdades e a valorização da diversidade, com apoio das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), conforme o quadro 1.

Quadro 1. Metas do PNE que podem ser alcançadas mais facilmente com apoio das TICs
Fonte: PNE 2014–2024

Meta	Descrição
3	85% dos jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio
5	100% das crianças do 3º ano do ensino fundamental alfabetizadas
7	Fomentar a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades [...] para atingir as metas do IDEB

São, de fato, avanços que o Plano reconhece — e, mais do que isso, determina que sejam viabilizados por meio do uso das TICs. A tecnologia, na compreensão dos especialistas envolvidos com a construção do Plano, é uma estratégia de acesso ao ensino e de protagonismo na aprendizagem, conforme se observa no quadro 2.

Quadro 2. Estratégias do PNE que incluem o uso de tecnologia
Fonte: PNE 2014–2024

Estratégia	Descrição
5.3	Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para alfabetização de crianças [...]
5.4	Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização [...]
7.12	Incentivar o desenvolvimento, selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e incentivar práticas pedagógicas inovadoras [...]
5.6	Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, [...]
7.15	Universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno nas escolas da rede pública de Educação Básica [...]

Após a aprovação das diretrizes gerais do PNE, um saudável debate vem mobilizando novamente o cenário da educação brasileira, diante da missão de elaborar a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da Educação Básica. Educadores, governos e especialistas têm se debruçado sobre conceitos e propostas para gerar contribuições que visem a definir qual cidadão se quer formar, em que tipo de escola se

acredita, que país se deseja construir. Pois é disso que se trata, quando se pensa em educar: de planejar o futuro da nação. Traçar as orientações sobre quais componentes curriculares obrigatórios devem ser trabalhados e quais competências e habilidades devem ser valorizadas significa, em última instância, tomar decisões políticas para formar um capital humano capaz de tornar o país mais próspero, justo e sustentável.

No entanto, as escolas brasileiras precisam passar por mudanças consistentes para atender aos objetivos de um Plano Nacional de Educação — instrumento pelo qual se pretende forjar um sistema de ensino eficaz e contemporâneo que acompanhe a evolução da humanidade. Primeiramente, as escolas devem se adequar à era digital, na qual as TICs permeiam as relações e as atividades humanas, em todas as faixas de idade. Conforme reforça a estratégia 5.3 do PNE, as crianças precisam entender, desde os primeiros anos, que os recursos educacionais digitais são ferramentas para auxiliá-las na construção de conhecimento e no desenvolvimento pessoal.

Os estudantes também precisam aprender, desde cedo, a se relacionar com as TICs não apenas no papel de usuários passivos ou de consumidores de *softwares*, *games* e dispositivos virtuais, entre outros produtos que emergem, a cada dia, com o avanço da computação. Crianças e jovens têm que ser preparados para interagir com a tecnologia de maneira proativa, reflexiva e ética. É fundamental que compreendam criticamente os impactos da tecnologia e se tornem aptos a criar soluções tecnológicas para resoluções de problemas, sejam coletivos, sejam individuais.

No que concerne ao ensino médio, o cumprimento da meta 3 do PNE pode ser facilitado pelo uso da tecnologia — em especial em um país das dimensões do Brasil, com estados onde as condições geográficas colocam verdadeiras barreiras para a implantação de estruturas educacionais. Um exemplo de sucesso foi dado pelo estado do Amazonas, que conseguiu universalizar o acesso ao ensino médio por meio de um programa de ensino mediado por tecnologia — o Centro de Mídias de Educação do Amazonas —, via satélite.

A tecnologia tem ainda a especial característica de propiciar autonomia e protagonismo na aprendizagem dos alunos, ao disponibilizar-lhes ferramentas para acesso a uma quantidade imensurável de conteúdos. Em um processo educacional estruturado, essa possibilidade, se bem conduzida, enriquece a dinâmica de aquisição dos conhecimentos desejados. Em especial para os novos formatos do ensino médio, nos quais os alunos deverão fazer opções sobre temáticas de estudo, será essencial desenvolver a capacidade de buscar, de analisar e de escolher as melhores informações as quais sustentem os planos de estudo escolhidos.

Do ponto de vista da nação, considerando-se que as escolas têm como missão formar cidadãos que contribuam para a manutenção e para o fortalecimento da autonomia e da soberania nacional, é essencial o país estabelecer as premissas que deverão orientar a elaboração dos currículos de suas redes de ensino. Essas definições, para haver legitimidade, devem ser concebidas por especialistas e por representantes de diferentes grupos, indicados os aspectos a serem considerados e os conteúdos obrigatórios, possibilitando uma convergência mínima na formação dos cidadãos.

PENSAMENTO COMPUTACIONAL

Porém, para se obterem os ganhos possíveis com o uso da tecnologia em sala de aula (e fora dela), não basta fornecer equipamentos a alunos e professores, e não é suficiente levar conexão às escolas. Dispor de equipamentos e de infraestrutura de acesso à internet não garante, necessariamente, a qualidade da aprendizagem. O estudo *Políticas de Tecnologia na Educação Brasileira*, elaborado por Elisabeth Almeida e por José Valente, aponta que a tecnologia educacional só vai resultar em impacto positivo se for integrada a práticas pedagógicas orientadas para a inovação nas salas de aula.

Um dos pontos de destaque no escopo da inovação educacional é exatamente a visão da tecnologia não apenas enquanto instrumento, mas especialmente como objeto de conhecimento. Ou seja, professores e estudantes devem ser capazes de compreender a lógica que estrutura os processos desenvolvidos pelo computador.

O *pensamento computacional* já tem sido considerado como outro pilar do conhecimento, ao lado da leitura, da escrita e das ciências. O termo, de acordo com a Sociedade Brasileira de Computação, refere-se à capacidade de compreender, definir, modelar, comparar, solucionar, automatizar e analisar problemas (e soluções), de forma metódica e sistemática, pela construção de algoritmos. Ainda: “envolve abstrações e técnicas necessárias para a descrição e análise de informações (dados) e processos, bem como para a automação de soluções”.

Dada sua centralidade como competência do século 21, vários países estão buscando estratégias para incluir o pensamento computacional, bem como conteúdos ligados à cultura e ao mundo digital, em suas bases curriculares nacionais. Os diferentes termos adotados para a área já indicam a abordagem do tema. Nos países que utilizam termos como *conhecimentos de Tecnologias da Informação e da Comunicação* ou *Tecnologia da Informação*, o currículo tende a ser mais focado na alfabetização digital. Já os países que adotam o termo *ciências da computação* incluem competências e habilidades em pensamento computacional, cultura digital e infraestrutura tecnológica. O quadro 3 apresenta informações comparativas a respeito.

Quadro 3. Educação computacional em diferentes países
Fonte: Informações adaptadas e atualizadas da pesquisa de Sturman e Sizman (2011)

Países	Nomenclatura	Implantação	Alfabetização até EF I	12 a 18 anos
Austrália	Tecnologias Digitais	Disciplina própria e integrada com outras disciplinas	Obrigatória	Obrigatória
Grã-Bretanha	Computação	Substituindo disciplina já existente	Obrigatória	-
Estônia	Programação (Tecnologia e inovação)	Integrada com outras disciplinas	Obrigatória	Obrigatória

Finlândia	Programação (Competência digital)	Integrada com outras disciplinas	Obrigatória	-
Nova Zelândia	Programação e Ciência da Computação	Disciplina própria	-	Opcional
Noruega	Programação	Disciplina própria	-	Opcional
Suécia	Programação e Competência Digital	Integrada com outras disciplinas	Obrigatória	Opcional
Coréia do Sul	Informática	Disciplina própria	Obrigatória	Opcional
Polônia	Ciência da Computação	Disciplina própria	Obrigatória	Obrigatória
Estados Unidos	Ciência da Computação	Disciplina própria	-	Opcional

Observe-se que países como Finlândia, Noruega e Suécia consideram a tecnologia uma das sete competências transversais, as quais devem ser incluídas em todas as áreas de conhecimento, nos níveis iniciais da educação básica. A Base Curricular Nacional da Finlândia, por exemplo, inclui “pensamento algorítmico” e “programação” desde o 1º ano.

No ensino médio brasileiro, a ciência da computação pode ser incluída como um componente curricular da área de ciências da natureza, com itinerário formativo próprio e com opção de curso de formação profissional. É importante trabalhar conteúdos como cultura digital, pensamento computacional, mundo digital e também o uso ético, responsável e cidadão das tecnologias.

ENSINO MÉDIO NO BRASIL

Durante o Seminário Internacional sobre Computação na Educação Básica, realizado no dia 30 de agosto de 2018, o Cieb apresentou ao Conselho Nacional de Educação (CNE), com o intuito de contribuir com a elaboração da BNCC do ensino médio, o documento *A Base Nacional Curricular Comum - Ensino Médio (BNCC-EM) e as Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs): Análise Técnica*.

O estudo, elaborado pela consultora Luci Ferraz de Melo, a pedido do Cieb, traz sugestões sobre como abordar o tema das TICs na base comum do ensino médio, conforme destacado no quadro 4.

Quadro 4. Contribuições do Cieb para a BNCC-EM
Fonte: Melo (2018)

Quesito	Sugestão
Competências e Habilidades	Indicar os objetos de conhecimento e as respectivas competências e habilidades relacionadas à tecnologia, visto que os professores podem ter dificuldade de abordar a temática tecnologia na educação e para que os jovens se apropriem devidamente das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDICs).
Progressão	Apresentar a sequência de progressão desses objetos de conhecimento para apoiar a formulação dos currículos das redes e dos projetos das escolas. Com isso, gestores e professores teriam clareza sobre as composições possíveis de serem planejadas, inclusive dos itinerários.
Tecnologia como obrigatória	Incluir a tecnologia como área do conhecimento. A sociedade já está passando de um contexto digital para um ubíquo, intensamente permeado pelas TDICs.
Itinerário	Sugestão de disponibilizar itinerários de referência para todas as áreas, além de um esquema visual que descreva como o itinerário de tecnologia vai ser desenvolvido a partir de diferentes modalidades, e ilustrar como vai se mesclando e se integrando com os objetos de conhecimento dos componentes curriculares.

FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Um ponto fundamental para a sustentação de qualquer inovação educacional é o processo de implementação das novas diretrizes. Nenhuma mudança se efetiva se os atores envolvidos não se comprometerem com a transformação. Estudantes, professores, coordenadores, diretores, entre outros, precisam participar dos processos, cada qual contribuindo com seus conhecimentos e com suas vivências. O papel do professor é um dos mais importantes em toda a cadeia. Diversos estudos e experiências comprovam que os melhores resultados no uso de tecnologia em escolas estão relacionados ao professor apropriar-se das ferramentas utilizadas.

Com isso, uma questão de base é definir quais competências esses profissionais devem ter para trabalhar com as tecnologias digitais a serviço da aprendizagem dos alunos, com qualidade. Os professores devem ser capazes de integrar, de forma transversal, a tecnologia às práticas docentes, no dia a dia da sala de aula. Para isso, cabe às redes estaduais e municipais de ensino prover profissionais que auxiliem nesse sentido os professores e as escolas de forma constante, sendo planejadas formações sobre a tecnologia que precisa ser conhecida e adotada.

No Brasil, em geral, a formação de professor privilegia aspectos teóricos que não são suficientes para desenvolver as competências necessárias a uma ação pedagógica eficaz. As Secretarias de Educação, municipais e estaduais, têm dificuldades

em oferecer formações continuadas de qualidade, formações essas que permitam aos professores a atualização profissional necessária a acessarem e a utilizarem materiais e práticas pedagógicas inovadoras.

O estudo entregue pelo Cieb ao CNE chama a atenção para alguns dos desafios nessa área: em geral, critérios de progressão profissional baseados em tempo de serviço e em soma de capacitações, não na verificação de desenvolvimento de novas competências e habilidades pelos professores; e maior oferta de cursos a distância de qualidade, com momentos de práticas, tutoria e colaboração entre pares, como estratégia para formação inicial e continuada com custo-benefício comprovado.

Os conteúdos das formações de professores são outro ponto relevante. A exemplo de órgãos internacionais que organizaram propostas de desenvolvimento das competências, o Cieb elencou um conjunto de competências voltadas para o uso efetivo da tecnologia em sala de aula e para a atualização e o desenvolvimento profissional.

Essas competências estão organizadas em três dimensões: pedagógica; social, ética, legal e cidadã; e de desenvolvimento e responsabilidade profissional.

A dimensão pedagógica diz respeito a efetivar o uso das tecnologias educacionais para apoiar as práticas pedagógicas do professor em sala de aula. O professor será capaz de: incorporar tecnologia às experiências discentes de aprendizagem e às estratégias de ensino; usar tecnologias digitais para acompanhar e orientar o processo de aprendizagem e para avaliar o desempenho dos alunos; utilizar a tecnologia para criar experiências de aprendizagem que atendam às necessidades de cada estudante; e selecionar e criar recursos digitais que contribuam tanto para os processos de ensino e aprendizagem quanto para a gestão de sala de aula.

Por outro lado, a dimensão social, ética, legal e cidadã refere-se a usar as tecnologias para discutir a vida em sociedade e para debater modos de usá-las de forma responsável e ética. O professor será capaz de: utilizar TICs para incentivar a participação social e cívica, promovendo a cidadania digital; fazer e promover o uso responsável da tecnologia (privacidade, rastro digital, implicações legais, entre outros); fazer e promover a interpretação crítica das informações disponíveis em mídias digitais; e utilizar recursos tecnológicos para promover a inclusão e a equidade educativa.

Por fim, a dimensão de desenvolvimento e responsabilidade profissional relaciona-se a usar as tecnologias para garantir ao professor a atualização permanente e o crescimento profissional. O professor será capaz de: usar TICs nas atividades de formação continuada e de desenvolvimento profissional; utilizar as TICs para avaliar a prática docente e para implementar ações de melhorias; usar a tecnologia para participar de comunidades de aprendizagem e para promover a participação e as trocas entre pares; e utilizar tecnologias para manter comunicação ativa, sistemática e eficiente com os atores da comunidade educativa.

GESTÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL

Plataformas para gestão e para análise de dados podem gerar ganhos de eficiência em órgãos do governo federal e em secretarias estaduais e municipais, permitindo o redirecionamento de recursos financeiros e técnicos para a área pedagógica. A tecnologia pode automatizar processos burocráticos rotineiros, liberando gestores e professores para o foco na promoção da aprendizagem. Além disso, a integração de dados por meio de plataformas inteligentes permitiria a criação do Sistema Nacional de Educação — como previsto no PNE 2014-2014.

CONCLUSÃO

A tecnologia educacional, quando utilizada como suporte a práticas pedagógicas inovadoras, torna o aluno mais ativo e engajado, estimulando o protagonismo em seu processo de aprendizagem. No entanto, em muitas experiências de sala de aula, apesar dos altos investimentos em equipamentos e instalações, a tecnologia é utilizada apenas para reproduzir, em meio digital, atividades pedagógicas passivas e tradicionais.

A tecnologia terá cumprido sua função se for utilizada de forma a tirar o estudante do lugar de receptor passivo, levando-o a se apropriar das ferramentas que lhe permitam participar ativamente da construção do próprio conhecimento. Práticas pedagógicas mediadas e suportadas pela tecnologia — como aprendizagem baseada em projetos (PBL) e cultura *maker* — têm se mostrado eficazes para desenvolver competências e para impulsionar o protagonismo na aprendizagem.

A formação de cidadãos com habilidades pessoais, sociais e profissionais exigidas pelo mundo atual requer, obrigatoriamente, a inclusão, nos currículos da educação básica, de temas ligados à ciência da computação — como mundo digital, pensamento computacional e cultura digital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a Base**, 2017. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Plano Nacional de Educação**. PNE em movimento, 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: out. 2018.

CIEB, Centro de Inovação para a Educação Brasileira. **Conceito de Escola Conectada**. Disponível em: <<http://www.cieb.net.br/o-que-fazemos/>>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Referências para Construção do seu Currículo em Tecnologia e Computação da Educação Infantil ao Ensino Fundamental**, 2018. Currícu-

lo de Tecnologia e Computação. Disponível em: <<http://curriculo.cieb.net.br/>>. Acesso em: out. 2018.

Políticas de Tecnologia na Educação Brasileira: Histórico, Lições Aprendidas e Recomendações. [S.l.], 2016. (CIEB Estudos 4). Disponível em: <<http://www.cieb.net.br/cieb-estudos-politicas-de-tecnologia-na-educacao-brasileira-historico-licoes-aprendidas-e-recomendacoes/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

MELLO, L. F. Interfaces Comunicação-Educação na Educação a Distância: gestão da comunicação e estratégias pedagógico-comunicacionais na EaD (2018) In: **Revista Educaonline** - Educomunicação, Educação e Novas tecnologias (2018). Volume 12, Número 2, maio/agosto de 2018, pag. 85-106.

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO À LUZ DO PNE

Álvaro Moreira Domingues Júnior*

Resumo: O presente artigo analisa os fundamentos presentes na legislação federal que sustentam a articulação do Sistema Nacional de Educação, também de forma propositiva, como quanto ao pacto federativo, o Fundeb, a descentralização, o regime de colaboração, o Custo Aluno Qualidade e a competência supletiva da União. Aborda a proposta de Projeto de Lei Complementar encaminhada pelo Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Analisa ainda, criticamente, dispositivos do Projeto de Lei em tramitação, como acerca da Comissão Tripartite e das competências dos Conselhos de Educação. Por fim, são tecidas considerações sobre encaminhamentos do MEC.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Educação. Projeto de Lei Complementar de Sistema Nacional de Educação. Custo Aluno Qualidade Inicial. Regime de colaboração.

* Graduado em engenharia agrônômica pela universidade de Brasília e licenciado em biologia pela universidade católica de Brasília. Mestrado em administração escolar pela universidade de Brasília, professor de biologia. Foi presidente do conselho de educação do distrito federal no biênio 2015/2017. É vice-presidente do conselho de educação do distrito federal, presidente do fórum nacional dos conselhos estaduais de educação e presidente do SINEPE/DF. Foi diretor administrativo, financeiro, vice-presidente e presidente do SINEPE/DF em gestões anteriores.

INTRODUÇÃO

O Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação — FNCE se dedicou, nas últimas décadas, ao debate acerca da Política Educacional em diferentes temas e aspectos, contando com um corpo de representantes de todos os Estados, membros dos Conselhos Estaduais, experientes técnicos, professores e demais especialistas. Citem-se o Professor Doutor Oscar Alves, Presidente do Conselho Estadual de Educação do Paraná — CEE/PR, membro do FNCE, e a Doutora Maria Beatriz Mandelert Padovani, do CEE/PA e membro do FNCE, que mais diretamente trabalharam e elaboraram propostas, compartilhadas no presente documento, com a devida licença dos que também contribuíram. Cite-se, também, a professora Maria Ester Galvão de Carvalho, do CEE/GO, Presidente do FNCE nos anos de 2016 e 2017, pelo empenho em colocar em pauta o assunto e por se esforçar pelo seu encaminhamento.

Entre os assuntos debatidos, em diferentes plenárias regionais e nacionais, o Sistema Nacional de Educação — SNE sempre esteve presente, considerando sua previsão na legislação brasileira, a necessária regulamentação e a consensual ideia da possível eficiência gerada ao colocá-lo em prática. Assim, o FNCE, por meio de seus membros, elaborou e encaminhou propostas, reuniu-se com as autoridades tanto do Legislativo quanto do Executivo em diferentes momentos proporcionando debate e insistindo na proatividade.

