

# **EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA**

POLÍTICAS E DIREITOS SOCIAIS

© 2019 - Editora OESTE

## TÍTULO

EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA:  
POLÍTICAS E DIREITOS SOCIAIS

## ORGANIZADORA

Regina Tereza Cestari de Oliveira

## EDIÇÃO, PROJETO GRÁFICO

Editora Oeste

## DIAGRAMAÇÃO

Ricardo Barbosa Porto

## REVISÃO

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

## CAPA / ARTE-FINAL

Ricardo Barbosa Porto

## PUBLICAÇÃO DA



Editora  
**Oeste**

[www.editoraoeste.com.br](http://www.editoraoeste.com.br)

[editoraoeste@hotmail.com](mailto:editoraoeste@hotmail.com)

ISBN 9788545584124

Depósito Legal na Biblioteca Nacional

Impresso no Brasil

**Obra aprovada pelo  
Conselho editorial da Editora Oeste  
Através da resolução n. 112/2019.**

## CONSELHO EDITORIAL

Dr<sup>a</sup>. Alda Maria do Nascimento Osório / UFMS

Dr<sup>a</sup>. Alexandra Ayach Anache / UFMS

Dr. Amaury de Souza / UFMS

Dr. Antônio Carlos do Nascimento Osório / UFMS

Dr<sup>a</sup>. Carla Dupont – Vercors, França

Dr<sup>a</sup>. Eurize Caldas Pessanha / UFMS

Dr<sup>a</sup>. Fabiany de Cássia Tasvares Silva / UFMS

Dr. Flávio Aristone / UFMS

Me. Horacio Porto Filho / UTCD-PY

Dr. Leo Dayan – Univ. de Paris 1 – Sorbonne

Dr. Luiz Otavio Saraiva Ferreira / UNICAMP

Dr<sup>a</sup>. Margarita Victoria Rodriguez / UFMS

Dr<sup>a</sup>. Maria Diléia Espindola Fernandes / UFMS

Dr<sup>a</sup>. Myrna Wolf B. dos Santos / UFMS

Dr<sup>a</sup>. Regina Tereza Cestari de Oliveira / UCDB

Dr<sup>a</sup>. Soraia Napoleão de Freitas / UFMS

Dr<sup>a</sup>. Sílvia Helena Andrade de Brito / UFMS

Dr<sup>a</sup>. Tatiana Calheiros Lapas Leão / SED-MS

## APOIO FINANCEIRO A PROJETOS DE PESQUISA



Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino,  
Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Educação e democracia : políticas e direitos sociais / Regina Tereza Cestari de Oliveira, organizadora. -- Campo Grande, MS : Ed. Oeste, 2019.

211 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografias.

ISBN 978-85-45584-12-4 (broch.)

1. Educação e Estado – Brasil. I. Oliveira, Regina Tereza Cestari de.

CDD (23) 379.81

Bibliotecário responsável: Wanderlice da Silva Assis – CRB 1/1279

Regina Tereza Cestari de Oliveira  
ORGANIZADORA

# **EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA**

POLÍTICAS E DIREITOS SOCIAIS

Campo Grande  
2019





## GOVERNADOR

Reinaldo Azambuja Silva

## SECRETÁRIO DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PRODUÇÃO E AGRICULTURA FAMILIAR

Jaime Elias Verruck

### DIRETORIA EXECUTIVA FUNDECT

#### DIRETOR PRESIDENTE

Marcio Araújo Pereira

#### DIRETORA CIENTÍFICA

Edna Scremin-Dias

#### DIRETOR ADMINISTRATIVO

Artur Vieira dos Santos

### APOIO FINANCEIRO A PROJETOS DE PESQUISA



### UMA PUBLICAÇÃO DA



Editora  
**Oeste**

Editora Oeste

[www.editoraoeste.com.br](http://www.editoraoeste.com.br) • [editoraoeste@hotmail.com](mailto:editoraoeste@hotmail.com)  
Campo Grande • Mato Grosso do Sul

ISBN 978-85-45584-12-4

Tiragem: 500 exemplares.