Para melhor compreensão, esta abordagem será dividida em três partes: 1) a proposta de Projeto de Lei Complementar apresentada pelo FNCE, sob responsabilidade de Oscar Alves; 2) contribuições iniciais de Maria Beatriz Padovani para o debate sobre o SNE; e 3) considerações sobre os encaminhamentos ao MEC e à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

I. A PROPOSTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR APRESENTADA PELO FNCE, SOB RESPONSABILIDADE DE OSCAR ALVES

Elaborada sob a responsabilidade do Doutor Oscar Alves, a proposta de Projeto de Lei Complementar instituindo o Sistema Nacional de Educação foi apresentada ao MEC no dia 13 de dezembro de 2017. Estiveram presentes: Álvaro M. Domingues Júnior, do FNCE e do Conselho de Educação do Distrito Federal — CEDF; Adriane Cipriani Gazzola, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, do Ministério da Educação — Sase/MEC; Carlos Alberto Caetano, do FNCE e do CEE/MT; Darli de Amorim Zunino, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, Santa Catarina — Uncme/SC; Elcivan Gonçalves França, da Uncme/GO; Eliana Cavaliere Duarte, da Uncme/RJ; Evilen Campos, da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação — SEB/MEC; Fernando Gralha de Souza, da Diretoria de Cooperação e Planos

de Educação — Dicope/Sase/MEC; Gilvânia Nascimento, da Uncme Nacional; Henrique Sartori de Almeida Prado, do Conselho Nacional de Educação — CNE; Ismayl Carlos Cortez, da Uncme/RR; Maria Beatriz M. Padovani, do FNCE e do CEE/PA; Maria das Graças da Silva, da Diretoria de Valorização dos Profissionais de Educação — Divape/MEC; Maria Ester Galvão de Carvalho, do CEE/GO e Presidente do FNCE; Oscar Alves, do FNCE e do CEE/PR; Paulo Henrique Alves Guimarães, do CEDF; Regina Alcantara de Assis, da Sase/MEC; e Wania Clemente de Castro, da Dicope/MEC.

Segue parte do pronunciamento da Presidente Maria Ester:

[...] que um Grupo de Trabalho (GT) da instituição se dedica a estudar as questões do Sistema Nacional. Destacou que os conselhos são muito diversos e que “nenhuma corrente é mais forte que seu elo mais fraco”, partindo do interesse do FNCE em debater o papel dos conselhos na proposta do Sistema de Educação. E acrescentou que hoje é um momento para requalificar a proposta feita na gestão passada de maneira mais objetiva.

Os demais participantes se apresentaram, fizeram considerações sobre a importância do debate e, a seguir, foi apresentado o texto da proposta do projeto de lei elaborado pela Sase a partir do apresentado pelo FNCE.

Maria Beatriz Padovani (FNCE, CEE/PA) apresentou as sugestões do FNCE para o debate. O grupo concordou que, em razão do pouco tempo, as discordâncias ou os aspectos que precisavam de maior aprofundamento fossem marcados para posteriores análises e sugestões.

Finalizou-se a reunião com os presentes convencidos da importância de empreender esforços por meio das instituições presentes objetivando a aprovação de um Projeto de Lei Complementar — PLC instituindo o Sistema Nacional de Educação.

Após revisto o texto da proposta do PLC apresentada, o FNCE a encaminhou, por meio do deputado Giuseppe Vecci, à Câmara dos Deputados.

Constituem-se fundamentos legais: parágrafo único do artigo 23 e artigos 211 (em especial o § 4º) e 214 da Constituição Federal — CF; artigos 8º a 11 e 16 a 18 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação — LDB (Lei nº 9.394/1996); artigos 1º e 9º da Lei 13.005/2014 — Plano Nacional de Educação; Parecer CNE/CEB nº 09/2011 e Resolução CNE/CEB nº 01/2012; e Relatório GT-ADE — Portaria MEC nº 1.238/2012.

I.1 ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS LEGAIS

O artigo 23 da CF se refere às competências comuns dos entes federados, respeitando-se a autonomia federativa e o princípio do federalismo cooperativo. Essa competência está vinculada às questões administrativas/materiais, mesmo porque, em matéria educacional, compete à União legislar, por via do Congresso

Nacional, sobre Diretrizes e Bases, conforme o art. 22, XXIV, da CF. O parágrafo único do artigo 23, no entanto, se reporta à possibilidade da promulgação de leis complementares que fixem “normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988, grifos nossos).

O artigo 211 da CF reporta-se aos princípios para a organização dos Sistemas de Ensino, por sua vez instituídos em razão da atuação dos entes federados (§§ 1º, 2º e 3º), ficando a União responsável pela organização do Sistema Federal de Ensino, pelo financiamento das instituições públicas federais, bem como por exercer, em matéria educacional,

a função redistributiva e supletiva nas instâncias educacionais, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1988)

Necessário destacar do § 4º do artigo 211 da CF que, na organização dos seus Sistemas, os entes “definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 1988).

Necessário ainda observar que o artigo 211 da CF teve, em tese, sua regulamentação nos artigos 16 a 18 da LDB, no que se refere à definição/instituição dos Sistemas de Ensino. Entretanto, a LDB define agora também sob os aspectos da regulação, da supervisão e da avaliação, uma vez que a LDB circunscreve os limites às responsabilidades institucionais, discriminando-se a composição de cada Sistema de Ensino. Definidos/instituídos os Sistemas de Ensino, coube também à LDB, nos artigos 8º a 20, estabelecer as incumbências dos entes federados para a organização dos Sistemas, especialmente em relação à estrutura institucional, conforme orientado nos artigos 8º, 9º, 10 e 11.

Ainda na esteira da análise dos dispositivos constitucionais e legais que motivaram a proposta de projeto de lei, é importante invocar o contido no artigo 214 da CF. Embora já regulamentado em parte, com a aprovação do Plano Nacional de Educação, o referido artigo conta com o principal fundamento para a instituição de um SNE:

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

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;

- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988, grifos nossos)

Foi nessa perspectiva que a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o Plano Nacional de Educação, estabelecendo que

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, à legislação local já adotada com essa finalidade. (BRASIL, 2014)

Evidentemente, a presente análise não está desconsiderando as principais premissas e os fundamentos fáticos e teóricos que estão no conteúdo de eventual legislação específica e nos diversos documentos expedidos ao longo das discussões empreendidas, até o momento, pelos órgãos, pelas entidades e pelos Conselhos de Educação. Destacam-se o Relatório do GT-ADE (Portaria MEC nº 1.238/2012), o Parecer CNE/CEB nº 09/2011 e a Resolução CNE/CEB nº 01/2012, a qual apresenta o regime de colaboração como importante instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

O parágrafo único do artigo 23 da CF estabelece o fundamento constitucional para se propor eventual lei complementar, pela qual se possa instituir a cooperação entre os entes federados para a consecução de políticas sociais as quais impliquem objetivos comuns (“tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, conforme supracitado). No caso, os objetivos comuns e as metas estão sediados basicamente no que a Seção *Da Educação*, da CF, dispõe (artigos 205 a 214).

Mais especificamente, os princípios insculpidos no artigo 211 da CF, regulamentados na LDB, orientam para que a instituição de um SNE tenha sustentação nos Sistemas de Ensino, por sua vez instituídos e definidos com base na responsabilidade e na atuação de cada ente da Federação, em respeito ao princípio da autonomia, aqui entendido no sentido de tais Sistemas serem organizados em regime de colaboração. Vislumbra-se assim a possibilidade da união de todos para um fim comum: a educação democrática e de qualidade.

Uma vez compreendidos os dispositivos legais e as orientações institucionais realizadas pelos entes federados por meio de representações, entidades e organizações pertinentes, cumpriu propor um projeto de lei que abrigasse os fundamentos legais e teóricos invocados, contemplando especialmente as redações em discussão no âmbito da Sase/MEC, do CNE, do FNCE e da Uncme.

2. CONTRIBUIÇÕES INICIAIS DE MARIA BEATRIZ PADOVANI PARA O DEBATE SOBRE O SNE

2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

Têm sido acalorados os debates relativos à necessidade legal da implementação do Sistema Nacional de Educação. A Constituição Federal de 1988 preconiza:

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

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)_(BRASIL, 1988, grifos nossos)

Contudo, o Plano Nacional de Educação — PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, não logrou êxito na articulação do Sistema Nacional de Educação, muito embora o PNE tenha mencionado a necessidade de se estabelecerem a colaboração e a cooperação entre os entes federados. O assunto foi remetido para lei posterior, a ser aprovada no prazo de dois anos:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2014)

É mister analisar a questão sob a ótica da complexidade do regime federativo brasileiro, o qual prevê competências concorrentes e complementares entre os três diferentes entes federados. Em matéria educacional, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem claramente competências próprias e competências compartilhadas entre si.

Nascida como contraponto ao regime de exceção vivenciado durante duas décadas de regime militar, esta composição federativa ímpar objetivou, indiscutivelmente, dentre outros, garantir a descentralização da gestão da educação no Brasil, evitando-se qualquer possibilidade de ingerência política na formação do cidadão brasileiro.

Ao lado disso, os legisladores da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — Lei nº 9.394/1996 —, além de detalharem as competências, indicaram também o caminho para a organização da educação nacional, acreditando nos princípios da pactuação e da colaboração, princípios voltados para que União, Estados, Distrito Federal e Municípios organizem e ofereçam uma educação básica pública de qualidade para todos.

Paralelamente, já por meio da Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério — Fundef, posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — Fundeb, por sua vez instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Ambos Fundos constituíram-se em mecanismos de colaboração entre os entes federados, no que tange aos recursos destinados à manutenção da educação básica serem distribuídos mais igualmente entre estados e municípios brasileiros, entes marcados pela desigualdade social e econômica que ainda caracteriza o país.

Note-se que a priorização inicial para o ensino fundamental e a posterior priorização para a educação básica como um todo representam, em matéria educacional, talvez a única experiência significativa, no Brasil, de efetiva colaboração entre os entes federados para a oferta de uma educação básica universalizada e equânime.

Porém, da Constituição Federal de 1988 até hoje, os avanços da educação brasileira ficaram muito aquém daquilo que a nação esperava e necessita. Muito embora não se possa negar que avanços foram alcançados, especialmente em termos quantitativos, a qualidade da educação básica brasileira mantém-se em patamares inaceitáveis. A péssima qualidade do ensino oferecido aos jovens e às crianças é constatada ao examinarem-se todos os testes aos quais a educação básica brasileira é submetida e, ainda, é verificada na triste realidade da formação de alunos egressos.

Foi nesse cenário que o discurso oficial retomou uma discussão havida principalmente na década de 1990, quando da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Na oportunidade, foram acirradas as discussões sobre a necessidade de se estabelecer um Sistema Nacional de Educação.

Naquele momento histórico, esse posicionamento foi derrotado. Porém, em face dos maus resultados, os debates a respeito do Sistema Nacional de Educação foram retomados, a partir de 2007, por meio do Plano de Desenvolvimento Educacional — PDE. Naquele documento, promovia-se uma autocrítica em relação ao descumprimento bastante significativo das metas constantes do Plano Nacional de Educação 2001–2010 e lançava-se estabelecer o Sistema Nacional de Educação como uma das formas de solucionar os desacertos das políticas educacionais brasileiras.

A visão sistêmica da educação é a única compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação, não apenas porque organiza os eixos norteadores como elos de uma cadeia que devem se reforçar mutuamente, mas também

porque fixa seus suportes institucionais: sistema nacional de avaliação, sistema nacional de formação de professores e regime de colaboração. (BRASIL, 2007, p. 39).

Foi esse ideário que embasou a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, aprovação essa ocorrida durante os debates que precederam a Conferência Nacional de Educação — Conae 2010, ou seja, enquanto ainda se discutia a pertinência da retomada do SNE. A referida Emenda Constitucional, indiscutivelmente, trouxe avanços notáveis à educação brasileira, com destaque para a extinção da Desvinculação das Receitas da União — DRU e para a fixação de percentual do PIB destinado a investimentos em educação. Além da ampliação da escolaridade obrigatória, também introduziu ao ordenamento jurídico pátrio, incontestavelmente, a figura do Sistema Nacional de Educação, a qual, por sua vez, tinha sido, até então, cuidadosamente afastada das normas jurídicas em vigor.

Examinando-se historicamente a iniciativa governamental de retomar a ideia de se estabelecer o Sistema Nacional de Educação, encontra-se, frequentemente, a justificativa de que a educação brasileira não alcançou os patamares qualitativos esperados pela sociedade em virtude de terem se fragmentado as políticas educacionais originadas da descentralização. Alguns autores, como Cury (2014, p. 35), afirmam:

Após 164 anos de descentralização, mantinha-se o medo de uma centralização por parte do Estado Federal enquanto Estado Nacional. Havia o receio por parte do segmento privado na educação escolar de se ferir a liberdade de ensino e não faltou quem assinalasse o perigo do monopólio estatal na educação. Existia (e continua a existir) também precaução da própria União quanto a sua presença mais efetiva na educação básica, sobretudo no que se refere ao seu financiamento.

Contudo, não parece que tal fundamentação seja totalmente pertinente. Não se questionam os aspectos benéficos que a articulação de um Sistema Nacional de Educação pode trazer à educação brasileira. Porém, a bandeira do Sistema Nacional de Educação maquia o debate e a discussão de outros aspectos que, se resolvidos, já teriam impactado, positivamente, a educação nacional. Neste sentido, inicialmente, convém lembrar que a educação brasileira não foi sempre descentralizada. Politicamente, foi abalada por propostas ora centralizadoras, ora descentralizadoras. Para corroborar o arguido, transcreve-se abaixo a seguinte assertiva:

Esse movimento prossegue no período republicano, patenteando-se melhor aí o caráter pendular [das políticas educacionais brasileiras], pois se uma reforma promove a centralização, a seguinte descentraliza para que a próxima volte a centralizar a educação, e assim sucessivamente (SAVIANI, 2009, p. 59).

No mesmo sentido, assim se posicionam Almeida Júnior *et al.* (2014, p. 110-111):

Um acordo federativo pré-constitucional a respeito de um modelo de sistema não aconteceu no campo da educação, mas a Constituição Federal de 1988

pretendeu romper a lógica do movimento pendular entre centralização e descentralização com o instituto do Regime de Colaboração (ARAÚJO, 2010).

Cabe ressaltar que esta nomenclatura só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído na Constituição a previsão de formas colaborativas (ABRUCIO, 2010).

Talvez resida aí o primeiro e mais importante aspecto que caracterizará nosso sistema e poderá contribuir para a construção do sentido conceitual articulador e unificador dos seus elementos. Desta forma, não se podem atribuir os maus resultados qualitativos da educação nacional apenas ao atual pacto federativo. Existem problemas mais estruturais que, se não enfrentados preliminarmente, continuarão a impedir aquilo com que se sonha: uma educação básica de qualidade para todos.

Adota-se, para fins deste trabalho, a ideia defendida por Almeida Júnior, Nogueira, Lambertucci e Grossi Júnior (2014) no que se refere à necessidade de se construírem acordos completos para a definição de um Sistema Nacional que se adapte ao Pacto Federativo Brasileiro. É necessário definir o que, realmente, é e deve ser competência de cada um dos entes federados envolvidos. Esta análise deve partir, isenta, daquilo que já está posto na legislação e, especialmente, do que foi ou deixou de ser cumprido. Se outro for o procedimento, corre-se o risco de se estabelecerem novas leis, de se tentar transformar novamente a realidade e de não se encontrarem os elementos que, verdadeiramente, são impeditivos à obtenção da educação demandada pela sociedade brasileira.

Ao analisar o que deixou de ser feito, não se pode negar que um elemento fundamental à oferta de educação básica com qualidade foi negligenciado pela União: os conceitos de Custo Aluno Qualidade (CAQ) e de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi).

Para Pinto (s/d, p. 2), tais conceitos podem ser assim explicados:

[...] a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em 2002, iniciou um movimento de mobilização social para a construção do CAQ. A ideia central norteadora do processo foi: qual deve ser o recurso gasto por aluno para se ter um ensino de qualidade? Já a metodologia para a construção do CAQ envolveu uma ampla participação. Nesse sentido foram organizadas oficinas de trabalho que contaram com a presença de profissionais da educação, de especialistas, de pais e alunos e de gestores educacionais.

[...] Neste sentido firmou-se o consenso de que o que se discutiria seria um ponto de partida, um padrão mínimo de qualidade, que deveria ser assegurado a todas as escolas do país, até porque os critérios de qualidade evoluem com o tempo. Daí surgiu o conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), entendido como um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil (CARREIRA; PINTO, 2007).

Portanto, o conceito de qualidade que norteou a proposta referenciou-se em uma perspectiva democrática e de qualidade social. Não se visa a uma escola de qualidade para uma pequena elite de crianças e jovens, mas para o conjunto da população brasileira.

Quando se afirma que é necessário examinar o que não foi feito em matéria educacional, faz-se menção clara para o atendimento à Constituição Federal e à própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — Lei nº 9.394/1996. Sobre o tema Custo Aluno Qualidade, a Constituição Federal dispõe o quanto segue:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VII - garantia de padrão de qualidade.

[...]

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (BRASIL, 1988)

E a LDB:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

IX - garantia de padrão de qualidade;

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1996)

Reconhecendo a necessidade de atender ao disposto na legislação em vigor e, principalmente, em razão da crucial importância, o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, aprovado em 5 de maio de 2010, que estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/1996 (LDB) e trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública, assim se manifestou sobre a matéria:

Esses mandamentos exigem, portanto, a necessidade de se estabelecer o que são esses padrões mínimos e os insumos associados aos mesmos. O CAQi surge como uma resposta a esse inviolável direito, ou seja, o de garantir que cada cidadão desse país tenha acesso a uma educação de qualidade, ao apresentar com clareza os insumos necessários a esse direito. Por compreender a importância dessa iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e pela sua função de elaborar diretrizes para uma educação de qualidade, o Conselho Nacional de Educação firmou, em 2008, parceria com a Campanha, para considerar o CAQi como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país. Em outras palavras, o CNE entende que a adoção do CAQi representa um passo decisivo no

enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos. (BRASIL, 2010)

Contudo, a homologação pelo Senhor Ministro da Educação, nos termos do que preconiza a legislação vigente, ao referido parecer do Conselho Nacional de Educação não ocorreu até a presente data, razão pela qual o referido parecer não produz qualquer efeito no mundo educacional ou jurídico.

Não homologado e sem outros encaminhamentos jurídicos, o Ministério da Educação não desempenha ações necessárias a sustentar a matéria. Portanto, até a presente data, a União não conseguiu se desincumbir da tarefa que lhe é imposta pela Constituição e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, isto é, a de estabelecer os padrões de qualidade para a educação brasileira.

Vislumbra-se, nesse cenário, que a União não pode mais protelar estabelecer os padrões de qualidade da educação (CAQ e CAQi). Contudo, ao estabelecê-los, ficará evidenciada a necessidade de se complementarem os recursos destinados à educação (financeiros e técnicos). Não há outro ente federado realmente capaz de efetuar as complementações senão a própria União, as quais demandam, para tanto, ampliação da capacidade de gerir os recursos federais.

Nesse ponto, salvo melhor juízo, chega-se aos dois elementos considerados, neste estudo, como fundamentais e necessários para que se possa realmente articular o Sistema Nacional de Educação: Custo Aluno Qualidade Inicial e definição expressa da função supletiva da União.

Desta forma, defende-se, no presente estudo, que a articulação do Sistema Nacional de Educação ocorra após (ou, no mínimo, concomitantemente) a União cumprir suas funções legais e constitucionais, desempenhando as atribuições de articulação dos diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa,

redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (BRASIL, 1988)

Em outras palavras, defende-se que a União, por um lado, defina os padrões de qualidade, inicialmente pelo CAQi, tendo em vista que, ao que tudo indica, aqueles padrões constantes do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 são economicamente inviáveis; bem como, por outro lado, detalhe sua função supletiva. A partir daí, ficará claro o que cada um dos entes federados tem de fazer para que se alcancem os padrões de qualidade preconizados e para que se cumpram as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Sob esta ótica, a articulação do Sistema Nacional de Educação se torna uma ação mais clara, pois corresponderia à definição daquilo que União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm que realizar, num âmbito de competências efetivamente postas, para que o Brasil consiga tanto alcançar os padrões de qualidade quanto atender ao Plano Nacional de Educação.

Seguindo essa lógica, o discurso vazio da *centralização x descentralização* seria deixado de lado, já que os objetivos das políticas educacionais a serem implementadas estariam positivados. Neste contexto, talvez também fosse superada a questão entre *colaboração e cooperação*, considerada a colaboração como uma figura coercitiva e a cooperação como uma livre pactuação entre os entes federados. A União poderia valer-se das disposições constantes do artigo 23 da Constituição Federal para detalhar suas próprias funções, especialmente a supletiva, e para estabelecer os padrões de qualidade da educação nacional. A partir daí, parece possível que a livre pactuação entre a União e os demais entes federados se efetive, sendo instituído, de forma real e efetiva, o regime de colaboração, preconizado em todo o ordenamento jurídico nacional referente à organização da educação.

Diante disso, pretende-se com o presente estudo reforçar a necessidade de se articular o Sistema Nacional, com base em efetivo regime de colaboração, por sua vez alicerçado nos objetivos que se pretendem alcançar: padrões mínimos de qualidade da educação básica e metas do Plano Nacional de Educação. Para tanto, defende-se que o ponto de partida para a articulação do Sistema Nacional de Educação seja a União estabelecer o Custo Aluno Qualidade Inicial, detalhar suas funções supletivas e, conseqüentemente, definir as competências de cada ente federado, com vistas a alcançar os objetivos.

Além destas considerações, é necessário ressaltar que constituir o Sistema Nacional de Educação implica significativas mudanças na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Será demandada uma completa releitura desse dispositivo, não se limitando à inclusão de um Capítulo sobre o SNE ou à simples revisão do “TÍTULO IV Da Organização da Educação Nacional” — artigos 9º, 10 e 11.

Em razão de sua concepção federativa, a Lei de Diretrizes e Bases deverá sofrer um reexame completo para ajustar-se à concepção do Sistema Nacional de Educação. Poder-se-ia ir adiante, propondo que normas de cooperação (como leis complementares fundamentadas no art. 23 da Constituição) fossem adotadas apenas como sinalizadoras, e o SNE fosse constituído efetivamente no bojo da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

2.2 CRÍTICAS A PONTOS OBJETIVOS DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE REGULAMENTA O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO

O Projeto de Lei Complementar — PLP que objetiva instituir o Sistema Nacional de Educação e fixa normas da cooperação federativa entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, entre os estados e os seus municípios e entre os municípios, propõe:

Art. 9º Os estados, em complementação ao exposto no art. 8º, têm função normativa, distributiva e supletiva em relação às unidades educacionais e demais instâncias do seu sistema e em relação aos sistemas municipais [...].

Parece equivocada a redação do artigo, tendo em vista ser conflitante com o regime federativo sujeitar os Sistemas Municipais de Educação à função normativa dos Estados. Se assim for estruturado, não há razão para a existência dos Sistemas Municipais. Ressalte-se que há contradição entre essa disposição e o teor do artigo 15 do projeto.

Art. 12. O SNE terá como órgão coordenador o MEC.

Parágrafo único. O MEC e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, ou similares, serão órgãos coordenadores dos seus respectivos sistemas de ensino.

É necessário compatibilizar as funções de coordenação do MEC às atribuições da Comissão Tripartite de Gestão Administrativa e Financeira. Não estão claras as atribuições de cada um desses órgãos.

Art. 14. Ao CNE, entre outras incumbências na forma da lei, compete privativamente de forma articulada com os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais:

[...]

II. a normatização nacional vinculante com vistas à implementação das Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

III. definição das diretrizes para valorização dos profissionais da educação; e

IV. a análise e a emissão de pareceres sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional.

Quanto ao artigo 14, tem-se que há afronta à autonomia dos Sistemas de Ensino, na medida em que a normatização vinculante deve limitar-se às Diretrizes Curriculares Nacionais e não a diretrizes da educação nacional, de modo genérico. O texto como está sujeita todos os sistemas às interpretações do CNE, retirando dos respectivos órgãos normativos a principal competência, isto é, a capacidade de interpretar e normatizar o próprio sistema com autonomia, à luz das peculiaridades locais e regionais.

Além disso, no tocante à definição de diretrizes para a valorização dos profissionais da educação, entende-se que a matéria deve estar sujeita à apreciação do órgão que representa, no SNE, os Poderes Executivos, em face dos custos envolvidos.

Finalmente, em relação ao inciso IV do artigo 14, ressalta-se que é necessário salvaguardar, em cada Sistema, a competência dos Conselhos de Educação relacionada à interpretação normativa, sob pena de, não o fazendo, convertê-los em Órgãos meramente burocráticos, com funções limitadas a regular os estabelecimentos de ensino a eles jurisdicionados.

Art. 15. Os sistemas estaduais, distrital e municipais têm como órgão normativo o Conselho Estadual, Distrital e Municipal de Educação, com funções deliberativas, consultivas e propositivas, fiscalizadoras e de controle

social, de composição intrafederativa e com efetiva participação da sociedade civil, na forma da lei.

[...]

§ 3º Os atos normativos aprovados pelos Conselhos de Educação serão homologados pelo Ministro ou Secretário, no âmbito de cada sistema de ensino.

Muito se tem debatido sobre a concepção acerca dos Conselhos de Educação. Há relativo consenso quanto a uma concepção que lhes confira ampla autonomia deliberativa, financeira e de gestão administrativa, na qualidade de órgãos de controle e de acompanhamento social. Ao analisar-se o parágrafo 3º, além de contrária a tal concepção, a proposta retira a autonomia deliberativa já adquirida por alguns Conselhos, sujeitando todos os atos à homologação do executivo. Entende-se que, no mínimo, cada Sistema deva decidir, livremente, sobre o grau de autonomia de seu Órgão Normativo.

Sobre as Comissões Tripartite Normativa e de Gestão Administrativa e Financeira, sugere-se que sua constituição aproveite as entidades já existentes constituídas por iniciativa dos entes federados: Consed, Undime, FNCE e Uncme.

Quanto à Comissão Tripartite Normativa, há que se estudar funções efetivas não conflitantes com o CNE. Na proposta em estudo, a Comissão Tripartite Normativa aparece como um Órgão apenas consultivo e de apoio (sem funções efetivas).

Finalmente, como crítica inicial, ressalta-se que a proposta em estudo não enfrenta a questão do financiamento da educação, sob a ótica do final da vigência do Fundeb, em 2020. Não é possível se estruturar um Sistema Nacional de Educação sem serem estudadas, de forma acurada, as questões relativas ao custeio da educação em um país desigual como o Brasil.

Neste ponto, dada a evidente interdependência entre as temáticas, retorna-se à questão dos elementos considerados, neste estudo, como fundamentais para que se possa constituir um Sistema Nacional de Educação com base naquilo que é necessário: a União estabelecer o Custo Aluno Qualidade Inicial, detalhar as próprias funções supletivas e, conseqüentemente, definir as competências de cada ente federado, com vistas a alcançar as metas constantes do Plano Nacional de Educação.

O Brasil somente conseguirá implementar o Sistema Nacional de Educação a partir da definição clara desses elementos. Este é o enfrentamento real que deve ser promovido pelo país. Não se pode continuar a discutir paralelamente as questões. A descentralização não é a culpada pelos resultados educacionais aquém dos esperados. Salvo entendimento diverso, enquanto o país não estabelecer o que é a qualidade perseguida e quais são os limites e a amplitude das funções de cada ente federado, não se conseguirá caminhar.

Por fim, reitera-se que, se outro for o procedimento, corre-se o risco de se estabelecerem novas leis, de se tentar transformar novamente a realidade e de não se encontrarem os elementos que, efetivamente, são impeditivos à obtenção da educação demandada pela sociedade brasileira.

3. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ENCAMINHAMENTOS AO MEC E À COMISSÃO DE EDUCAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

No dia 8 de junho de 2018, este autor esteve, na condição de presidente do FNCE, em reunião no MEC com Caetano P. Siqueira e Roberval Furtado, ambos incumbidos de negociar junto à Câmara dos Deputados, na Comissão de Educação, uma proposta consensual para o Projeto em tramitação, de autoria do deputado Ságuas de Moraes e relatado pelo deputado Glauber Braga.

Na ocasião, relataram o avanço em várias questões, sendo elaborado pelo MEC um texto mais objetivo, evitando repetições, incoerências, conflitos e inconsistências. Porém em dois aspectos existiam divergências: a Comissão Tripartite de Pactuação Federativa (municípios, Estados e Federação), de âmbito nacional, não quanto à composição, mas quanto a impeditivos relacionados a alianças entre dois entes federados, prejudicando-se o terceiro; o outro ponto referia-se aos parâmetros CAQ e CAQi, no tocante à sua definição e principalmente ao significado da palavra “custo”, a qual poderia ser mudada para “investimento”. Além do significado, o desdobramento do conceito e seu amparo filosófico, enquanto argumento alternativo, criavam a possibilidade de se usar o valor aluno/ano, do Fundeb, retirando e levando o debate sobre os parâmetros para outros PLCs justificadamente pelo significado.

Enfim, além das divergências, na Comissão de Educação e no próprio Executivo, ainda existiam aspectos a serem debatidos, compreendidos, avaliados e negociados, como a Responsabilidade Fiscal e a própria noção e parametrização da Qualidade, notadamente diversa considerando as extensões e as disparidades regionais brasileiras. O contexto político e o curto tempo do atual governo forçaram o adiamento, por sua vez avaliado pelos protagonistas como um PLC a ser negociado em início de mandato.

Em Maceió, na Plenária Nacional do FNCE ocorrida nos dias 28 e 29 de junho de 2018, o Sistema Nacional de Educação foi novamente debatido, contando com a presença do Doutor Oscar Alves e do Professor Francisco José Carbonari. Informaram tratativas e dificuldades, concordando com a importância do SNE instituído, mas ainda divergindo em alguns aspectos já mencionados. Concluiu-se reafirmando a importância, certos de que oportunamente o FNCE insistirá no assunto e dará continuidade ao pleito, contribuindo com a construção do SNE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA JÚNIOR, Arnóbio Marques de; NOGUEIRA, Flávia Maria de Barros; LAMBERTUCCI, Antonio Roberto; GROSSI JÚNIOR, Geraldo. *O Sistema Nacional de Educação: em busca de consenso.* In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuino; NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação.** Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. 220p.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Lei nº 9.394/1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: out. 2018.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas**. Brasília, 2007.

_____. Fórum Nacional de Educação. **Documento Final**. Conferência Nacional de Educação 2010. Brasília, 2010. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/conaes/doc_final_conae_2010.pdf>. Acesso em: out. 2018.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº. 9.394/1996. Brasília, 2010.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: out. 2018.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Dilemas para o financiamento da educação. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuino; NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação**. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. 220p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuino; NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação**. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. 220p.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Custo-Aluno Qualidade (CAQi). In: **Gestão Escolar**. s/d. Disponível em: <<http://gestaoescolar.abril.com.br/pdf/artigo-jose-marcelino-caqi.pdf>>. Acesso em: 1. fev. 2015.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Revista Educação & Sociedade*. Ano XX, n. 69, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>. Acesso em: 13 out. 2009.

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O DE- SAFIO DE AMPLIAR PARA TEMPO INTEGRAL A JORNADA ESCOLAR

Maurício Fernandes Pereira *
Vânio Cesar Seemann **

Resumo: Este artigo visa a problematizar, no âmbito da Educação Básica brasileira, a política de ampliação à jornada escolar conforme estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a meta 6 do Plano Nacional de Educação. A abordagem se pauta nos estudos sobre a política educacional, nos efeitos dessas políticas sobre o contexto da prática e nos desafios que se colocam aos gestores educacionais, pesquisadores e professores.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Jornada escolar em tempo integral. Política educacional.

* Pós Doutorado em Sociologia Econômica e das Organizações pela Universidade Técnica de Lisboa. Secretário Municipal de Educação de Florianópolis. Secretário de Coordenação Técnica da Undime Nacional e Diretor Financeiro da Undime — SC. Professor Titular da UFSC.

** Graduado em Pedagogia — Orientação Educacional (Udesc), Especialista em Alfabetização (Udesc) e Mestre em Educação na linha Educação, Comunicação e Tecnologia (Udesc). Autor de livros e artigos nos campos do currículo e da política educacional. Diretor de Educação Fundamental de Florianópolis.

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Lei no 9.394/1996, instituiu-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), um dos textos políticos mais relevantes para a proposição e para a execução de políticas educacionais no Brasil, fruto dos debates em favor de inscrições mais democráticas e inclusivas no campo da educação em nosso país (CURY 2000, 2002). A partir desta lei, diversos outros textos políticos emergiram, os quais vêm produzindo um novo ordenamento institucional e jurídico, configurando-se uma complexa “reforma educacional” (THIESEN, 2015). A progressiva ampliação à jornada escolar na Educação Básica, com a finalidade de promover a formação integral para os estudantes pertencentes às diferentes categorias geracionais, é um indicativo dessa complexidade, deslindando-se desafios aos gestores educacionais, aos pesquisadores do campo da educação e aos professores.

A meta 6 do Plano Nacional de Educação 2014–2024, instituído pela Lei no 13.005/2014, coaduna-se:

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica. (BRASIL, 2014)

Ressalta-se que jornada em tempo integral e educação integral são conceitos que têm permeado a política educacional. Contudo, as análises sobre as discussões em voga evidenciam polissemias. Aninham-se perspectivas emancipatórias e assistencialistas, conforme revelam os estudos de Ana Maria Cavaliere (2002, 2007, 2009). As pesquisas sobre a jornada em tempo integral e a educação integral têm crescido ao longo dos últimos anos, produzindo acúmulos teóricos e práticos importantes, conforme os estudos realizados por Anelice Ribetto e Lúcia Velloso Maurício (2009), por Larissa Katsumata Gusmão e Adolfo Ignacio Calderón (2014) e por Cris Regina Gambeta Junckes (2015) indicam.

Tenciona-se, neste artigo, problematizar a política de ampliação à jornada escolar na Educação Básica brasileira e, à luz dos fundamentos da política educacional, suscitar reflexões que possibilitem uma compreensão mais robusta sobre os contextos imanentes à reforma educacional que se encontra em curso, de modo a efetivar-se uma educação integral em tempo integral como condição indispensável no processo de formação e de exercício da cidadania.

AMPLIAR PARA TEMPO INTEGRAL A JORNADA ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA: ENTRE PRESCRIÇÕES E PRÁTICAS

Atinente à jornada escolar em tempo integral no Ensino Fundamental, por sua vez considerado a segunda etapa da Educação Básica, assim é expresso na LDB:

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola (BRASIL, 2016).

Dessa forma, na organização dos tempos educativos, presentifica-se o desafio de ampliar a jornada escolar para além das quatro horas diárias, avançando-se, portanto, para uma carga horária superior às oitocentas horas anuais.

Com este desafio presente, a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação para o decênio 2001–2010, estabeleceu, no âmbito do Ensino Fundamental, as metas 21 e 22, ou seja, ampliar progressivamente a jornada escolar e atender, preferencialmente, os estudantes oriundos de famílias em situação de vulnerabilidade social. Para tal atendimento, promover o apoio pedagógico e as atividades vinculadas aos esportes e às artes, em caráter complementar, bem como ofertar no mínimo duas refeições diárias aos estudantes contemplados foram as estratégias traçadas.

Estas metas conjugadas deram origem ao Decreto Federal nº 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e à Portaria Interministerial nº 17/2007, que instituiu o Programa Mais Educação. Amparadas no que estes textos políticos dispõem, ações de expandir para tempo integral a jornada escolar foram realizadas nas redes municipais e estaduais públicas de ensino em todo o país, inicialmente no Ensino Fundamental e posteriormente no Ensino Médio. Além disso, a Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estabeleceu, para o custeio à jornada em tempo integral, os critérios de financiamento, com percentuais diferenciados para o tempo parcial e para o tempo integral, bem como para os diferentes anos escolares e etapas da Educação Básica.

Concernente à jornada escolar em tempo integral, a Resolução CNE/CEB nº 04/2010 reafirmou o tempo integral de, no mínimo, sete horas diárias, realizadas exclusivamente no ambiente escolar ou em outros ambientes educativos. Em ambas as possibilidades, observou-se a importância de se desenvolver um currículo orgânico, sequencial e articulado, portanto, balizado nos princípios e nas finalidades da educação nacional, bem como nas especificidades e nos contextos regionais em que os sistemas de ensino estão inseridos. Assim, a Resolução admite a jornada escolar em regime de turno único ou em regime de turno e contraturno, segundo os critérios definidos em cada sistema de ensino.

A análise sobre os documentos políticos citados revela que, alinhando-se às recomendações e às prescrições de organismos internacionais multilaterais, os estudantes e a aprendizagem foram considerados a centralidade no processo de escolarização, por sua vez pautada na “pedagogia de competências”, indicando-se os seguintes imperativos: reorganização dos tempos e dos espaços educativos; definição de conceitos e de conteúdos que privilegiem a pluralidade e a diversidade cultural; integração entre os diferentes atores da comunidade educativa e do entorno; formação

e valorização dos profissionais da educação; e intersetorialidade, tanto por meio de ações articuladas entre os diferentes setores no âmbito público quanto por meio de parcerias com o setor privado, inclusive com a possibilidade de celebrar convênios para repassarem-se recursos públicos. (SEEMANN, 2016)

Referente às parcerias citadas, evidencia-se, no âmbito da política educacional brasileira, a mesma tendência identificada na América Latina, como aponta o estudo de Theresa Maria Freitas Adrião e Teise de Oliveira Garanha Garcia (2014). Esta tendência tem se efetivado pela entrada de novos atores no campo da educação e pelo uso de ambientes privados para se desenvolverem atividades voltadas a ampliar para tempo integral a jornada escolar.

Aprovado pela Lei nº 13.003/2014, o PNE 2014–2024 instituiu, por meio da meta 6, que a jornada escolar em tempo integral deverá ser oferecida em, no mínimo, 50% das escolas públicas de forma a atender, pelo menos, 25% dos estudantes até o fim do decênio. Essa proposição partiu do ordenamento jurídico e institucional estabelecido, das reivindicações promovidas pelos profissionais da educação na Conferência Nacional de Educação — Conae 2014 e das evidências decorrentes das práticas curriculares nos sistemas públicos de ensino engajados na educação integral e na jornada escolar em tempo integral.

Em que pese o avanço obtido pela meta 6, é revelador o caráter não universal dos percentuais, na medida em que a referida meta não está dirigida para a totalidade dos estudantes e das escolas públicas brasileiras. Portanto, é passível de alavancar desigualdades educacionais.

Nessa perspectiva, fica evidente que a política de ampliar as jornadas escolares para tempo integral está inscrita na “terceira geração” da escolarização, como argumenta Carlota Boto (2005)¹. Pois se busca consagrar esse direito subjetivo universal — que é a escola pública, gratuita, laica e obrigatória — por meio de orientações e de políticas curriculares que assegurem, sob os auspícios da justiça redistributiva, o atendimento qualitativo a grupos sociais reconhecidamente com maior dificuldade.

Como se observa, pensar a ampliação à jornada escolar para tempo integral impõe a necessidade de contrapor a meta 6 do PNE aos demais documentos normativos e orientadores referentes ao sistema nacional de ensino. Mas, no contexto da prática, o que os indicadores revelam sobre a política de ampliação à jornada escolar para tempo integral nas escolas públicas brasileiras?

¹ A autora defende a tese de que o direito à educação se consolidou por meio de uma trajetória que pode ser classificada em três gerações, alinhando-se às discussões suscitadas por Norberto Bobbio (1992). Assim, a “primeira geração” ocorre quando o ensino torna-se, paulatinamente, direito público e todos adquirem a possibilidade de acesso à escolarização. A “segunda geração” ocorre quando o direito à educação passa a contemplar, por um lado, o atendimento a padrões de qualidade no ensino oferecido e, por outro lado, o reconhecimento dos ideais democráticos na vida escolar. A “terceira geração” ocorre quando o direito à educação incorpora a ideia de justiça redistributiva, e os padrões e as orientações curriculares buscam contemplar novas prioridades marcadamente dirigidas para os grupos sociais que enfrentam dificuldades de diferentes naturezas para usufruir plenamente do direito subjetivo universal (neste caso, as políticas afirmativas são emblemáticas).

No Gráfico 1, é apresentado o percentual das escolas públicas de Educação Básica que oferecem a jornada escolar em tempo integral. Porém, destaque-se, não significa que tais escolas desenvolvam, efetivamente, um currículo comprometido com a formação integral.