1ª Edição - Ano 2019

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão escrita da editora, como pesquisa é permitido desde que citada a fonte.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<i>Regina Tereza Cestari de Oliveira</i>	
<b>RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: O PAPEL DA EDUCAÇÃO NA FORMAÇÃO DE UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA .....</b>	<b>11</b>
<i>Vera Maria Vidal Peroni</i>	
<b>EDUCAÇÃO INFANTIL: DIREITO SOCIAL E INDIVIDUAL .....</b>	<b>27</b>
<i>Nadia Bigarella Ana Paula Gaspar Merlin</i>	
<b>O PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR NO CONTEXTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL .....</b>	<b>43</b>
<i>Maria Dilnêia Espindola Fernandes Andressa Gomes de Rezende Alves</i>	
<b>EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: A EVASÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA.....</b>	<b>59</b>
<i>Fábio Mamoré Conde Evelyn Iris Leite Morales Conde</i>	
<b>O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: POLÍTICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA EM QUESTÃO .....</b>	<b>77</b>
<i>Carina Elisabeth Maciel João Ferreira de Oliveira Tatiane da Silva Lima</i>	

<b>PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL E O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA PARA ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA: O ACESSO E A PERMANÊNCIA NA ESCOLA .....</b>	<b>97</b>
<i>Celi Corrêa Neres</i>	
<i>Graziela de Brito Napi</i>	
<i>Vilma Miranda de Brito</i>	
<b>PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE-MS E A META 4 – EDUCAÇÃO ESPECIAL .....</b>	<b>117</b>
<i>Vera Lucia Gomes</i>	
<b>TESTES, IDEB E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM UMA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE MATO GROSSO: RANKING, COMPETIÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO .....</b>	<b>133</b>
<i>Marilda Oliveira Costa</i>	
<b>DIREITO À EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS METAS EDUCACIONAIS PRESENTES NOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM) E DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) .....</b>	<b>155</b>
<i>Celeida Maria Costa de Souza e Silva</i>	
<i>Ariadne Celinne de Souza e Silva</i>	
<b>O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PLANOS DE AÇÃO DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL .....</b>	<b>173</b>
<i>Kellcia Rezende Souza</i>	
<i>Maria Teresa Miceli Kerbaui</i>	
<b>FÓRUMS DE EDUCAÇÃO: INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA GESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA .....</b>	<b>187</b>
<i>Elisangela Alves da Silva Scaff</i>	
<i>Regina Tereza Cestari de Oliveira</i>	
<b>SOBRE OS AUTORES.....</b>	<b>203</b>

## APRESENTAÇÃO

**E**sta coletânea reúne artigos de pesquisadores dos Programas de Pós-Graduação em Educação de universidades brasileiras, em especial da região Centro-Oeste, relacionados à temática “Educação e Democracia: políticas e direitos sociais”, com o objetivo de analisar e debater a educação enquanto direito social e a materialização desse direito, por meio de políticas para a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), a Educação Superior e as modalidades de ensino.

Busca-se, portanto, apresentar e divulgar para aprofundamento do debate os textos resultantes da articulação entre pesquisadores das diferentes instituições, por meio de redes e grupos de pesquisa e de eventos científicos. Assim, alguns trabalhos, revistos e atualizados, foram apresentados, originalmente, no X Seminário de Política e Administração da Educação – ANPAE Centro-Oeste, realizado no período de 14 a 16 de agosto de 2018, na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), em Campo Grande, Mato Grosso do Sul (MS), com o apoio da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT/MS).

A ordem constitucional do Brasil, como analisa Vieira (2001), protege a vida, a liberdade, a segurança e a propriedade de todos que estejam a ela subordinados, incluindo, portanto, os direitos educacionais especialmente do aluno, do professor, da escola e da família.

A educação é declarada no Art. 6º da Constituição Federal de 1988, direito social, assim como a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). A declaração e a efetivação do direito

à educação, são imprescindíveis, no caso do Brasil, entre outros países, “com forte tradição elitista e que, tradicionalmente reservaram apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social”, como assinala Cury (2007, p. 484).

Entendendo que a educação é um bem jurídico, individual e coletivo e, portanto, direito do cidadão e dever do Estado, é que se propõe aprofundar o debate, de modo que a articulação entre os artigos se garanta pelo eixo definido neste livro, ou seja, o direito à educação e a sua efetivação, em uma sociedade marcada pela desigualdade social e educacional.

No capítulo que abre a coletânea, “Relação entre o Público e o Privado: o papel da educação na formação de uma sociedade democrática”, Vera Maria Vidal Peroni aborda a importância da educação na construção de uma sociedade democrática, em um contexto de questionamentos da democracia, do papel do Estado como executor e garantidor dos direitos e do direito à educação. A autora discute os avanços no processo de privatização do público, elucidando com a análise de programas, resultados de pesquisa coletiva.