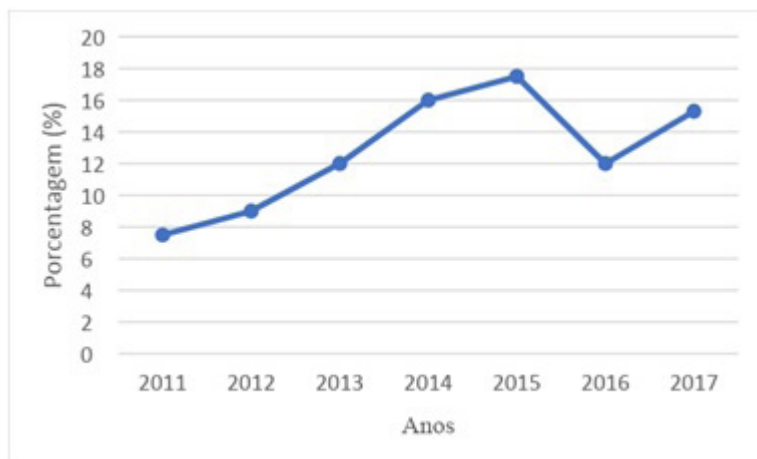
Gráfico 1. Percentagem de escolas públicas de Educação Básica com matrículas em jornada de tempo integral
Fonte: MEC/INEP/DEED/Censo Escolar 2018



Conforme se observa do gráfico, no período de 2011 a 2015, houve uma tendência ascendente de escolas ofertando tempo integral, alavancada, sobretudo, pela implementação do Programa Mais Educação, do Ministério da Educação (MEC). Em 2016, houve queda no quantitativo de escolas, período em que, no Mais Educação, houve descontinuidades na gestão, atrasos e inconstâncias nos repasses de recursos, debilitando a execução nas escolas e nos sistema de ensino correspondentes. Em 2017, identifica-se a retomada no quantitativo de escolas ofertando tempo integral, porém ainda aquém do alcançado em 2015. A expansão para tempo integral no Ensino Médio contribuiu para essa ampliação. Em 2017, 40,4% das unidades educativas públicas de Educação Básica ofertaram a jornada em tempo integral — destaque-se que a meta é atingir, até o ano de 2024, 50% das escolas públicas. Portanto, já se atingiu praticamente 80% do estabelecido na meta 6.

No Gráfico 2, apresenta-se a situação das matrículas em jornada integral nas escolas públicas de Educação Básica. Como se observa, as matrículas em jornada integral seguem a mesma trajetória evidenciada no gráfico anterior. Ou seja, no período de 2011 a 2015, houve uma trajetória ascendente e contínua nas matrículas em tempo integral. Mas há uma inflexão no ano de 2016, ficando-se praticamente aquém da

Gráfico 2. Porcentagem de matrículas em jornada em tempo integral nas escolas públicas de Educação Básica.
Fonte: MEC/INEP/DEED/Censo Escolar 2018



meta já alcançada em 2013. Observa-se que a matrícula é retomada em 2017, porém, com o índice de 15,3%, ou seja, ainda abaixo do já alcançado em 2015 — destaque-se que a meta é alcançar, até 2024, 25% das matrículas em jornada integral. Portanto, em 2017 foram alcançados 54% do estabelecido na meta 6, com o desafio de alcançar os 46% restantes nos próximos anos.

Em síntese, a política educacional de ampliar a oferta para a jornada escolar em tempo integral impõe aos governantes e aos gestores educacionais desafios complexos que, por sua vez, implicarão estudos, discussões e investimentos financeiros significativos, bem como fortalecimento ao regime de colaboração para que, de fato, a meta 6 do PNE seja alcançada e, com isso, se possa fortalecer esta política de Estado e promover uma educação de qualidade, socialmente referenciada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, foram suscitadas algumas questões consideradas importantes sobre a jornada escolar em tempo integral ofertada na Educação Básica. Para tanto, no esforço de promover uma análise pautada na inerente intertextualidade, buscou-se contrapor o que a LDB, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica e o Plano Nacional de Educação 2014–2024, dentre outros documentos normativos, dispõem.

Entende-se que a educação integral é um ideal perseguido desde a Grécia antiga até a atualidade. A educação integral assume diferentes perspectivas e possibilidades nos diferentes tempos e lugares históricos, em razão da dinâmica inerente às sociedades. Nesse contexto, ampliar a jornada escolar para tempo integral constitui

uma demanda e uma necessidade educacional inegável na contemporaneidade, sobretudo se os avanços científicos e tecnológicos, a velocidade e as possibilidades de comunicação e de convivência entre os seres humanos forem considerados. Indubitavelmente, diante da complexidade do conhecimento existente, e independentemente dos percursos geracionais — crianças, adolescentes ou jovens —, é primordial ampliar os tempos destinados a escolarizar os estudantes brasileiros.

Para tanto, tem-se como desafios reorganizar os tempos e os espaços educativos e repensar os currículos das unidades educativas na perspectiva da educação integral, pois é imperioso superar a dicotomia entre a educação integral e a educação em tempo integral. Ademais, urge investir nas formações inicial e continuada dos profissionais da educação, para alavancar as inovações necessárias no âmbito das práticas curriculares, (re) pensando e (re)fazendo a práxis educativa com prioridade para fortalecer o protagonismo, o empoderamento aos sujeitos, a autonomia, a colaboração e a emancipação humana. Nesta direção, incentivar processos de ensino e de aprendizagem problematizadores que dialoguem com a cultura digital da atualidade e que considerem a pesquisa como um princípio educativo é de importância fulcral para se alcançar, no âmbito da escolarização na Educação Básica, a qualidade social desejada.

Por fim, como políticas educacionais não são realizadas sem recursos financeiros, é imperativo repensar a política de financiamento à Educação Básica, sobretudo no que concerne aos critérios estabelecidos no Fundeb, de modo a ampliar o fator de ponderação para as matrículas em jornada integral para que se efetivem, nos sistemas de ensino, as condições objetivas e subjetivas para se alcançar a meta 6 do PNE e, mais do que isso, para que se construa e se implemente um currículo comprometido com a formação integral dos estudantes — princípio estruturante na Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas; GARCIA, Teise de Oliveira Garanha. **Tendências da privatização da educação na América Latina e Caribe**. São Paulo: CLADE, 2014.

BRASIL. **Lei Federal n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso: 30 ago. 2018.

_____. Lei Federal n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (2001-2010). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan, 2001.

_____. Decreto Federal n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr., 2007.

- _____. Ministério da Educação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ministério do Esporte. Ministério da Cultura. Portaria Normativa Interministerial n. 07, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr., 2007.
- _____. Lei Federal n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun., 2007.
- _____. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB n. 04, de 13 de junho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul., 2010.
- _____. Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun., 2014.
- CAVALIERE, Ana Maria. Escolas em tempo integral: uma ideia forte, uma experiência frágil. In: CAVALIERE, Ana Maria; COELHO, Lígia Marta. **Educação Brasileira em tempo integral**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- _____. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação e sociedade**, v. 28, n. 100, p. 1015-1035, 2002.
- _____. Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral. In: **Em Aberto**, v. 22, n. 80, p. 51-63, 2009.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- _____. A Educação Básica no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set., 2002.
- GUSMÃO, Larissa Katsumata; CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Educação em tempo integral: mapeamento e tendências temáticas de teses e dissertações (1988-2011). In: **Revista @mbienteeducação**, v. 7, n. 1, p. 58-89, 2014.
- JUNCKES, Cris Regina Gambeta. **Escola de tempo integral e o direito à infância: uma análise da produção acadêmica (1988-2014)**. Dissertação (mestrado em Educação). Florianópolis: Centro de Ciências da Educação/Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

RIBETTO, Anelice; MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Duas décadas de educação em tempo integral: dissertações, teses, artigos e capítulos de livros. *In: Em Aberto*, v. 22, p. 137-160, 2009.

SEEMANN, Vânio Cesar. **O que significa mais tempo na escola?** Sobre as políticas de jornada em tempo integral nos microcontextos das redes municipais de ensino. Dissertação (Mestrado em Educação). Florianópolis: Centro de Ciências da Educação/Universidade do Estado de Santa Catarina, 2016.

THIESEN, Juarez da Silva. Deslocamentos de estratégias de mecanismos de controle do currículo: implicações em contextos de gestão educacional e escolar. *In: MORGADO, José Carlos et al. (Orgs.). Desafios contemporâneos em contextos luso-afro-brasileiros.* Santo Tirso (Portugal): De Factos Editores, 2015. P. 213-221.

É HORA DE DAR VIDA ÀS LEIS QUE PROTEGEM AS CRIANÇAS

Eduardo Marino *

Resumo: O presente artigo aborda os desafios para a Educação Infantil, com destaque para as metas primeira e última do Plano Nacional de Educação (PNE) e para a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. A busca por equidade é abordada, no que se refere aos direitos de aprendizagem contidos na BNCC, à avaliação e a esforços nacionais e internacionais destacadamente no Brasil, na Austrália e na Suécia. São abordadas ainda estratégias para alcançar uma educação igualitária e para atender a primeira meta do PNE, observada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016–2017 (Pnad). São ainda tratados a valorização e a formação do professor, bem como os recursos para a infância, com destaque para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), considerando-se, dentre outros, singularidades na Educação Infantil e estudo sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) 2018.

Palavras-chave: Educação Infantil. Plano Nacional de Educação 2014–2024. Meta 1. Meta 20. Fundeb.

* Diretor da Área de Conhecimento Aplicado na Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV). Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de São Paulo, possui formação em avaliação de programas pela Western Michigan University e experiência como avaliador de programas sociais nas áreas de sustentabilidade, educação, e desenvolvimento da primeira infância.

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação e a Base Nacional Comum Curricular são oportunidades raras para qualificar a educação infantil. Devem sair do papel para que se promova a igualdade de oportunidades para todas as crianças.

Não foram poucos os avanços que a causa da primeira infância obteve nos últimos anos. O principal avanço foi a formação de um consenso mundial, entre cientistas e educadores, de que os três primeiros anos de vida são fundamentais para desenvolver o potencial social, emocional e intelectual dos seres humanos.

Esses pontos parecem um pouco óbvios, hoje. Mas, até poucas décadas atrás, não havia a clareza de que o cérebro humano só se desenvolve plenamente quando exposto a experiências positivas — nem de que, na primeira fase da vida, há um extraordinário ritmo de absorver e de fixar esses estímulos positivos. Afeto e brincadeiras são os princípios sobre os quais se desenvolvem a inteligência, a empatia e a saúde.

No Brasil, essas percepções já eram incipientes na Constituição de 1988, a qual incluiu no sistema educacional as creches (para crianças de até três anos) e as pré-escolas (para crianças de quatro e cinco anos). Essa disposição foi reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996.

Porém, aplicar essas diretrizes não tem sido tão rápido quanto se gostaria. Somente em 2006, ou seja, dez anos depois da LDB, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o qual finalmente propiciou recursos para, de fato, implementar o direito de milhões de crianças à creche. De 2006 até a atualidade, a população atendida em creches no país praticamente dobrou, chegando a 30,4%. E o atendimento passou a ser mais valorizado pela sociedade, com aumento significativo de demanda pelas famílias.

Toda essa evolução justifica uma certa dose de otimismo surgido: a primeira infância entrou na agenda de preocupações do país. E entrou firme: o atendimento às crianças de zero a cinco anos de idade é a primeira das vinte metas do Plano Nacional de Educação 2014–2024.

Mas ainda é muito cedo para festejar. As políticas públicas de apoio à primeira infância têm tido um histórico complicado quando se trata de passar do discurso à prática. E cumprir a primeira meta do PNE — universalizar o acesso à pré-escola e matricular 50% das crianças de até três anos em creches — é só o primeiro passo de uma longa caminhada. Não basta que a educação infantil se estenda a mais crianças. É preciso que o atendimento seja de qualidade, capaz de fornecer os estímulos de que as crianças necessitam para o pleno desenvolvimento na infância.

O momento atual é o melhor para agir. A nova Base Nacional Comum Curricular traz objetivos de aprendizagem e de desenvolvimento também para a educação infantil, e as redes escolares terão um prazo de dois anos para transformar o documento em currículos práticos, os quais, por sua vez, vão efetivamente mudar a vida escolar das crianças.

Não se pode perder essa oportunidade de qualificar a educação infantil, para promover a igualdade de oportunidades a todas as crianças.

Para atingir esse objetivo, identificam-se cinco principais caminhos: definir o tipo de aprendizado que se deve esperar na educação infantil e atuar em quatro metas do PNE que têm maior impacto na primeira infância.

I.A BUSCA POR QUALIDADE

O PNE fala sobre o avanço do acesso a creches e a pré-escola. A implementação da BNCC é o momento para garantir às famílias o atendimento com qualidade.

Já havia documentos que orientavam sobre as questões curriculares para a

Quadro 1. Os seis direitos de aprendizagem e de desenvolvimento na Educação Infantil definidos na Base Nacional Comum Curricular
Fonte: Base Nacional Comum Curricular, p. 36

Conviver com outras crianças e adultos, em pequenos e grandes grupos, utilizando diferentes linguagens, ampliando o conhecimento de si e do outro, o respeito em relação à cultura e às diferenças entre as pessoas.

Brincar cotidianamente de diversas formas, em diferentes espaços e tempos, com diferentes parceiros (crianças e adultos), ampliando e diversificando seu acesso a produções culturais, seus conhecimentos, sua imaginação, sua criatividade, suas experiências emocionais, corporais, sensoriais, expressivas, cognitivas, sociais e relacionais.

Participar ativamente, com adultos e outras crianças, tanto do planejamento da gestão da escola e das atividades propostas pelo educador quanto da realização das atividades da vida cotidiana, tais como a escolha das brincadeiras, dos materiais e dos ambientes, desenvolvendo diferentes linguagens e elaborando conhecimentos, decidindo e se posicionando.

Explorar movimentos, gestos, sons, formas, texturas, cores, palavras, emoções, transformações, relacionamentos, histórias, objetos, elementos da natureza, na escola e fora dela, ampliando seus saberes sobre a cultura, em suas diversas modalidades: as artes, a escrita, a ciência e a tecnologia.

Expressar, como sujeito dialógico, criativo e sensível, suas necessidades, emoções, sentimentos, dúvidas, hipóteses, descobertas, opiniões, questionamentos, por meio de diferentes linguagens.

Conhecer-se e construir sua identidade pessoal, social e cultural, constituindo uma imagem positiva de si e de seus grupos de pertencimento, nas diversas experiências de cuidados, interações, brincadeiras e linguagens vivenciadas na instituição escolar e em seu contexto familiar e comunitário.

educação infantil. Um dos mais importantes são as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), criadas em 1999 e revisadas em 2009. A questão é que, justamente por serem uma norma, as diretrizes não podiam ser muito específicas e acabaram deixando margem a dúvidas no cotidiano das instituições de ensino.

A BNCC pode mudar essa realidade. Estados e municípios têm até o ano letivo de 2020 para adequar seus currículos de Educação Infantil aos direitos de aprendizagem da criança e para corrigir possíveis desvios que tenham impacto negativo no ensino.

Chegar a essa definição para direitos de aprendizagem é difícil. O país é enorme, as redes de ensino são extremamente diversas, e não existe um conjunto de conhecimentos que permita distinguir boas práticas de ação nas creches e nas pré-escolas.

Deve-se chegar a esses conhecimentos, em última análise. A forma como os municípios usarão a BNCC para formatar seus currículos e a habilidade de municípios e de estados tanto para montarem programas eficazes de formação de professores quanto para fazerem acordos de repasse de verba que deem conta de prover o que as creches precisam será fundamental para garantir os progressos tão necessários na educação infantil.

O primeiro desafio é definir o que seria uma educação de qualidade para as crianças. Parece uma questão trivial. Não é. “Qualidade não é ‘algo dado’, não existe ‘em si’. É um conceito que nasce da perspectiva filosófica, social e política de quem faz o julgamento” (SOUZA, 1997. p. 267).

É preciso saber o que é considerado bom ou ruim, desejável ou inaceitável, para entender o que deve ser perseguido em qualquer lugar do país e o que tem de ser mudado com mais urgência. A capacidade para avaliar as redes parte da clareza do que se entende por qualidade. Um componente fundamental nessa equação é implementar uma avaliação, cuidadosa e generalizada, que meça o estado da educação infantil no país.

O PNE prevê que, a partir de 2019, o sistema será avaliado a cada dois anos. Ainda não foi liberado o documento que explicita de que forma essa avaliação será feita e quais critérios serão seguidos. A expectativa é que se avalie globalmente o sistema de atendimento na educação infantil, incluindo os professores e as crianças em desenvolvimento.

Embora avaliar a qualidade ainda seja uma política em construção e um campo novo para a Educação Infantil, há boas referências tanto nacionais quanto internacionais sobre que parâmetros usar.

Quanto às referências nacionais, há esforços que já surgiram, frutos de um intenso debate entre professores, gestores e representantes da comunidade. Ao menos três documentos do MEC mostram esses esforços: Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006a), Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006b) e

Indicadores de Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, 2009). Esse conjunto oferece orientações sobre proposta pedagógica, gestão, formação dos profissionais e infraestrutura da escola ou da creche.

Quanto às referências internacionais, observar a experiência desenvolvida por países com mais tempo de trabalho nessa área pode fornecer pistas não só do que deve ser avaliado, mas também de como o que foi definido funcionou na prática. Observando-se experiências mais maduras, é possível ter uma ideia de como foi implementar os planos de avaliação, do papel para a prática cotidiana, com todos os imprevistos e as idiossincrasias que qualquer política pública enfrenta quando deixa de ser teoria.

Foi pensando nesse tipo de uso que a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal liberou em julho o resultado de um extenso levantamento feito em parceria com a Fundação Carlos Chagas sobre as políticas públicas de cuidados com a primeira infância em 12 países. O documento está disponível gratuitamente no endereço eletrônico: www.fmcsv.org.br.

Convém ressaltar desse levantamento a experiência da Austrália e da Suécia.

Na Austrália, a avaliação à estrutura da creche e às condições de trabalho é feita a partir da visita de um avaliador externo. Cada escola tem a liberdade de definir de que forma o desenvolvimento da criança será acompanhado.

Nesse caso, há várias maneiras de colher e de interpretar informações sobre o processo de aprendizagem e devem-se levar em conta os cinco resultados esperados para as crianças: que elas tenham um forte senso de identidade; que estejam conectadas ao seu mundo e que contribuam com ele; que tenham um forte senso de bem-estar; que se tornem aprendizes confiantes; e que sejam comunicadoras eficazes. Enfatiza-se a concepção de que cada criança aprende de maneira diferente, de forma que a avaliação deve considerar especificidades culturais e linguísticas, bem como incluir a família no processo.

Na Suécia, desde 2010, a avaliação é uma meta central do currículo da pré-escola. Tanto a coleta de dados quanto a análise sobre instalações e sobre procedimentos escolares são feitas por agentes federais. A cada dois anos, o sistema nacional de avaliação publica os resultados por escola. As crianças são avaliadas a partir da aprendizagem, a qual é analisada e monitorada. A documentação pedagógica e o portfólio das crianças são duas das ferramentas usadas. Essa documentação pode ser feita com o uso de vídeos, fotografias, áudios ou registros escritos. Há metodologias próprias para medir o desenvolvimento das crianças, com enfoque sobre linguagem e sobre desenvolvimento emocional.

No Brasil, a avaliação será fundamental tanto para melhorar nacionalmente a qualidade da rede quanto para traçar estratégias específicas para alavancar o atendimento na educação infantil — o qual aparece com indicadores muito abaixo do considerado aceitável. É preciso priorizar a equidade, conceito tão disseminado e perseguido na educação brasileira, mas ainda utópico na maior parte do país.

2.A EDUCAÇÃO PARA TODOS

A Educação Infantil é a meta número um do PNE. Conforme observado, o objetivo dessa meta é universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola, para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos, até o final de 2024.

A primeira questão sobre essa meta é a falta de clareza quanto ao objetivo de atendimento a crianças de até 3 anos. Trata-se de incluir no mínimo metade das crianças brasileiras com essa idade em creches, ou cada município do país deve atingir esse número? Ou a conta deve ser feita por estado? Cada uma dessas possibilidades tem uma implicação na forma como o assunto será tratado — e nos resultados práticos. No formato de meta federal ou estadual, corre-se o risco de perpetuar diferenças regionais que já existem hoje: as regiões Norte e Centro-Oeste possuem percentuais mais baixos de atendimento na Educação Infantil — tanto creche quando pré-escola — em relação às demais regiões do país.

A soma total de atendimento em creche, no país, poderia chegar a 50% das crianças de zero a três anos, mas as desigualdades de acesso poderiam se manter. Estados e municípios com mais recursos poderiam contribuir com percentuais maiores do total, enquanto que os mais carentes — que mais precisam de ajuda para se estruturar — poderiam permanecer entre os últimos em todo o processo de expansão da rede, com taxas de atendimento muito abaixo dos 50%.