Nadia Bigarella e Ana Paula Gaspar Melim, “Educação Infantil: direito social e individual”, discutem, no segundo capítulo, o direito à educação infantil como um direito social e individual. Com base em fontes documentais, produzidas em âmbito federal, acentuam que o direito à educação é o primeiro direito social, universal, obrigatório e exige ações imediatas por parte do Estado, principalmente por meio de políticas à educação infantil.

A seguir, Maria Dilméia Espíndola Fernandes e Andressa Gomes de Rezende Alves discorrem sobre “O Programa Ensino Médio Inovador no Contexto da Política Educacional”, como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), implantada em 2007. As autoras acentuam que esse Programa é um dos exemplos na disputa por uma proposta de ensino médio, que no processo de correlação de forças sociais vem se expressando no país, com o propósito de construção/manutenção de um projeto de sociedade, quando a relação trabalho *versus* capital ainda é central neste projeto.

Os autores, Carina Elisabeth Maciel, João Ferreira de Oliveira e Tatiane da Silva Lima, no quarto capítulo “O Direito à Educação Superior no Brasil: políticas de acesso e permanência em questão”, debatem a ampliação do direito à educação superior no Brasil, tendo por base as políticas de acesso e permanência, sobretudo aquelas voltadas aos segmentos menos favorecidos da sociedade. Discutem o processo histórico de acesso numa perspectiva de ampliação do direito e expõem políticas representativas de acesso e de permanência na educação superior implementadas a partir dos anos 2000.

Celi Corrêa Neres, Graziela de Brito Napi e Vilma Miranda de Brito, no quinto capítulo, “Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e o Benefício de Prestação Continuada para Estudantes com Deficiência: o acesso à escola e ao atendimento educacional especializado”, discutem o Benefício da Prestação Continuada (BPC) e o Programa BPC na escola para estudantes com deficiência em Mato Grosso do Sul, beneficiários da transferência de renda, principalmente quanto à gestão do Programa e sua atuação no atendimento da estratégia 4.10 do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024).

No sexto capítulo, “Plano Municipal de Educação de Campo Grande - MS e a Meta 4 – Educação Especial”, Vera Lucia Gomes analisa o acesso e atendimento educacional especializado disponibilizado aos alunos que apresentam deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Consta que apesar do aumento no acesso desses alunos às escolas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, essa meta não foi alcançada, até 2016, atingindo 28,42% do total previsto.

Na sequência, Fábio Mamoré Conde e Evelyn Iris Leite Morales Conde, no artigo denominado “Educação Profissional e Tecnológica Brasileira: a evasão escolar nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia”, tratam da evasão escolar nos Institutos Federais de Educação, com base na análise e recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), no contexto da expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT). Os autores problematizam a perspectiva de educação profissional e tecnológica expressa no Relatório de Auditoria do TCU analisado.

O capítulo intitulado “Testes, Ideb e Qualidade da Educação em uma Rede Pública Municipal de Ensino de Mato Grosso: *ranking*, competição e responsabilização”, de Marilda Oliveira Costa, busca problematizar o uso de avaliações/testes e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicando que estes se constituem, atualmente, parâmetros oficiais para medir a qualidade da educação básica do país, servindo de indutores de políticas públicas de viés gerencialista e de Qualidade Total, como vem ocorrendo no município de Cáceres (MT), com as medidas adotadas.

No capítulo “O Direito à Educação: uma análise das metas educacionais presentes nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)”, Celeida Maria Costa de Souza e Silva e Ariadne Celinne de Souza e Silva discutem como as metas educacionais presentes nos documentos contribuem para a efetivação do direito à educação.

Kellcia Rezende de Souza e Maria Teresa Miceli Kerbauy, no capítulo denominado “O Direito à Educação nos Planos de Ação do Setor Educacional do

Mercosul”, analisam as diretrizes definidas nesses planos considerando a garantia do direito à educação. As autoras observam que os planos apresentaram, em períodos históricos distintos, o reconhecimento do papel estratégico da educação para a integração regional, o compromisso com a construção de um espaço integrado a partir da garantia desse direito e o papel central da educação para o desenvolvimento econômico. Acentuam que as diretrizes dos planos foram marcadas por avanços e recuos sobre o papel do direito à educação como instrumento de integração regional do Mercosul.