Não há dúvida de que o modelo de meta municipal é o único capaz de garantir nacionalmente a equidade de oportunidades para o acesso. Mas ainda não está claro se a definição sobre a meta será esta.

Além de organizar as redes para expandir o número de vagas, também é o momento de traçar estratégias para diminuir as diferenças de acesso por classe social, raça e cor. Estudos já mostraram que as populações negra e indígena, as pessoas com

Tabela 1. Taxa de escolarização das pessoas de zero a cinco anos de idade, por grupos de idade, segundo as Grandes Regiões (%)
 Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016–2017 (IBGE, 2018, p. 5)

	0 a 3 anos		4 e 5 anos	
	2016	2017	2016	2017
Brasil	30,4	32,7	90,2	91,7
Norte	14,4	16,9	84,1	85
Nordeste	27,2	28,7	94,1	94,8
Sudeste	35,9	39,2	90,8	93
Sul	38	40	88,1	88,9
Centro-Oeste	25	25,4	84,4	86,9

deficiência, as que vivem em zona rural e as de baixa renda têm sido historicamente excluídas. O atendimento a crianças de zero a três anos entre os 25% mais pobres estava em 14,5% em 2013, enquanto que, entre o quartil mais rico, esse número saltava para 41%. O atendimento a crianças negras ficava em 20,4%, enquanto que a crianças brancas era de 26,2%.

Um dos modos de reverter a desigualdade é garantir que sejam instaladas creches e pré-escolas nos locais onde são mais necessárias, em comunidades carentes e distantes.

As diferenças nos números de acesso podem ser um indício também de disparidade quanto à qualidade do atendimento. É importante frisar mais uma vez que a equidade é um dos pontos que um bom sistema de avaliação será capaz de mostrar.

Este também é o momento de modificar a regra de que o atendimento em creche será exclusivamente integral. Para quem trabalha meio período ou para quem não trabalha, deixar a criança pequena oito horas numa instituição é incoerente. Flexibilizar o horário é primordial para que a creche seja para todos.

Ao contrário do que ocorre com a pré-escola, quando a frequência é obrigatória, a família é que decide matricular o filho na creche. As necessidades familiares têm de nortear todas as decisões sobre como se dará o atendimento na creche.

3.A VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR

Não é possível falar em qualidade de atendimento à primeira infância sem considerar o professor. Diferentes estudos ao redor do mundo já mostraram que o bom professor é o fator de maior impacto positivo na vida da criança, em relação a todos os outros itens que compõem a escola: infraestrutura, tempo de aula, número de crianças por sala etc. Não é despropositado que cinco das vinte metas do PNE tratem do professor. Combinadas, o que essas metas almejam é que no futuro a carreira de professor seja tão valorizada financeiramente e tenha tanto prestígio que esteja entre as mais disputadas. Os estudantes mais bem preparados e mais bem formados estarão à frente das salas de aula. Exatamente o oposto do que ocorre hoje.

Primeiramente, professor ganha mal. Estima-se que um professor ganhe, em média, 76% da média salarial de outras profissões que demandaram o mesmo número de anos de formação. Há poucos anos, esse percentual ficava em 55%. A meta 17, que trata da valorização dos professores, tem como objetivo acabar com a distância salarial em relação às outras profissões.

No caso da Educação Infantil, a questão é ainda mais crítica. Essa é a fase que paga os menores salários dentre todas as etapas da Educação. Num estudo com 45 profissões, a de professor de Educação Infantil com ensino superior ficava na 39ª posição no ranking salarial, enquanto que a de professor de ensino fundamental estava na 31ª. Os ganhos do professor de Educação Infantil são menores também do que uma série de profissões de nível médio, como técnicos e operadores.

4.A FORMAÇÃO DO PROFESSOR

Os salários baixos historicamente afastam da carreira de professor os alunos mais bem formados. É comum que quem tem condições de competir prefira carreiras que ofereçam ganhos maiores. Um estudo feito com 1.501 estudantes de ensino médio de escolas pública e privadas mostrou que, embora 32% tenham pensado em ser professores, apenas 2% persistiram na escolha. Baixos salários, jornada exaustiva e falta de perspectiva profissional estiveram entre os pontos mais citados para a desistência (GATTI, 2010).

A profissão de professor acaba atraindo estudantes que teriam poucas chances em outras áreas. Lacunas importantes na formação têm o potencial de se refletir no desempenho como professor em sala de aula.

Um problema ainda maior atinge a educação infantil. Uma boa parte dos professores (cerca de 30%) sequer é formada no ensino superior. E, entre os que são, metade é formada em áreas incompatíveis (ou seja, têm curso superior, mas não de pedagogia). Portanto, apenas 35% dos professores de educação infantil têm curso superior em pedagogia. Donde a importância da meta 15 para a Educação Infantil. O objetivo da meta é assegurar que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Há desafios relativos à formação, mesmo entre os professores com o curso completo de pedagogia. Não se pode considerar que tenham a formação ideal. Existe, hoje, uma baixíssima correlação entre o que é ensinado nos cursos de formação e o que se precisa aprender para lecionar em sala de aula.

Essa desconexão é ainda maior no caso de professores de creche. Os cursos de pedagogia não abordam questões fundamentais relacionadas a como lidar com bebês e com crianças de até 3 anos de idade. Não é um problema só no Brasil. Dada a especificidade de lidar com alunos muito pequenos, a solução encontrada por diversos países foi exigir uma formação, depois do curso superior, para quem for trabalhar com crianças pequenas. É o caso de Japão, Nova Zelândia, Espanha e França (nesta última, a especialização na *École Maternelle* corresponde a um grau de mestrado).

O próprio PNE prevê uma adequação entre o currículo de pedagogia e das licenciaturas e os objetivos de aprendizado estipulados pela Base Nacional Comum Curricular. Existe, nessa adequação, uma oportunidade de criar uma formação voltada para a Educação Infantil. Outra possibilidade é analisar modelos como os dos países já citados. O tipo de estímulo e de orientação que uma criança pequena precisa é específico dessa fase. A formação de professores deve contemplar essas especificidades, seja na faculdade de pedagogia, seja num curso à parte. O fundamental é que, ao encarar os bebês pela primeira vez, o professor esteja pronto para cuidar deles do jeito que precisam.

5. OS RECURSOS PARA A INFÂNCIA

Do ponto de vista tanto de valorizar o professor quanto de aumentar a qualidade em todos os aspectos da Educação Infantil, a questão do financiamento é fundamental. A última meta do PNE, de número 20, prevê ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país até 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final de 2024. Todas as etapas da Educação anseiam por esse aumento de recursos. Mas nenhuma outra está em situação de financiamento tão precária quanto a Educação Infantil, especialmente quanto às creches.

O Fundeb, criado em 2006, permitiu quase dobrar o número de crianças atendidas em creche no país. O Fundeb foi um marco importante para os cuidados com a primeira infância. Os efeitos em expandir o serviço mostram a importância do financiamento constante e regular para a área educacional. No entanto, essa expansão, ocasionada pelo Fundeb, não foi feita necessariamente com a qualidade esperada. Mas a expansão na oferta deve continuar, assim como a melhora no serviço. Para ocorrerem, a Educação Infantil precisa de maiores investimentos.

As creches em especial guardam algumas singularidades em relação a outras etapas da Educação que, por sua vez, encarecem o custo por aluno. O número de alunos por professor precisa necessariamente ser reduzido, pela falta de autonomia inerente à pouca idade das crianças. A infraestrutura física e os insumos necessários numa creche também encarecem o serviço: cinco refeições diárias, uma variedade de produtos de higiene e uma estrutura de segurança em todo o espaço, apenas para citar alguns fatores exclusivos dessa etapa da Educação.

Quanto ao custo adicional que essa composição acarreta, o gasto estimado por aluno de creche é de R\$ 23.580,00 ao ano, enquanto que o da pré-escola, fase em que as crianças já são autônomas e o modelo não é mais integral, fica em R\$ 9.607,00 ao ano. Esse cálculo foi realizado pela Campanha Nacional do Direito à Educação, no estudo Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) 2018. O investimento real feito em cada etapa da Educação é muito inferior a esses valores. No caso da creche, o valor liberado pelo Fundeb corresponde a um quinto do que é estimado pelo CAQi 2018.

A Educação infantil não só é subfinanciada, como também é a que mais sofre por falta de recursos. Embora seja a etapa mais cara da Educação, foi a que menos recebeu investimentos entre 2000 e 2010. O percentual do PIB dedicado a essa fase foi menor do que o percentual para o Ensino Fundamental, Médio e Superior. Enquanto a Educação Infantil recebeu 8% dos investimentos em Educação, o Ensino Fundamental recebeu 62% e o Ensino Médio e o Superior, 15% cada (CARA, 2012). No financiamento, houve também desigualdades. O valor médio aplicado em creches no Nordeste do país foi 36,5% da média nacional (ARAÚJO, 2012, p. 123).

O número de crianças atendidas por cada rede é computado no cálculo de quanto cada estado e município tem de receber em recursos. Não significa, no en-

tanto, que a distribuição do dinheiro entre unidades escolares respeitará a regra de valor por unidade. Por uma série de razões, o município pode ter de deslocar para uma unidade de ensino fundamental, por exemplo, parte do dinheiro destinado a crianças da creche. Nesse caso, o montante final que chega efetivamente às creches e à Educação Infantil acaba sendo menor do que o montante considerado no cálculo inicial. O cumprimento da meta 20, de aumentar o percentual do PIB na Educação, só será sentido na primeira infância se o orçamento local for dividido respeitando-se as necessidades orçamentárias de cada etapa.

CONCLUSÃO

O subfinanciamento impacta a capacidade das redes pagarem melhores salários e investirem em formação de professores e de auxiliares. E pode comprometer o sistema de avaliação integral — por sua vez, essencial para se manter uma infraestrutura de qualidade voltada para o atendimento na Educação Infantil.

O país precisa aprender a cuidar de suas crianças sob o ponto de vista humano, social e econômico. Esse cuidado se faz através de conscientização e de políticas públicas. Para atacar as principais deficiências na Educação e nos cuidados com os primeiros anos da infância, não faltam discussões, mobilização dentro e fora do governo e bons planos. O desafio agora é transformar as leis em políticas aplicadas ao mundo real. Tanto o Plano Nacional de Educação quanto a Base Nacional Comum Curricular são oportunidades raras no sentido desse desafio. As crianças — e o país — precisam que essas normas ganhem vida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out/dez, 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil**. Brasília, 2006a.
- _____. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília, 2006b.
- _____. Ministério da Educação. **Indicadores de Qualidade na Educação Infantil**. Brasília, 2009.
- _____. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Edu-

cação — PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: out. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**: Educação é a base. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf>. Acesso em: out. 2018.

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

GATTI, B. A. et al. **A atratividade da carreira docente no Brasil**. Estudos e Pesquisas Educacionais. São Paulo, Fundação Vítor Civita, n. 1, p. 139-210.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Educação 2017. Centro de Documentação e Disseminação de Informações, Gráfica Digital, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf>. Acesso em: out. 2018.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 264-283.

FINANCIAMENTO PARA EDUCAÇÃO À LUZ DOS DESAFIOS PARA O CUMPRIMENTO ÀS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Alessio Costa Lima *

Resumo: O presente artigo aborda o financiamento à educação, no âmbito principalmente dos municípios e da Educação Infantil, a partir das metas 1 e 20 do Plano Nacional de Educação 2014–2024. São considerados dados recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). São abordados propositivamente o futuro do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi). Por fim, são analisados os efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016 na política educacional brasileira.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação 2014–2024. Educação Infantil. Fundeb. Custo Aluno Qualidade Inicial. Emenda Constitucional nº 95/2016.

* Bacharel em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Especialista em Gestão Escolar, Mestre em Políticas Públicas e Sociedade e Doutor em Educação, na Linha Avaliação Educacional, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). É Professor do Curso de Administração da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e Professor de Ensino Técnico Profissional da Secretaria da Educação do Estado do Ceará. Atualmente, exerce as funções de Secretário Municipal da Educação de Alto Santo/CE, Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Membro do Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Fórum Nacional de Educação (FNE) e Conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE).

INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, trouxe para o gestor educacional enormes desafios, muitos dos quais sob responsabilidade dos municípios. Apesar do esforço que está sendo realizado, como atesta o último relatório de monitoramento do PNE, a vigência da Emenda Constitucional nº 95/2016, a falta de um Regime de Colaboração instituído e a indefinição sobre o novo formato para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), após 2020, provocam instabilidades na oferta e no atendimento na educação básica.

Além de tornar o Fundeb permanente, será necessário também garantir que sejam incorporados ao seu escopo a metodologia para calcular o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e um aporte muito maior de recursos federais para a complementação a estados, a municípios e ao Distrito Federal, a fim de contribuir, de maneira decisiva, para a redução nas desigualdades educacionais.

I. O PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO 2014–2024, O FINANCIAMENTO E OS MUNICÍPIOS

Em junho de 2014, o país assumiu audaciosos compromissos na área da educação. O novo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, deu ao país o instrumento necessário para superar deficiências históricas e para alçar novo patamar no que diz respeito ao acesso, à permanência e à qualidade educacional. Para virar realidade, o Plano precisa de pelo menos dois pilares fundamentais: financiamento público e Regime de Colaboração fortalecido e em plena execução.

No que tange ao acesso, segundo o Censo Escolar de 2017, os municípios brasileiros continuam com o maior percentual de atendimento na educação básica, com 47,5% das matrículas, possuindo 71,5% das vagas na educação infantil. O município assume, portanto, o papel de protagonista, seja ampliando as matrículas na educação infantil, seja melhorando o resultado dos indicadores de qualidade — conforme os resultados do Saeb 2017 revelam para o 5º ano —, seja incluindo milhões de jovens e adultos que não tiveram oportunidade de estudar, assegurado assim o direito inscrito no inciso I do artigo 208 da Constituição Federal:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

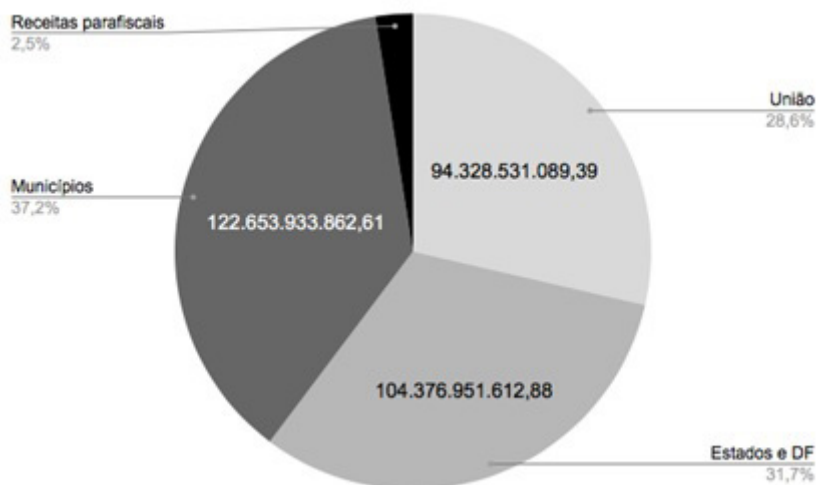
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (BRASIL, 1988)

Contudo, um plano nacional só será factível se a histórica falta de articulação entre os entes federados for superada. Para consolidar o direito de todas e de todos à educação, com equidade no atendimento aos cidadãos, é necessário instituir o

Regime de Colaboração entre os entes. No PNE, de certa forma, o Regime de Colaboração é pré-condição para que a maior parte das metas seja cumprida, não cabendo tão somente apontar o responsável constitucional pela etapa ou pela modalidade em cada meta.

Ao analisar a participação de cada ente federado no total do gasto público em educação, a partir dos dados publicados no Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (Inep, 2018), verifica-se que os maiores percentuais têm sido aportados pelos municípios, conforme apresentado no gráfico 1.

Gráfico 1. Indicadores de gastos públicos em educação — Brasil, 2015 (em R\$ correntes)
Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação — 2018 (Inep, 2018, p. 335)



O município, ente com menor capacidade de arrecadação, tem assumido cada vez mais responsabilidade em ofertar e em financiar a educação pública no país. Por conseguinte, o município revela-se como parte fundamental para o cumprimento à maior parcela das metas do Plano Nacional de Educação.

O PNE representa, também, uma nítida opção pela elevação contínua e sustentável dos investimentos públicos em educação. Para garantias audaciosas e inclusivas, a meta 20 estabelece que o investimento em educação alcance 10% do PIB até 2024, sendo que em 2019 o investimento público em educação pública deve atingir o patamar de 7% do PIB. Alocar mais recursos para a educação é condição prévia para o cumprimento às metas de expandir o acesso e de garantir a permanência. Nos patamares atuais de investimento, os percentuais de inclusão não serão alcançados, por mais eficiência que se possa desejar e imprimir na implementação do Plano.

De todas as metas, sem sombra de dúvida, a meta 1 é a que mais instiga: de um lado, o desafio de cumprir o preceito constitucional e de garantir que nenhuma criança de 4 e 5 anos esteja fora da escola; de outro, no prazo de vigência do PNE, elevar a cobertura escolar em Creche para 50%. Tanto um quanto outro desafio têm contado com o empenho decidido dos gestores municipais, o que pode ser comprovado pela contínua elevação do número de alunos matriculados na educação infantil no último decênio. Neste período, não somente milhões de crianças foram incluídas, mas também o atendimento foi qualificado, com avanços na gestão pedagógica para a primeira infância brasileira.

O desafio da meta 1 decorre da decisão acertada quanto a aprovar a Emenda Constitucional nº 59/2009, que, por sua vez, ampliou o ensino obrigatório para a faixa etária de 4 a 17 anos. Entretanto, essa decisão elevou também as obrigações de estados e de municípios, impactando sobretudo as redes municipais de educação, segundo Alves e Pinto (2011). As dificuldades são ainda agravadas pela grande desigualdade entre os municípios na capacidade para proverem a educação (ARAÚJO, 2012). Por isso,

Essas constatações põem em confronto as limitações do federalismo fiscal e o objetivo de redução das desigualdades regionais. A solução mais simples e direta para a desigualdade regional seria uma reforma tributária que alinhasse responsabilidades com as políticas sociais e condições financeiras de efetivá-las. (OLIVEIRA; SOUSA 2010, p. 18)

2. ATENDIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL, PNE E PROGRAMAS FEDERAIS

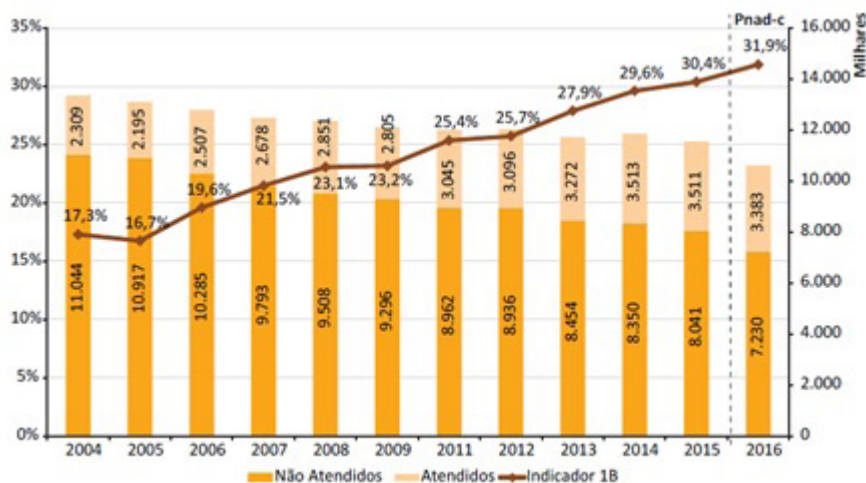
Enquanto as condições para uma revisão profunda no pacto federativo não acontecem, os municípios vão respondendo, mesmo em condições adversas e de maneira parcial, aos anseios de milhões de famílias brasileiras. Os dados mais recentes publicados no Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2018) mostram, a um só tempo, o esforço que os municípios têm feito e a grandeza do desafio.

O gráfico 2, a seguir, demonstra que os atendimentos em Creche, direcionados a crianças de 0 a 3 anos, avançaram nos últimos 12 anos, crescendo 15 pontos percentuais. Contudo, para cumprir a meta de 50%, quase dois milhões de novas vagas ainda faltariam, tendo por base o número de crianças na faixa etária no ano de 2016. Ademais, quando se analisa apenas o número bruto de crianças atendidas por ano, é fácil perceber que a crise econômica e a paralisia em programas federais para apoio aos municípios tiveram como efeito a diminuição no ritmo e no quantitativo de vagas ofertadas.

Cabe destaque especial à situação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

Gráfico 2. Número e percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou a creche — Brasil 2004–2016

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004–2015) e Pnad Contínua/IBGE (2016)



(Proinfância), criado em 2007. O programa representou uma forte contribuição do governo federal para que os municípios e o Distrito Federal pudessem construir unidades de educação infantil, aumentando-se assim a capacidade de ofertar novas matrículas de 0 a 5 anos. Porém, nos últimos três anos, o número de novas pactuações para construir-se unidades foi praticamente paralisado. Dados do próprio Ministério da Educação, disponíveis no Sistema de Acompanhamento, demonstram que o número de unidades pactuadas caiu de 881 em 2014 para apenas 4 em 2015, e em 2016 o número foi de apenas 7.

O programa Brasil Carinhoso foi instituído com o intuito de expandir e de manter as matrículas para crianças de 0 a 48 meses, em especial para aquelas atendidas pelo Bolsa Família, que contavam com um aporte adicional de 50% do valor do Fundeb. O programa teve o montante de seus recursos reduzido drasticamente nos últimos anos, em consequência dos entraves impostos pela Lei nº 13.348/2016, que alterou a Lei nº 12.722/2012, que, por sua vez, criou o programa.

Além deste componente conjuntural, cabe lembrar que, desde criado o Fundeb, a distribuição de recursos relativos a matrículas em Creche tem ficado aquém dos custos reais efetivados pelos municípios (UNDIME, 2012). Mesmo que, nos anos de vigência do Fundo, se tenha conseguido, junto à comissão responsável, elevar o fator de ponderação de 0,8 para 1,0 em Creche parcial, a permanente defasagem tem inibido que o ritmo de expansão nas matrículas se aproxime do desejável para as metas do PNE serem alcançadas.

3. O FUTURO DO FUNDEB, A PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA UNIÃO E PROPOSTAS PARA AJUSTES

Paralelamente ao esforço para cumprir o Plano, cabe aprofundar, para que as metas sejam efetivamente cumpridas, o debate sobre as condições oferecidas pelo atual modelo institucional. Pelo menos três questões merecem um debate mais aprofundado, conforme apresentado a seguir.

A primeira questão diz respeito ao futuro do Fundeb, cuja vigência, por sua vez, se encerra no dia 31 de dezembro de 2020. Felizmente, o debate sobre como os recursos serão repartidos está mais antecipado e participativo do que o vivenciado anteriormente. Duas Propostas de Emenda Constitucional (PECs) tramitando no Congresso Nacional defendem a ideia de tornar perene a política de financiar, por meio de fundos contábeis, a educação básica.

Sem nenhuma dúvida, o Fundeb representa um avanço em termos de incorporar toda a educação básica na sistemática de financiamento redistributivo. Por meio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, rede de entidades da qual a Undime faz parte, a sociedade civil trabalhou para aperfeiçoar o formato do Fundeb durante a tramitação, inclusive sendo responsável por incluir no escopo as crianças atendidas em Creche.

Certamente a principal diferença entre as experiências de dez anos com o Fundef e de doze anos com o Fundeb é a participação da União nestas políticas de fundos. Passou-se de patamares pouco significativos, e com impacto em apenas dois estados, para um montante que, em 2018, deve ultrapassar 12 bilhões de reais e beneficiar nove fundos estaduais.

Ficou evidenciado, também, que um componente essencial para o sucesso dessa política pública é a participação financeira da União. No período de vigência do Fundef, com a restrição no volume de recursos repassados para a complementação do valor por aluno de estados mais pobres, os efeitos benéficos dessa política foram despotencializados.

Com a introdução de regras mais rígidas acerca do formato dos repasses federais e o aumento do volume para a complementação dos fundos com valores mais baixos, os efeitos da política no combate à desigualdade entre unidades federadas aumentou de forma significativa (ARAÚJO, 2012, p. 60)

É lógico que mesmo este crescimento ainda não é suficiente para reverter a desigualdade entre 27 fundos, nos quais há receitas muito díspares, o que provoca diferentes valores por aluno (VIDAL; VIEIRA 2012). Além disso, os recursos próprios não estão alocados nos impostos que compõem o Fundo e, infelizmente, continuam muito concentrados nos grandes municípios e nas capitais, de modo que o valor efetivo por aluno é ainda mais desigual do que o registrado no próprio Fundeb.

Por decisão do 7º Fórum Nacional Extraordinário, realizado no mês de ago-

to de 2018 em Recife/PE, a Undime defende incorporar o Fundeb como política permanente de financiamento. Tal providência será de grande valia para planejar, a mais longo prazo, a educação e encerrará uma periódica insegurança jurídica vivenciada a cada década. Contudo, para que se cumpra a tarefa de tornar menos desigual a redistribuição de recursos, faz-se necessário que se aproveite a revisão legal e se promovam ajustes no Fundeb.

O primeiro ajuste necessário, e talvez o mais importante, diz respeito à maior complementação financeira da União na composição do fundo. A proposta da Undime é que esta complementação chegue a 50% do que é depositado todos os anos pelos Estados e Municípios. Ou seja, para cada R\$ 1,00 investido por Estados e Municípios, a União complementar com R\$ 0,50.

O segundo ajuste, profundamente vinculado ao anterior, é a “regulamentação e implementação imediata do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial), conforme definido pela Meta 20 do PNE, com efeitos retroativos a 2016” (UNDIME, 2018), ano previsto para o CAQi entrar em vigência. Essa regulamentação, atrasada em dois anos, é providência fundamental para elevar a qualidade do ensino no país e, principalmente, para tornar o direito à educação algo menos desigual, garantindo que milhões de crianças no Norte e no Nordeste, especialmente nas escolas do campo, tenham acesso a um padrão mínimo de qualidade compatível com o potencial econômico da Nação.

Não é aceitável que, na política de fundos, seja feita uma revisão dissociada da necessária redução duradoura nas desigualdades em ofertar a educação. É necessário unir os debates sobre o Fundeb e sobre o Custo Aluno-Qualidade Inicial. Em 22 anos de política de fundos, conseguiu-se criar uma cultura redistributiva, baseada em recursos disponíveis e com critérios transparentes, mesmo que, por sua vez, nem sempre corretos e coerentes com os custos efetivos. Assim, é preciso discutir o modo mais justo para redistribuir o recurso entre os entes federados — operação ainda feita dentro de cada unidade da Federação. Além de tornar perene a política de fundos, o CAQi enseja um profundo ajuste na lógica de como funcionam, redistribuindo recursos necessários a que o país alcance um patamar igual de qualidade para todos os cidadãos, independente da riqueza ou da pobreza do local onde residem.

4.A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E RETROCESSOS NA EDUCAÇÃO

A inexistência de um Sistema Nacional de Educação que materialize um Regime de Colaboração, e as dificuldades em garantir um aporte maior ao financiamento público direcionado às escolas públicas emperram o cumprimento do Plano Nacional de Educação. Porém, com a entrada em vigor, a partir de dezembro de 2016, da Emenda Constitucional nº 95/2016, que criou o Novo Regime Fiscal, vivencia-se um verdadeiro retrocesso no financiamento em âmbito federal às áreas sociais.

A EC 95 autoriza, na prática, que o governo federal não cumpra o disposto no artigo 212 da Constituição. Ou seja, em anos seguidos, especialmente quando o país sair da crise econômica atual e voltar a crescer, a União aplicará recursos na área educacional abaixo do percentual de 18% dos impostos. Somente em dois momentos da história brasileira, após 1934, houve situação de não vincular recursos para a educação: durante o Estado Novo e durante quase todo o período da Ditadura Militar — mais precisamente, de 1967 a 1983.

A referida Emenda praticamente inviabiliza o cumprimento ao PNE, ao sobrigar a União a manter uma diretiva para elevar a participação federal no financiamento à educação básica e, ao mesmo tempo, ao provocar uma paralisia e uma retração nos investimentos federais destinados ao ensino superior e à pesquisa, deixando-se de investir os percentuais mínimos de vinculação de impostos previstos na Constituição. Viabilizar as metas de responsabilidade direta da União bem como redistribuir e suplementar recursos federais auxiliam Estados e Municípios a cumprirem as metas de suas responsabilidades.

A vigência da EC 95 já está provocando uma retração nos gastos públicos nas áreas sociais, postura que é ainda mais grave em momento de crise econômica continuada, pois é sabido que os gastos públicos possuem alta capacidade de criar um “círculo virtuoso” no consumo, especialmente os realizados nas áreas de educação, saúde, moradia e saneamento básico. Além disso, a EC 95 impede que a União cumpra a obrigação constitucional prevista no *caput* do artigo 211, ao restringir o apoio federal tão somente à complementação ao Fundeb.

E, em paralelo a este quadro de constrangimento orçamentário, vê-se com enorme preocupação a tramitação de proposições que questionam avanços políticos e pedagógicos muito caros para a educação municipal. A ideia de retirar do âmbito educacional o atendimento em Creche é inadmissível. Uma das conquistas constitucionais em 1988 foi justamente trazer para a educação o atendimento completo à primeira infância, regra que se consolidou com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e com a Emenda Constitucional nº 53 de 2006, quando, por sua vez, se conseguiu garantir origem clara de financiamento.

Os indicadores de cobertura escolar alcançados, mesmo que ainda carecendo de melhorias, e os avanços pedagógicos dos últimos trinta anos resultam desta conquista. Por isso a Undime defende a

permanência da Creche na educação infantil, como primeira etapa da educação básica, vinculada e normatizada pelos sistemas de ensino, assegurando o pleno desenvolvimento da criança nos primeiros anos de vida (UNDIME, 2018).

CONCLUSÃO

Em resumo, os desafios são imensos, mas são possíveis de serem concretizados. Para tanto, será necessário garantir os avanços conquistados no último período, den-

tre os quais atender integralmente a primeira infância na educação, retirar as restrições contidas na Emenda Constitucional nº 95 quanto ao financiamento à educação por parte da União, implementar o CAQi, destinar mais recursos para que o PNE seja cumprido, paralelamente a tornar o Fundeb matéria permanente na Constituição, além de, enfim, incorporar no Fundeb novos mecanismos e formatos que garantam a educação pública de qualidade para todos os brasileiros e para todas as brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Thiago e PINTO, José Marcelino. Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In. GOUVEIA, Andréa, PINTO, José Marcelino e CORBUCCI, Paulo. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação**. Brasília: Ipea, 2011.

ARAUJO, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>.

Acesso em: 31 ago. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 59**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 31 ago. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 95**. Altera o Ato das Disposições Constitu-

cionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 31 ago. 2018.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: Inep, 2018.

BASSI, Marcos. **Financiamento da educação infantil em seis capitais. Caderno de Pesquisa**. Vol. 41 Jan/abr. São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo e SOUSA, Sandra. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. [Introdução]. In: **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco; 2010.

PINTO, José Marcelino. Financiamento da educação básica A divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: out. 2018.

VIEIRA, Sofia e VIDAL, Eloisa. **Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re) construção histórica**. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 17-42, jan./jun. 2015

A PRÁXIS REFLEXIVA E AUTÔNOMA PROVOCA- DA PELA EAD: ALUNOS E DOCENTES EM BUS- CA DOS DIREITOS HUMANOS

Dinamara P. Machado *

Marcia Regina Mocelin **

Resumo: O presente artigo constitui-se de três partes: as cinco gerações da educação a distância (EaD); os direitos humanos e a perspectiva de autonomia a partir de Vazquez e de Freire, considerando-se, em tópico à parte, os conceitos de utopia e de práxis; e as práticas pedagógicas desenvolvidas por professores que atuam na EaD. Por fim, conclui-se sobre o momento atual de compreender a realidade de ações. Foi utilizada a pesquisa qualitativa exploratória, com uma breve revisão de literatura. Identificou-se que o Brasil, ao concordar com a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), optou por construir um sistema educacional inclusivo, em que a Educação, base para uma sociedade mais justa, é estabelecida como direito fundamental. Credita-se que a educação a distância tem avançado significativamente em todos os níveis e que o futuro resguarda processo de ensino em que se pese apenas educação.

Palavras-chave: Educação a distância. Educação de jovens e adultos. Práxis. Utopia. Direitos Humanos. Autonomia.

* Doutora em Educação pela PUC/SP. Pesquisadora em Educação com ênfase na Educação a Distância. Líder do grupo de pesquisa no CNPQ. Diretora da Escola Superior de Educação do Centro Universitário Internacional Uninter — Curitiba/PR.

** Pós-doutora em Educação pela UTP e Universidade de Salamanca. Doutora pela UTP/PR. Pesquisadora na área de Direitos Humanos. Líder de linha de pesquisa. Coordenadora dos cursos de Segunda Licenciatura e Formação Pedagógica do Centro Universitário Internacional Uninter — Curitiba/PR.

INTRODUÇÃO

A ninguém se pode negar a oportunidade de aprender, por ser pobre, estar isolado geograficamente, marginalizado, doente ou por qualquer outra circunstância que impeça seu acesso a alguma instituição de ensino. Estes são elementos que supõem o reconhecimento de uma liberdade para alguém decidir se quer ou não estudar.
(Wedemeyer)

O texto presente constituiu-se a partir das pesquisas e das práticas pedagógicas vivenciadas na educação a distância, ou ainda, no processo educacional com aparatos tecnológicos em diferentes níveis de ensino, a partir também da reflexão sobre políticas públicas, bem como da análise e da atuação em distintas modalidades de ensino.

A epígrafe acima abarca a certeza de que cabe ao adulto as escolhas educacionais, mas também evidencia que os órgãos reguladores e os professores têm a obrigação social e filosófica de oferecer a todos o direito a educação. Os polos antagônicos de liberdade e de obrigatoriedade se encontram na contemporaneidade. A educação a distância foi uma das perspectivas educacionais respaldadas pelos últimos governos brasileiros, apesar de reconhecidamente ter sido adotada de forma tardia. Quer-se crer que, quando o adulto tem opção de estudar, o fará por convicção de que, pelas práticas vivenciadas em seu contexto, poderá alterar sua realidade social. Por consequência, se uma dimensão é afetada por uma mudança, o todo ao redor também o será. Parece utopia reafirmar este pensamento, mas todo processo educacional carrega consigo uma intencionalidade. Indiferente da modalidade de ensino, docentes e alunos engajados no tempo, no espaço, no conjunto de relações para produção intelectual e no trabalho cotidiano possuem capacidade para inserirem-se ativamente e para inverterem o pensamento social que envolve a todos na contemporaneidade.

Os autores de referência neste artigo, apropriados há muito tempo nas práticas pedagógicas, são: Vázquez (1977, 2001), Masetto (1998, 2003, 2012, 2000, 2010), Pinto (2007), Knowles, Holton III e Swanson (2009), Freire (2011, 2015), Bobbio (2004), entre outros.

Tem-se como grandes exemplos para o trabalho pedagógico, pela realidade da práxis revolucionária, os arquétipos promovidos por Adolfo Sanches Vázquez e por Paulo Freire. Vázquez é um filósofo ímpar dos tempos atuais, viveu a guerra civil e lutou contra Franco, quem, por sua vez, criou por decreto a Universidade Nacional de Educação a distância (Uned). A Uned é a segunda maior universidade europeia, com aproximadamente 200 mil alunos. Notoriamente reconhecida pela Unesco desde 1997, todos os programas da Uned, em todos níveis, são oferecidos gratuitamente para população da Espanha. O modelo foi utilizado para desenvolver as políticas e as práticas em educação a distância no Brasil. Por outro lado, a partir de Angicos/RN, Paulo Freire desenvolveu metodologia revolucionária. Sanches Vasquez e Paulo Freire viveram a solidão do exílio e influenciaram o mundo a partir da intelectualidade autônoma e coletiva.

A divisão proposta em três partes não restringe a inter-relação entre as temáticas. Os autores selecionados constituem, de forma sistêmica, a compreensão de que a diversidade tornou a todos demasiadamente humanos. Por meio da reflexão e da autonomia, pode-se conviver e viver de forma democrática, responsável e com respeito à diversidade.

I. AS CINCO GERAÇÕES DA EAD

No poema e nas nuvens,
cada qual descobre o que deseja ver;
(Helena Kolody)

Neste artigo, apesar dos discursos serem direcionados para a modalidade EaD, concorda-se com Pinto (2007, p. 29) no sentido de que a “educação é um processo pelo qual a sociedade forma seus membros à sua imagem e em função de seus interesses”. Ou seja, indiferente da modalidade de ensino, todo processo educacional resguarda em si uma utopia sobre o ser social desejado na sociedade em determinado momento.

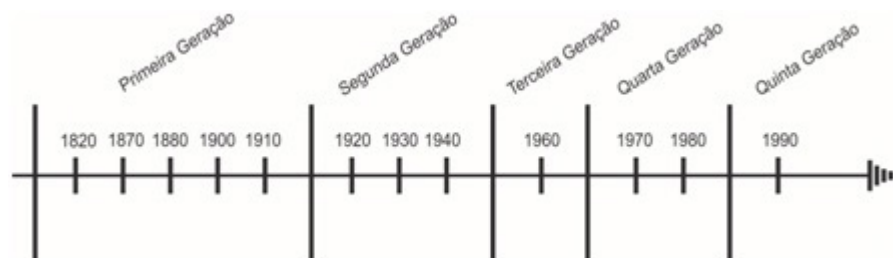
As experiências no continente africano, ou ainda, nos Estados Unidos (quando da exploração de novos espaços no «velho oeste») e as inúmeras críticas que a EaD recebe, em alguns países, de pesquisadores que depreciam o processo de educação formal contribuíram para que a educação a distância fosse devidamente estudada em sua gênese. A EaD ultrapassa as barreiras geográficas, climáticas, sociais e econômicas, e pode ajudar no pensamento reflexivo dos diversos povos.

Elencadas por Moore e Kearsley (2007), as cinco gerações da EaD retratam o avanço desde as tecnologias analógicas até as digitais. Retratam também a mudança na reflexão sobre reproduzir na EaD ações próprias da modalidade presencial. Neste artigo, a intenção é demonstrar que a EaD é antiga e que, ao mesmo tempo, é o futuro da educação. Está-se recaindo no empirismo do discurso comum, pois há convicção, neste trabalho, de que o processo educacional sempre servirá a um momento histórico. Assim, no passado, foi usada a ardósia e, na contemporaneidade, são utilizados os diversos instrumentos, apenas como meio para desenvolver, entre docentes e alunos, o processo de aprendizagem.

A primeira geração de EaD utiliza material impresso e pressupõe cursos de cunho operacional. A segunda geração utiliza o rádio para disseminar a educação. A terceira geração é marcada por pesquisadores da educação e da psicologia, na análise a cursos em que alunos e professores atuavam distantes geograficamente. A quarta geração utiliza o satélite para transmissão e, por consequência, alunos são agrupados para terem acesso a determinado conteúdo. Finalmente, a quinta geração é vivenciada na atualidade, com o uso da internet e dos aparelhos móveis, incluindo-se a mistura entre “nativos” e “imigrantes digitais”. A seguir uma figura é apresentada para representar as cinco gerações e seus respectivos períodos históricos:

Figura 1. Cinco gerações de EaD

Fonte: Figura elaborada com base no texto de Moore e Kearsley (2007), extraída da dissertação de Machado (2009).



No Brasil, a educação a distância foi regulamentada pelo art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no ano de 1996. A EaD moldou-se de várias formas, e abriga experiências em distintos níveis, com presença das tecnologias utilizadas nas cinco gerações citadas. Perpassa também o ensino presencial, quando utiliza 20% a distância, caracterizando o semipresencial.

Desde que regulamentada no Brasil, a educação a distância enfrenta inúmeras percepções oriundas de educadores, de gestores e da sociedade em geral, desde uma visão reducionista até um discurso de que a EaD irá retirar o país das últimas posições nos indicadores mundiais de desenvolvimento. Esta inquietação por pesquisadores brasileiros produziu o número de 910.823¹ trabalhos de doutorado e de mestrado entre 2012 e 2017 sobre os aspectos relacionados à tecnologia, conforme pesquisa realizada no Banco de Tese e Dissertações da Capes.