O capítulo que finaliza esta coletânea “Fóruns de Educação: instrumentos de participação e representação na gestão educacional brasileira”, de Elisângela Alves da Silva Scaff em coautoria com Regina Tereza Cestari de Oliveira, discute o papel dos Fóruns de Educação para a efetivação da gestão democrática da educação. Toma como referência contribuições teóricas de autores que debatem sobre o tema em pauta no contexto da construção da democracia brasileira, bem como baseia-se em documentos oriundos dos processos de criação e atuação dos Fóruns de Educação, desde o Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, passando pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) e culminando com o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE).

A expectativa é de que com a publicação desta coletânea, as contribuições dos (as) autores (as), apresentadas nos capítulos, possam avançar o debate referente à educação como direito social, um direito de todos (as), na construção da cidadania e de uma sociedade democrática.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília 5 out., 1988. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 set. 2018.
- CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre: Anpae, v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.
- VIEIRA, E. As políticas e as bases do direito educacional. *In: Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, p. 9-29, nov., 2001.

Regina Tereza Cestari de Oliveira  
*Organizadora*

# RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

## O PAPEL DA EDUCAÇÃO NA FORMAÇÃO DE UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

Vera Maria Vidal Peroni

Neste texto, trataremos do papel da educação na construção de uma sociedade democrática, tema especialmente importante em um contexto de questionamentos da democracia, do papel do Estado como executor e garantidor dos direitos, e do direito à educação. Os pontos principais que vamos abordar são: o papel da educação na formação de uma sociedade democrática, o conceito de democracia e a relação entre o público e o privado, além da privatização como política pública.

Este texto tem como base pesquisas realizadas pelo GPRPPE (Grupo de Pesquisa Relação Público e Privado na Educação), o qual tem como foco a relação do público e privado e como o processo de privatização do público interfere na democratização da educação. Trabalhamos com os conceitos de Ellen Wood (2001), quanto à materialização de direitos e de igualdade social, Evaldo Vieira (1998), sobre a coletivização das decisões, e Mészáros (2002), quanto à efetiva participação dos sujeitos na elaboração de políticas, com base na prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento. No livro *Democracia contra o capitalismo*, Wood (2010) aborda a questão da não separação do econômico com o político, da não separação entre a democracia e as questões materiais. Com base nessa concepção, desenvolvemos o conceito da democracia como a materialização de direitos em políticas. Quando tratamos de direitos, são direitos sociais universais, para todos e com qualidade.

De acordo com Evaldo Vieira (2007), não se separa direitos sociais de direitos econômicos, porque os direitos sociais são econômicos e direitos econômicos são sociais, qualquer mudança feita na esfera econômica terá consequências no social, na vida das pessoas; assim como qualquer investimento em política social é também uma decisão econômica. Para o autor, existem muitos conceitos de democracia, mas sempre devem estar vinculados ao grau de coletivização das decisões em cada sociedade.

Mészáros (2002) trata do controle social, de como, mesmo em uma sociedade para além do capital, existe a necessidade do controle social, a questão central é, invariavelmente, quem toma a decisão. Para o autor, deve ocorrer a efetiva participação dos sujeitos na elaboração das políticas, com base em sua prática social, sendo que, quem define, quem controla como se tomam as decisões, e como se repensam as decisões que foram tomadas, determina-se em um processo por quem executa, logo, quem pensa é quem executa, em um processo contínuo de avaliação e não apenas com base no produto.

A gestão democrática está vinculada a uma avaliação constante, é um processo que nunca vai estar totalmente pronto, é um processo que é continuamente avaliado e redefinido, mas é redefinido por quem? Para o autor, deve ser redefinido pelos próprios sujeitos, oposto ao que ocorre historicamente, a separação de quem pensa e quem executa. Por exemplo, quando ocorrem parcerias com o setor privado, o material chega pronto na escola e o professor apenas o executa, ou em uma avaliação que vem de fora, completamente desvinculada do conteúdo desenvolvido, da realidade cotidiana da escola. Essa dicotomia entre quem pensa e quem executa, ou quem avalia e quem executa, é um retrocesso para a construção democrática.

Com base nessas três concepções, criamos o conceito de que a democracia é entendida como a materialização de direitos em políticas coletivamente construídas na autocrítica da prática social (PERONI, 2015).