Os números revelam que optar por fazer educação com recursos tecnológicos envolvendo pessoas que estão geograficamente distantes requer planejar e trabalhar diária e arduamente para vencer os discursos que marginalizam a EaD. Indiferentemente da modalidade, o processo de ensino é entendido como uma atividade complexa e laboriosa, dificilmente aprendida sem esforço intelectual e vivencial. Assim, as tecnologias digitais ou analógicas são apenas recursos que auxiliam a distribuir e a compreender as temáticas que devem ser aprendidas para desenvolver o sujeito que atua na sociedade atual.

Reafirma-se que inserir tecnologias, copiar modelos e oferecer facilitadores no processo pedagógico não bastam, pois estes elementos apenas reforçam uma visão fragmentada em uma modalidade de ensino que tem ajudado muito aos que estão marginalizados.

Na contemporaneidade as proposições freirianas se revelam dia após dia. Relembre-se os ensinamentos de Freire (2015, p. 96): “Já agora ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém se educa a si mesmo: os homens se educam

¹ Este dado foi extraído no dia 25/02/2018. Disponível em <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>>. Verbete: Educação a distância.

em comunhão, mediatizados pelo mundo”. A proposta de *educador-educando* e de *educando-educador* é reforçada em “quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao aprender”.

Apesar das várias nuances vivenciadas no processo educacional, fundamenta-se que o ato de aprender é antagônico, pois depende da liberdade de escolher aprender ou não, ou seja, depende da autonomia. Mas a educação apresenta-se como um meio para libertar-se da consciência coletiva e da cultura impostas nos diferentes contextos sociais e políticos de uma sociedade elitista e capitalista.

2. UTOPIA E PRÁXIS

Ao constituir, neste trabalho, a dialética de Vasquez a respeito da utopia, registra-se que existe, na sociedade capitalista, um discurso ideológico que busca findar a utopia, ou ainda, imputar às utopias sociais² reconfigurações que, por sua vez, apenas encobrem a premência para a equidade social.

Nas palavras de Vázquez (2001, p. 371),

(...) a história não está escrita de uma vez para sempre e de que o homem, na medida em que compreenda e atue, em condições determinada e de acordo com as metas que trace para si, possa tentar mudá-la em direção de uma vida futura mais nobre, digna e justa.

Se a utopia é a instância relativa à atividade prática que, por sua vez, faz e refaz os seres, a práxis é oriunda de uma aspiração reflexiva a determinada realidade. A práxis revela as funções cognitivas, emocionais e físicas referentes a um sujeito ou a um grupo social.

A práxis pode ser entendida de forma arrazoada como apenas “prática”. Para alguns, essa conceituação conota ações realizadas de forma repetitiva e tecnicista. Como princípio, abandona-se, neste trabalho, esta conceituação, enquanto uma práxis oriunda de uma consciência comum e ingênua. A práxis ora assumida diz respeito à práxis filosófica, que, por sua vez, resulta de agregar a reflexão e a ação às relações de produção no mundo do trabalho, a fim de provocar mudanças.

Ousar tratar de uma práxis docente “revolucionária” em EaD requer relembrar Vasquez (1977, p. 192):

Se o homem aceitasse sempre o mundo como ele é, e se, por outro lado, aceitasse sempre a si mesmo em seu estado atual, não sentiria necessidade de transformar o mundo nem de transformar-se.

² Registra-se que as novas configurações utópicas buscam mostrar para o ser social atual que as minorias já encontraram espaço e que, dentro do Estado, por meio de programas e de descentralização, todos foram atendidos.

3. DIREITOS HUMANOS

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada na Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1948, a Constituição Brasileira promulgada em 1988 e as Constituições anteriores na sociedade moderna têm abarcado o princípio da igualdade. Estes dispositivos legais marcam o reconhecimento à dignidade humana, indiferente de sexo e de identidade de gênero, pois aplicam-se a todos os membros da “Família Humana”, que, por sua vez, no decorrer histórico, tem sofrido transformações. A dignidade humana é compreendida a partir de várias correntes filosóficas e marcam determinadas sociedades. Relembre-se o que fora alertado por Bobbio (2004):

os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (2004, p. 09)

O direito à educação ampara-se nos princípios da igualdade e dos direitos fundamentais e constitui-se como elemento primordial para construir, na sociedade atual, o sujeito enquanto indivíduo e enquanto ser social. O direito à educação é pleiteado novamente nos Quatro Pilares da Educação, havendo a necessidade de discutir e de desenvolver o “aprender a ser” para “aprender a conviver”.

A temática Direitos Humanos é prevista como disciplina ou como conteúdo interdisciplinar em cursos de graduação no território nacional desde 2012, após o Parecer CNE/CP nº 08, de 06 de março, por sua vez regulamentado pela Resolução CNE/CP nº 01, de 30 de maio daquele ano. Os Direitos Humanos têm por objetivo fortalecer os direitos e os deveres primordiais nos âmbitos social, político, econômico e cultural para desenvolver a dignidade humana nos níveis regional, nacional e global.

O Estado ser obrigado a oferecer a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio) para atender ao direito à educação constitui política pública recente no Brasil, pois, durante todos os anos da República, havia-se garantido o Ensino Fundamental. No Brasil, existem carências históricas em oferecer a Educação Infantil, que perpassam desde a infraestrutura física até a formação de professores. Recentemente, numa das capitais brasileiras, foi aprovada, em estado de emergência, a possibilidade de profissionais com Ensino Médio somente, e sem formação específica para a docência, assumirem salas de aula na Educação Infantil. O fato gerou extrema mobilização na sociedade educacional, visto que, desde 1996, com a homologação da Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), existe um esforço voltado para a formação de professores, com programas constituídos para sanar dificuldades. O caso ainda permanece em discussão e só o tempo mostrará quais avanços e recuos governamentais surtirão efeito.

Quando se trata do princípio de igualar as oportunidades, reforça-se que, por um período histórico, ainda será necessário estabelecer programas sociais, tais como Prouni, Programas de Cotas, entre outros, para minimizar a distorção de classes existentes no país. O acesso à educação, a politização e a sociedade civil organizada são meios possíveis para buscar efetivar esse princípio de igualdade. São também estratégias para eliminar o desnível cultural, social e econômico existente.

Transfigurar de uma sociedade excludente para uma sociedade inclusiva, com oportunidades iguais minimamente implantadas, requer desenvolver políticas públicas que concebam o SER enquanto HUMANO, que, por sua vez, possui limites e limitações, e que, dentro de preceitos próprios, pode contribuir socialmente a partir das diferenças.

Para tanto, os espaços de dialética e de novos discursos construídos ainda precisam avançar nos lares e ganhar as ruas, para transformarem a sociedade como um todo. Afinal, não existe mais tempo para pão e circo³ na sociedade. É preciso vencer ideologias arraigadas e construir utopias diárias onde o SER HUMANO aproveite cada momento de sua vida em plenitude. Se novos discursos forem constituídos pela educação, então o Estado começará a ser caracterizado também de outra forma, e a democracia se estabelecerá em plenitude, em uma sociedade que é representada e que possui direito de manifestar-se e de contribuir para o país se desenvolver.

Parafraseando Viegas (2003), o princípio da participação acontece por vários meios, podendo ser direta, com chamada pública para referendo e para plebiscito ou com iniciativa popular. Além dos meios citados, constituir conselhos públicos nas mais diversas esferas, os quais contam com participação de membros da sociedade, é fundamental para garantir o princípio da participação.

O princípio de identidade configura-se justamente em oposição à sociedade cartesiana que caracterizou e nominou a tudo. Pois as pessoas são inicialmente humanas, e somente se consegue fazer prevalecer os demais princípios se a máxima das pessoas serem definidas como HUMANAS for retomada.

Finaliza-se esta etapa de interlocução com as palavras de Mocelin (2016, p. 147).

É condição *sine qua non*, com todos os recursos e disponibilidades que a ciência e a cultura produzem para a qualidade da vida humana, sem tratamento discriminatórios - muitas vezes sutis e “maquiados” - que imobilizam e desumanizam, desqualificam e produzem a morte humana na vida.

Enfim, à medida que os professores reconhecem que as políticas públicas, as tecnologias, as tendências educacionais e as modalidades de ensino estão a serviço de uma práxis revolucionária, compreenderão que a educação a distância possui alcance social, que outras sociedades avançaram com uso dessa modalidade e que os projetos para formalizar e para democratizar o processo educacional são inúmeros e de longa data.

³ A expressão pão e circo (panem et circenses), utilizada pelos romanos quando os jogos nas arenas de batalhas foram implantados, refere-se a como dominar e manipular o povo.

4. PRÁTICAS PEDAGÓGICAS

Em busca de cumprir o básico dos direitos humanos sociais, isto é, o direito a educação de qualidade, tomam-se como experimentação algumas práticas pedagógicas dos professores que atuam na EaD, para corroborar com a práxis reflexiva e autônoma que os estudos a distância proporcionam.

A preocupação em cumprir as exigências legais, ofertando as práticas que são obrigatórias e que enriquecem o aprendizado, faz com que os cursos a distância estejam cada vez mais próximos do aluno. A aprendizagem torna-se assim mais eficiente.

Vale lembrar que a LDB preconiza a educação a distância como uma modalidade na qual a mediação didática e pedagógica ocorre com meios e com tecnologias de informação e de comunicação nos mais diversos tempos e lugares.

São apresentadas a seguir algumas atividades práticas de interação via tecnologia nos cursos a distância e também na EJA numa instituição do país com alcance nacional.

O projeto *Saiba Por quê?* consiste em gravações de no máximo 3 minutos com os coordenadores dos cursos de EJA. São pontualmente esclarecidos os elementos que geram dúvidas nos *prospects*, nos acadêmicos e nos parceiros dos polos de apoio presencial. Tempo de curso, grade do curso, certificado, atividades práticas e atividades profissionais são ressaltados. Os vídeos produzidos são enviados para todos os setores de atendimento direto ao aluno.

O *Tira-dúvidas* são videoaulas curtas — no máximo de 20 minutos — elaboradas a partir das dúvidas sobre os conteúdos por parte dos alunos. As respostas às dúvidas ocorrem durante transmissão ao vivo pelo *Facebook Live*, postada posteriormente no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA).

O *Programa específico do curso* é um espaço em que o curso se projeta na sociedade virtual e um momento em que assuntos atuais são debatidos. Cada curso, com sua característica, terá, em dia e horário específico, um programa em que professores da sede de Curitiba irão debater, por meio de *Live* no *Facebook*, temáticas emergentes. Neste caso, a certificação não é ofertada. O polo de apoio presencial pode organizar-se diante das mudanças e fazer seu calendário de retransmissão.

Por fim, direcionado aos alunos calouros, o *Inter.Agindo* é um programa transmitido ao vivo pelo AVA da instituição. As temáticas do *Inter.Agindo* são desenvolvidas em dois programas por fase.

O curso da EJA utilizado como mostra possui 1100 alunos ativos em território nacional, os quais, para obterem êxito, cumprem o roteiro de estudo organizado pela instituição de ensino. As atividades *Tira-dúvidas*, *Programa do Curso* e *Textos do curso* são configuradas como atividades extras, em que o aluno tem a liberdade de escolher se participa ou não, pois não fazem parte do sistema de avaliação.

Ao analisar os dados, conclui-se que os alunos adultos do curso pesquisado buscam, de forma livre, novos conhecimentos por meio do *Tira-dúvidas*. Dessa forma, configura-se o comprometimento dos adultos com a formação, apesar de, no AVA

Tabela 1. Dados de acesso da EJA
Fonte: Coordenação de mídias da instituição pesquisada

<i>Live</i>	<i>Data</i>	<i>Alcance</i>	<i>Curtidas</i>	<i>Compartilhamentos</i>
Tira-dúvidas	19/03/2018	801	72	5
Programa do Curso	05/03/2018	499	60	0
Tira-dúvidas	19/03/2018	801	72	5
Programa do Curso	05/03/2018	499	60	0
Tira-dúvidas	18/06/2018	672	40	0
Tira-dúvidas	25/06/2018	647	36	2
Tira-dúvidas	02/07/2018	797	47	2
Tira-dúvidas	11/06/2018	268	9	1
Textos do curso - 2ª feira	19/02/2018	142	1	0
Textos do curso - 2ª feira	26/02/2018	222	5	0
Textos do curso - 2ª feira	05/03/2018	284	19	1
Textos do curso - 2ª feira	12/03/2018	295	8	1
Textos do curso - 2ª feira	19/03/2018	234	8	2
Textos do curso - 2ª feira	26/03/2018	328	11	1
Textos do curso - 2ª feira	09/04/2018	261	20	0
Textos do curso - 2ª feira	16/04/2018	260	16	1
Textos do curso - 2ª feira	14/05/2018	243	15	0
Textos do curso - 2ª feira	07/05/2018	250	12	0
Textos do curso - 2ª feira	21/05/2018	224	8	1
Textos do curso - 2ª feira	30/04/2018	217	7	1
Textos do curso - 2ª feira	23/04/2018	184	6	0

institucional, também ser oferecido momento síncrono para dúvidas. Outro fator relevante é que textos genéricos expostos no *Textos do Curso* prendem menor atenção dos alunos, conforme se verifica na tabela 1.

CONCLUSÃO E ALGUNS APRENDIZADOS

Quando se atrelam educação a distância e educação de jovens adultos, está-se tratando de direitos humanos, afinal, indiferentemente da modalidade, se deve e se precisa oferecer educação para todos. É óbvio que também se está unindo à marginalidade social, pois educação de jovens e adultos é o reconhecimento de que, dentro do tempo adequado das vidas humanas, não se consegue oferecer ensino. De forma reparadora, os programas de jovens e adultos se fortalecem, visto que muitas pessoas estão à margem e em busca dos seus direitos sociais. A educação a distância busca diuturnamente reconsiderar os discursos daqueles que fizeram do acesso à educação apenas um espaço para os mais abastados. A EaD busca romper estas barreiras e

permitir que um enorme contingente de pessoas, em diferentes recônditos, tenham acesso ao processo formal de educação.

Ser professor no cenário contemporâneo requer possibilitar educação para todos, indiferente da modalidade e do nível de ensino. Também significa ir além de discursos em artigos acerca dos Direitos Humanos. É desenvolver, nas gerações atuais, o poder reflexivo de ações, por sua vez voltadas para as gerações sem nome. Educar no cenário contemporâneo ultrapassa ensinar apenas a ciência em todas as esferas, requer ajudar a desenvolver, como prática de vida, os conceitos de autonomia, de alteridade e de liberdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTTOMORE, Thomas. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1997.

KENSKI, Vani Moreira. **Educação e tecnologias: O novo ritmo da informação**. Campinas, SP: Papirus, 2007.

KOSIK, Karel. **A Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1976.

MACHADO, Dinamara Pereira. **Perspectivas de docência e interação na Educação Superior: ambiente virtual TelEduc**. Dissertação de mestrado em Educação, USP, 2009. Disponível. em <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UT_P_79872b6f2e7d091624de6c3d47e53adc>. Acesso em 10 de março de 2018.

MASETTO, Marcos. **Competência pedagógica do professor universitário**. São Paulo: Summus, 2003.

_____. (Org.) **Docência na universidade**. 11. ed. Campinas: Papirus, 1998.

_____. **Inovação no Ensino Superior**. São Paulo: Loyola, 2012.

_____. **Docência: uma construção ético-profissional**. São Paulo: Papirus, 2000.

_____. **O professor na hora da verdade: a prática docente no ensino superior**. São Paulo: Avercamp, 2010.

- MOCELIN, Márcia Regina. Educação, Direitos Humanos, Vulnerabilidade Social e Adolescentes em Conflito com a Lei. In **Políticas públicas e gestão da educação: desafios e compromissos – Volume 1**. Ferreira, Naura Syria Carapeto; Fontana, Maria Iolanda; Salomé, Josélia Schwanka. Curitiba: CRV, 2016.
- MOORE, Michael G.; KEARSLEY, Greg. **Educação a Distância: uma visão integrada**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- VAZQUEZ, Adolfo Sanchez. **Filosofia da Práxis**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
- _____. **Entre a Realidade e a Utopia: ensaios sobre política, moral e socialismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Docência como atividade profissional**. In: Profissão docente: novos sentidos, novas perspectivas. Campinas: Papirus, 2008.
- VIEGAS, Weverson. **Cidadania e participação popular**. Teresina, v.7, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em: [Http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199). Acesso em 20 fev. 2018.

REFLEXÕES SOBRE AVALIAÇÃO: DA CONCEPÇÃO À IDEIA DE SISTEMA

Carlos Eduardo Bittencourt Stange *

Resumo: O presente artigo aborda a avaliação educacional, externa e interna, no âmbito brasileiro, principalmente na Educação Básica. Analisam-se sistemas avaliativos nacionais e internacional atualmente aplicados no Brasil, entre os quais o Saeb, o Sinaes e o Pisa. Com base no Plano Nacional de Educação, aborda-se proposta de integração sistêmica entre as avaliações. Pondera-se avaliar também a docência e a estrutura escolar da Educação Básica, bem como considerar a autoavaliação institucional e a avaliação por parte da sociedade. Discute-se o Projeto Político Pedagógico no sentido de integrar as diferentes avaliações, o perfil e o currículo escolar. Por fim, para repensar a avaliação, reflete-se quanto a planejamento, legislação e cultura. Conclui-se sobre avaliação formativa.

Palavras-chave: Avaliação institucional. Cultura. Sistema Nacional de Avaliação. Avaliação formativa.

* Formado em Ciências Biológicas — Licenciatura e Bacharelado (PUC/PR). Especialista em Ecologia e em Ensino de Ciências (Unicentro/PR). Mestrado em Educação (Unicamp-SP/Unicentro-PR). Doutorado em Educação, Metodologia de Ensino de Ciências (Universidad de Burgos — UBU, Espanha). Doutorando em Educação — Políticas Públicas (Universidade Estadual de Maringá — UEM). Curso de Treinamento em Pesquisa no Instituto de Educação de Londres (IoE/London/UK). Atuação de docência na Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná/Unicentro. Diretor de Avaliação Institucional da Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná — Unicentro (2003-2016). Avaliador do BASIs (desde de 2007). Membro da Comissão Especial de Avaliação Institucional do Estado do Paraná (desde 2004) junto à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado do Paraná. Membro Suplente do Conselho Estadual de Educação do Paraná (desde 2013). Coordenador Pedagógico do Programa Permanente de Extensão e Pesquisa em Ciências/PEPEC. Coordenador Pedagógico do Projeto Permanente de Extensão Instrumentação, Experimentação e Demonstração em Ensino de Ciências.

INTRODUÇÃO

Qual avaliação queremos? Qual avaliação fazemos? Não se pode falar sobre avaliação sem buscar reflexões sobre estas duas simples perguntas.

Em termos de concepção, inicia-se esta reflexão pelo aspecto da cultura. O objetivo da avaliação é o ensino, independentemente de ideologias, de crenças ou de preceitos, mesmo de ordem pessoal. E ensino não é apenas o exercício realizado pelos professores, mas todos os movimentos para mediar conhecimentos junto àquele que quer aprender, de modo a possibilitar condições para a compreensão e para formas melhores de “ler” o mundo. Ou seja, todos os conteúdos de algum modo debatidos constituem base instrumental de desenvolvimento cognitivo para que se possa compreender e assumir posicionamentos no mundo, para o mundo e em relação ao mundo, por meio de representações mentais constituídas a partir da assimilação.

Em uma análise talvez cartesiana sobre o ensino, o qual se pode compreender por variáveis, alguns termos precisam ser sempre considerados, e.g., a cultura, os princípios, os valores e o contexto da evolução histórica, sob pena de não se poder compreender o porquê de políticas, de programas e de ações institucionais referentes à Educação. Nesta linha de ponderações, faz-se necessário considerar as formas de mediar as interações sociais, observando-se princípios e valores. Em outros termos, faz-se necessário considerar o que se aceita ou não, ética e socialmente, na interação.

O que pretensamente se argumenta nestes dois últimos parágrafos é que o ensino é cultural e, ao mesmo tempo, está inserido em uma cultura e não em outra. Portanto, evidentemente, a compreensão histórica, não apenas a memória, é essencial. E, se o ensino ocorre a partir de uma cultura, para uma cultura e inserido em uma cultura, ou seja, se o ensino vai muito além de aprender a ler ou a resolver expressões matemáticas de raciocínio mínimo para formar um cidadão, então também a avaliação ocorre de modo cultural, tão quanto ensinar e aprender.