Quando tratamos do conceito da materialização de direitos em políticas, questionamos, quem deve ser responsável pelo direito? Se os alunos têm o direito, e os pais também têm direito que seus filhos tenham acesso à educação, quem é, afinal, o responsável por garantir esse direito? Nós entendemos que o Estado, na condição de poder público, é o responsável por esse direito. Entendemos que a educação é um direito, e, quando estamos falando em direito, é para todos e com qualidade, caso contrário não é concebido como um direito. Enfatizamos que, no Brasil, assim como em outros países latino-americanos, vivemos ditaduras muito recentes. Ao mesmo tempo, nos Estados de Bem-estar Social, no pós-guerra, os trabalhadores lutavam pelos seus direitos, em período de expansão do capitalismo, de produção em massa,

de consumo em massa, com muita gente trabalhando, necessidade de mão de obra qualificada e também sindicatos e movimentos sociais organizados. Enquanto estes países, que tinham um processo de correlação de forças mais avançados em termos de lutas sociais, responderam às demandas vinculadas aos movimentos sociais e trabalhistas com mais políticas sociais, nos países latino-americanos, a resposta para essas demandas de maior investimento público em políticas e direitos sociais, e de direitos materializados em políticas, foi através da censura e da ditadura.

No período pós-ditadura, tivemos avanços de lutas por direitos, no mesmo momento que o resto do mundo já vivia uma crise do modelo de produção fordista, e minimizava direitos sociais. As estratégias que o capitalismo propõe para retomar o aumento da taxa de lucro, neoliberalismo, reestruturação produtiva, financeirização, reduzem a efetivação de direitos materializados em políticas. O diagnóstico neoliberal da crise afirma que o Estado gastou demais em direitos sociais, o que gerou déficit fiscal

DIAGNÓSTICO. As massas pobres – incompetentes ou indolentes, pouco importa, mas sobretudo malsucedidas na competição pela vida – ganham porém o direito de votar, organizar-se e atuar no universo político. Exercerão esse poder impondo aos ricos e proprietários – operosos, engenhosos, bem-sucedidos – um confisco de suas propriedades e/ou dos frutos por elas gerados, mediante taxações progressivas.

PROGNÓSTICO. A criação de políticas redistributivas – políticas sociais do Estado voltadas para os pobres – constitui assim o destino inexorável da democracia sem limites, um regime político que gasta cada vez mais (e mal) e taxa cada vez mais (e mal). Começam a pulular os temas da crise crônica: pressão tributária, crise fiscal, sobrecarga do governo, democracia que opera no vermelho (expressão de Buchanan), endividamento do Estado, inflação. (As democracias são ingovernáveis – declarava sombriamente a Comissão Trilateral, já nos anos 70.) Ao lado desses fenômenos, juntemos um outro. Segundo esse ponto de vista, as políticas sociais em expansão geram também, inevitavelmente, uma burocracia estatal poderosa e irresponsável. Esta vira uma casta, que adquire força e interesses próprios, operando com o dinheiro dos outros, confiscado aos empresários, esses cidadãos operosos e criativos massacrados pelo Estado. O quadro se completa: tirania estatal, arbitrariedades e incerteza, degradação dos valores empreendedores, a ‘ditadura das maiorias’ já anunciada pelos liberais do século XIX, estagnação econômica. Desejado esse apocalipse, o que mais se poderia querer para recomendar remédios amargos, mas indispensáveis?

TERAPÊUTICA. Cortemos o mal pela raiz, dizem nossos neoliberais. E a raiz foi apontada no primeiro elo do argumento, o diagnóstico. Di-

zem eles: é urgente barrar a vulnerabilidade do mundo político à influência perniciosa das massas pobres, incompetentes, malsucedidas. Em primeiro lugar, reduzindo esse universo político – ou o campo de atividades sobre as quais elas podem influir, desregulamentando, privatizando, emagrecendo o Estado. Em segundo lugar, reduzindo o número de funcionários estatais que estejam submetidos à pressão das massas. Alguns funcionários – os que controlam botões decisivos da política pública, como as finanças e a aplicação da justiça – devem ser protegidos por cordões sanitários que lhes permitam ser mais sensíveis às pressões da Razão, que os nossos neoliberais identificam cada vez mais abertamente com a ‘sabedoria’ dos mercados financeiros internacionais. E que eles sejam, em contrapartida, menos vulneráveis à voz das urnas e das ruas, inconstantes, volúveis e insaciáveis. Em suma, se já não é possível evitar o voto, tratemos de esterilizá-lo. Mas ainda isso é insuficiente. A participação extra-eleitoral das massas também tem de ser limitada – e por isso os processos de ‘ajuste’ neoliberais golpeiam exemplarmente os sindicatos e associações de defesa dos trabalhadores (MORAES, 2001, p. 36).