A avaliação constitui-se em compreender a amplitude e a eficiência do que se ensina, por que se ensina e para quê. Somente com esta consciência e com esta atitude cidadã é que se compreende o quê, o como, o porquê e o para que aprender. No ensino, a vida escolar é a principal mediação para que se possam assimilar conceitos essenciais a “ler” e a compreender o mundo, bem como a posicionar-se no mundo e para o mundo.

Portanto, em termos de avaliar a instituição (local físico e corpo social), considerar a escola como mediadora social no ensino e na aprendizagem é muito mais abrangente do que pretensamente considerar possíveis assimilações de conteúdos.

I. QUAL AVALIAÇÃO FAZEMOS?

O Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) implementaram avaliações na Educação

Básica. Todavia, todas as avaliações referidas medem o conteúdo resultante de uma aprendizagem. A docência e a estrutura escolar não são avaliadas. Também não há a necessária avaliação por parte da sociedade. A seguir, destacam-se algumas das avaliações referidas.

O Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) surge para

aferir competências, habilidades e saberes de jovens e adultos que não concluíram o Ensino Fundamental ou Ensino Médio na idade adequada. Antes, a certificação para alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) era feita por meio de provas realizadas pelas secretarias municipais ou estaduais de educação, outra opção para obtenção do certificado. [...]

O Exame tem quatro aplicações, com editais e cronogramas distintos: Encceja Nacional para residentes no Brasil, Encceja Nacional PPL, para residentes no Brasil privados de liberdade ou que cumprem medidas socioeducativas, Encceja Exterior, para brasileiros residentes no [sic] e Encceja Exterior PPL, para residentes no exterior privados de liberdade ou que cumprem medidas socioeducativas. As aplicações fora do Brasil são realizadas em parceria com o Ministério das Relações Exteriores (MRE). (INEP, 2017)

Por outro lado, desde sua origem em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) atesta os resultados de fluxo escolar e das médias de desempenho nas avaliações. A base de cálculos envolve os insumos a partir do Censo Escolar e dos resultados nas avaliações promovidas pelo Inep, no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Ao trabalhar com insumos e com resultados de aprendizagem, a visão deste sistema assume por pressuposto que um índice é fator balizador do outro. Ou seja, havendo muita retenção, o Ideb será baixo, ou, havendo muita aprovação, mas sem qualidade, se acusará baixa aprendizagem.

Por sua vez, o Saeb é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala. Como metodologia para coletar os dados, o Inep aplica periodicamente provas e questionários. Essa metodologia permite aos diversos níveis governamentais do país uma avaliação sobre a qualidade da educação. Oferece também subsídios para elaborar, monitorar e aprimorar políticas, com base em evidências e em averiguações nas áreas de Português — incluindo redação —, Matemática e Ciências Naturais (INEP, 2017).

A Provinha Brasil possibilita um diagnóstico avaliativo e de monitoramento sobre a alfabetização e o letramento inicial e sobre as habilidades iniciais em matemática.

Atualmente aplicado ao final da Educação Básica, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), além de medir o desempenho na aprendizagem, é também utilizado como base para o Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Por meio do Sisu, instituições públicas de ensino superior oferecem vagas a candidatos participantes do Enem. Os resultados do Enem e do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) se incorporam ao Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior (Sinaes), no cálculo para a Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD). Ainda

em relação aos cálculos constituintes do Sinaes, a titulação e o regime de trabalho do corpo docente são também essenciais. O Sinaes abrange ainda processo formativo tendo por base a autoavaliação pelas Instituições de Ensino.

De todas as avaliações aqui relacionadas, apenas a de ensino superior considera a organização didático-pedagógica e a infraestrutura como fatores essenciais à oferta de curso com qualidade. Ou seja, estes sistemas avaliativos não empregam a mesma linguagem, isolando-se em metodologias e em consequentes resultados.

Enquanto proposta de sistema, o Saeb não alcança, de certa forma, a expectativa quanto aos conteúdos de aprendizagem, pois não abrange todas as áreas de conhecimento. Não considera ainda as condições estruturais para instituições ofertarem os cursos, tampouco a autoavaliação.

Há, assertivamente, na meta 7 do Plano Nacional de Educação — homologado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 —, a diretiva para a construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Há ainda outras avaliações de caráter externo, como a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa).

A ANA é uma avaliação

que objetiva aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas. Também compõem o ANA o Indicador de Nível Socioeconômico e o Indicador de Formação Docente da escola. (INEP, 2015).

O Pisa é realizado a cada três anos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a qual tem como princípios a democracia e a economia de mercado. O Pisa “é uma avaliação internacional que mede o nível educacional de jovens de 15 anos por meio de provas de Leitura, Matemática e Ciência” (INEP, 2007).

Em 2018, o PISA foi aplicado no Brasil em 661 escolas, cobrindo uma população estudantil de 19 mil alunos de 15 anos de idade, ou seja, nascidos em 2002 e matriculados a partir do sétimo ano do ensino fundamental (MEC, 2018). A estratégia 7.11 do Plano Nacional de Educação 2014–2024 projetou os seguintes índices para o Pisa, quanto à média dos resultados em matemática, leitura e ciências: em 2015, 438 pontos; em 2018, 455 pontos; e, em 2021, 473 pontos. Em 2015, porém, a média do Brasil foi de 395 pontos.

Em contrapartida, os resultados do Ideb figuram, desde 2007, acima das metas estabelecidas pelo país. Portanto, há, nestes cenários, uma contradição.

Todos estes sistemas avaliativos fundam-se na noção classificatória, em um modelo concorrencial. Ações gerenciais transparecem, cujas evidências matematizadas reforçam a ideia de competência pelo mercado. Em outros termos, não há aspectos formativos nesses modelos de exames avaliativos, salvo raras e localizadas ações incipientes. Pode-se afirmá-lo principalmente pela ausência de avaliações internas para compor os resultados.

Estão postas as categorias mínimas para a avaliação interna: perfil do corpo social, envolvendo o alunado e os profissionais da educação; condições de infraestrutura das escolas; recursos pedagógicos disponíveis; e gestão escolar, introduzindo-se, ato contínuo, o processo permanente de autoavaliação pelas escolas de educação básica. A autoavaliação integra-se ao necessário planejamento estratégico institucional e, assim, ao Projeto Político Pedagógico.

Os princípios da autoavaliação estruturam-se em ações colegiadas, dialógicas e democraticamente representativas, dentre outros pontos. Nessa proposta, faz-se necessário compreender os momentos de ser avaliado e de ser avaliador. Em outros termos, quanto ao referencial, ora os agentes estarão falando a partir de suas necessidades (o que alguns teóricos conceituam como *micropolíticas*), ora estarão falando a partir das prioridades institucionais, setorizadas ou não (conceituadas como *macropolíticas*).

Em seu duplo papel, estes “atores” institucionais necessitam de clareza sobre a Missão Institucional, sobre as políticas, sobre os programas e sobre as ações. A partir da proposta de autoavaliação institucional, pode-se racionalmente compreender a função da avaliação institucional, incluindo a necessária avaliação ao curso.

A autoavaliação é, por natureza, o principal aspecto de transparência institucional e, neste sentido, é essencial conhecer as populações que vivem na realidade social da instituição. Dias Sobrinho (1996) destaca que a autoavaliação é realizada pelo “conjunto de atores da instituição que coloca os problemas, que levanta as interrogações a que a avaliação deve responder”. É por meio desses “atores”

de modo social e público que devem ser constituídos o objeto (o que avaliar), os objetivos e usos (para que avaliar), as razões e princípios (por quê), os critérios, as normas, a metodologia e os modos de construir e desenvolver o processo de avaliação (como) e os atores sociais (quem). (SOBRINHO, 1996)

Alguns aspectos merecem ser ponderados, e.g.: valorização; desejo de bem estar; expectativas; relações com as origens socioeducacionais dos agentes; cultura; valores; o que os “atores” fazem e como ocupam seu dia; comportamento inicial; como “os atores” manifestam suas necessidades e como as priorizam; faixas etárias e colaboração em termos de renda familiar; faixas que estão dispostas a investir em educação; formas de comunicação e, essencial, como os “atores” esperam ser informados; e como demonstram condições de crescimento. E ainda, talvez de maior peso, aspectos conceituais sobre: amor; amizade; pátria; religião; sociedade; política; trabalho; solidariedade; mercado de trabalho; competitividade; e comprometimento.

Destaca-se que

só bem avalia, quer seja aluno, quer seja professor, funcionário ou mesmo a comunidade externa, quem tem ciência da realidade, conhecimento sobre os fatos, processos, normas, sobre a vida acadêmica e, sobremaneira, sobre as superações, avanços e evoluções que a instituição vivencia / conquista e, como traduz tais feitos em Bem Público (lembrando-se que Educação é um

Bem Público, independentemente de ser de oferta particular ou pública) para sua comunidade interna, externa local e regional. Portanto, dar-se a conhecer, comunicar-se, mostrar-se, ser procurado e envolver-se na comunidade não poderia, de modo algum, deixar de ser um item avaliativo. (STANGE, 2014)

Não há como se integrar à avaliação, como avaliado ou como avaliador, sem o exercício do conhecer e, sobremaneira, do conhecer-se. Este último é o único caminho plural e democrático para a consciente tomada de decisões. Assim, concordante com Dias Sobrinho (1996), pode-se decidir que a avaliação objetiva a

melhoria da qualidade da instituição em todos seus processos de produção científica e de formação humana com forte sentido social e público [...] ela [a avaliação] é necessariamente proativa, ou seja, otimista, voltada para a ideia de um futuro melhor, que aprende com os erros e falhas e valoriza o que já existe de positivo.

Integrarem-se as avaliações sobre instituição, sobre cursos e sobre aprendizagem é fator importante que deve ser considerado na autoavaliação. O Projeto Pedagógico é condição *sine qua non* para essa integração, quer objetivando as características pelo egresso formado, quer pelas denominadas habilidades e competências. Destaca-se a concepção de uma avaliação formativa e não apenas diagnóstica somatória.

É necessário que o currículo seja compreendido no âmbito do planejamento institucional, conforme o art. 16 do revogado Decreto no 5.773, de 09 de maio de 2006. De fato, esse artigo foi mantido no art. 21 do atual Decreto no 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Pois a Missão e a Visão Institucional expressam-se, de modo concreto, por meio do currículo posto.

Estruturante na construção curricular, o Projeto Pedagógico é composto, destacadamente, pelo conjunto de disciplinas e pelos objetivos da instituição (geral e específico). As disciplinas evidenciam, por meio das avaliações realizadas em seu âmbito, as já citadas características de formação. Ressalte-se a importância do trabalho interdisciplinar nos conteúdos programáticos, com fontes bibliográficas de pesquisa necessariamente ponderadas (e não manuais de verdade absoluta). Esta interdisciplinaridade requer dos agentes integrantes da escola um constante debate pedagógico inserido no contexto institucional, local e social. Somente a partir destes movimentos se pode compreender um perfil de formação. Ao fim e ao cabo, em termos avaliativos institucionais, o perfil desejado necessariamente deve evidenciar o processo formativo imbricado na Missão e na Visão Institucionais.

Em síntese: até o momento, a composição de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica ainda não ocorreu enquanto sistema, mesmo sendo pauta da meta 7 do PNE; o Sinaes e o Saeb não apresentam movimentos no sentido de integração; e o Enem extrapola sua natureza. A partir dessas compreensões, compete aprofundar na atual cultura e repensar o que realmente se pretende por avaliação institucional.

2. QUAL AVALIAÇÃO QUEREMOS?

Repensar a avaliação perpassa pela noção administrativa de planejamento estratégico, todavia, não enquanto negócio mercadológico. Consiste em planejar o que fazer com a Educação, para a Educação e na Educação. Como princípio formativo, este movimento somente se realiza ao conhecer pessoas e ao conhecer-se como pessoa, isto é, como ser social interativo, mediador, crítico e transformador. Colombo *et al.* (2004) são claros em afirmar que “não há muito mistério em formular uma estratégia; o mais complexo é fazê-la funcionar”.

Quem fizer o planejamento para a avaliação necessitará de clareza não somente sobre os textos que disciplinam a Missão e a Visão Institucional, mas também, sobremaneira, sobre o significado da Missão e da Visão na estrutura organizacional da instituição. Destacam-se dois cuidados ao planejar a avaliação: buscar estratégias integradas e integradoras, discernindo-se entre si necessidade e prioridade; e evitar estratégias simplistas e reducionistas que em nada contribuem para perspectivas de avanços institucionais no que se compreenda por qualidade. O descuido quanto a esses pontos levará, por certo, a gestão escolar a um desperdício de esforços e de realizações, em ações fragmentadas que serão ineficazes frente ao contexto socio-administrativo da instituição. Um exemplo clássico de atitude não cuidada é a centralização, isto é, o “bastar-se por si”. A razão mandatária para exercer o controle (característica de esfera pública), se em esfera privada, fragmenta ainda mais as ações avaliativas para simples enquetes de satisfação como condição de manter o docente na escola.

A legislação é fator essencial e balizadora. Pois, ao mesmo tempo em que prescreve as boas situações, baliza os limites do que não se pode depreender dela como exequível. A legislação pertence e aplica-se a distintas situações, em um evolutivo exercício de mediação entre o que se pode e o que não se pode exercer. Lembrando, sempre, que as interpretações a um ato legal resultam de uma cultura constituída, ao mesmo tempo em que procuram alicerçá-la.

Assim, sem pressupostos, valores, princípios e concepções, não se conseguem definir objetivos e objeto, métodos e recursos, tempo e espaço, agentes e populações abrangidas e, portanto, não se consegue construir um planejamento de programas e de ações a partir das políticas institucionais acordadas. Hierarquicamente subjacentes aos objetivos a serem atingidos, as ações precisam estar objetivadas em planos de ação com cronograma detalhado, prevendo-se prazos imediato, curto, médio e longo. Isso exige integrabilidade de pensamentos e de ações.

Portanto, avaliação não é um exercício de constituir respostas ou legitimações a ações individualizadas. Avaliação é um exercício coletivo e dialógico da crítica racionalista — no sentido da racionalidade em Toulmin (1977). É superar constantemente o que, a princípio, aparenta ser situações obstaculizantes — nesse contexto, é preciso compreender o conceito de *noções-obstáculo* em Bachelard (1976).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de encerramento neste exercício reflexivo, não seja esquecido que, no ato pedagógico de compreender as situações institucionais de formação e para formação, avaliar não é senão racionalmente estabelecer uma crítica, mediante critérios e bases legislativas.

Etimologicamente, crítico tem origem no grego KRITIKOS, que significa “capacitado para fazer julgamentos”; por sua vez, KRITIKOS vem de KRINEIN, que significa “separar, decidir, julgar” e está relacionado a KRISIS, “julgamento, seleção”, a partir do indo-europeu KREI-, “peneirar, discriminar, distinguir”. Da palavra crítico origina-se critério, que, por sua vez, vem do grego KRITERION, “regra para distinguir o verdadeiro do falso, padrão”. Retorna-se, assim, ao significado de KRINEIN, “separar”.

A escola é o único local em que construir o saber vai muito além do espaço em que está inserida. Pois em si, por natureza, a escola tem por pressuposto formar sempre cidadãos capazes de “ler” o mundo, de compreender o mundo e de posicionar-se no mundo e para o mundo.

No entanto, Postman e Weingartner (1969) já enfatizavam que

a escola ainda se ocupava de ensinar conceitos fora de foco, dos quais os mais óbvios eram:

1. O conceito de “verdade” absoluta, fixa, imutável, em particular desde uma perspectiva polarizadora do tipo boa ou má.
2. O conceito de certeza. Existe sempre uma e somente uma resposta “certa”, e é absolutamente “certa”.
3. O conceito de entidade isolada, ou seja, “A” é simplesmente “A”, e ponto final, de uma vez por todas.
4. O conceito de estados e “coisas” fixos, com a concepção implícita de que quando se sabe o nome se entende a “coisa”.
5. O conceito de causalidade simples, única, mecânica; a ideia de que cada efeito é o resultado de uma só, facilmente identificável, causa.
6. O conceito de que diferenças existem somente em formas paralelas e opostas: bom-ruim, certo-errado, sim-não, curto-comprido, para cima-para baixo, etc.
7. O conceito de que o conhecimento é “transmitido”, que emana de uma autoridade superior, e deve ser aceito sem questionamento.

Moreira (2005; 2010) reforça as limitações da escola frente a significativas mudanças culturais. E acrescenta outros conceitos:

1. O conceito de informação como algo necessário e bom; quanto mais informação, melhor, estamos em plena era da informação.
2. O conceito de idolatria tecnológica; a tecnologia é boa para o homem e está necessariamente associada ao progresso e à qualidade de vida.
3. O conceito de consumidor cômico de seus direitos; quanto mais consumir, melhor; quanto mais objetos desnecessários comprar, melhor; mas deve fazer

valer seus direitos de consumidor.

4. O conceito de globalização da economia como algo necessário e inevitável; o livre comércio sem restrições é bom para todos.

5. O conceito de que o “mercado dá conta”; por exemplo, a educação é uma mercadoria que pode ser vendida por qualquer instituição, “o mercado se encarrega” da oferta, da procura, da qualidade.

Ao invés, conviria à escola se preocupar em ensinar e em

ajudar os alunos a construir significados para conceitos como relatividade, probabilidade, incerteza, sistema, função, assimetria, causalidade múltipla, graus de diferença, representações, modelos.

Portanto, se a ideia é um Sistema Nacional de Avaliação abrangente e global desde a Educação Básica até o Ensino Superior, então há ainda, a título de encerramento destas reflexões, o acréscimo de uma pergunta às duas primeiras: o quão distantes estamos de uma avaliação formativa?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHELARD, G. **A Formação do Espírito Científico**: contribuições para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plano Nacional de Educação 2014-2024** [recurso eletrônico] : Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

_____. **Lei 13.005/2014**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Legislação informatizada. Edição Original, 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos** (Encceja). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/encceja>>. Acesso em: out. 2018.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica** (Ideb). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/ideb>>. Acesso em: out. 2018.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira –

INEP. **Sistema de Avaliação da Educação Básica** (Saeb). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>>. Acesso em: out. 2018.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Avaliação Nacional da Alfabetização** (ANA). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/sobre-a-ana>>. Acesso em: out. 2018.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Provinha Brasil**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/provinha-brasil>>. Acesso em: out. 2018.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Exame Nacional do Ensino Médio** – Enem. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/enem>>. Acesso em: out. 2018 .

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Sistema Nacional de Avaliação de Ensino Superior** (Sinaes). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinaes>>. Acesso em: out. 2018.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes** (Enade). Disponível em <http://portal.inep.gov.br/enade?>

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Internacional de Avaliação de Alunos** - PISA. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/33571>

_____. Ministério da Educação. **Sistema de seleção unificado** - SISU. Disponível em: <<http://sisu.mec.gov.br/inicial>>. Acesso em: out. 2018.

COLOMBO, S. S. et al. **Gestão Educacional**: uma nova visão. Porto Alegre: Art-med, 2004.

MOREIRA, M. A. **Aprendizagem significativa Crítica**. Impressos Portão Ltda. Rio Grande do Sul: São Leopoldo. 2005.

_____. **Aprendizagem Significativa Crítica**. 2010. Disponível em: <<http://moreira.if.ufrgs.br/apsigcritport.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

ORIGEM da Palavra. Disponível em: <<http://origemdapalavra.com.br>>. Acesso em: out. 2018.

POSTMAN, N. E WEINGARTNER, C. **Teaching as a Subversive Activity**. Disponível em: <<http://kairosschool.co.za/wp-content/uploads/2011/02/Teaching-as-a-Subversive-Activity.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

SOBRINHO, J. D. Avaliação quantitativa, avaliação qualitativa – interações e ênfases. **Revista Psicologia da Educação** n.º 2, PUC – SP, 1996.

STANGE, C. E. B.; MARAFON, A. A. **Avaliação institucional**: estratégia em gestão em uma visão prática. Guarapuava: ed. Unicentro, 2014.

TOULMIN, S. **La comprensión humana**. Madrid: Alianza Editorial, 1977.