Esse diagnóstico, mesmo que equivocado, conforme Mészáros (2002) e Harvey (1989), refere-se ao Estado de Bem-estar Social, que não foi o caso brasileiro, já que aqui não tivemos Estado de bem-estar social, tivemos o Estado desenvolvimentista (MORAES, 2001).

Crise para o capital é sempre vinculada à diminuição da taxa de lucro (HARVEY, 1989). No caso da crise do modelo fordista, ocorreu toda uma reestruturação produtiva, mudando principalmente o trabalho vivo pela tecnologia. Porque o trabalho vivo era o que mais demandava custos, por conta dos direitos sociais. Ocorreu, desse modo, uma brutal diminuição dos postos de trabalho e de arrecadação, com a reestruturação produtiva, não havia mais produção e consumo em massa. A diminuição de postos de trabalho também ocorreu com a globalização financeira, com o deslocamento de recursos para o capital financeiro em detrimento do capital produtivo. O que ocorreu foi uma crise sem precedentes e a minimização de direitos. Assim que, quando os países latino-americanos estavam a dar os primeiros passos para lutar pela democracia e pelos nossos direitos, na década de 1980, internacionalmente, no mesmo período, já se vivia o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a perda de direitos. Portanto, nos países latino-americanos, que viveram ditadura, a luta pela democracia ocorreu ao mesmo tempo que as estratégias da crise fiscal, dos regimes de austeridade, da diminuição de gastos em políticas públicas, ocorrendo o que chamamos de naturalização do possível (PERONI, 2015).

## RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO - AVANÇOS DO PÚBLICO

Nesse sentido, tratamos da relação entre o público e o privado, porque ao mesmo tempo em que lutamos por direitos materializados em políticas e todas as formas de democratização da educação, também, em um processo de correlação de forças, o privado se organizou e passou a influenciar na direção e execução das políticas educacionais. Dentre os direitos materializados em políticas sociais, garantidos na Constituição, está a gestão democrática.

A gestão democrática está vinculada ao papel da educação na construção da sociedade. Na pesquisa *Implicações da relação público-privada para a democratização da educação na América Latina: Uruguai, Argentina, Venezuela, Chile, Bolívia e Brasil*, observamos que muitos países construíram historicamente, de forma mais efetiva, o direito à educação e o papel do poder público na oferta de uma educação de qualidade. No entanto, não colocaram na pauta a questão da democratização interna das instituições públicas e, em particular, da educação. Entendemos que a concepção de gestão democrática, no Brasil, tem como perspectiva que a aprendizagem da democracia é um processo e ocorre na experiência (THOMPSON, 1981). Não nascemos democráticos, aprendemos a ser democráticos vivenciando a democracia no nosso cotidiano. A democracia é conflito, é difícil e, às vezes, é muito mais fácil tomarmos decisões com base no que acreditamos do que parar, dialogar e construir coletivamente.

A construção de uma cultura democrática é um enorme desafio em um país em que, historicamente, o público foi privatizado com práticas patrimonialistas e clientelistas. Por conseguinte, democratizar a esfera pública, praticar a coletivização das decisões e pensar quais são os objetivos do público, consistem em uma grande caminhada.

Outro pilar dos direitos, materializado em políticas e na legislação, foi a concepção de educação básica. Antes da Constituição Federal de 1988 (CF 1988), o ensino estava dividido em primeiro grau, segundo grau e terceiro grau; a ideia de educação básica, que vai de zero até o final do ensino médio, foi um avanço, resultado de um grande debate e embate. O entendimento era de que esse era o básico para a construção de uma sociedade democrática.

A educação infantil, principalmente os anos iniciais, de 0 aos 4 anos, era, até a CF 1988, vinculada à filantropia, entendida apenas como creche, atrelada ao gabinete da primeira dama; não era considerada como educação, propriamente dita. A base do argumento para a mudança constitucional foi no sentido de que os primeiros anos pedagogicamente eram importantíssimos para todo o conhecimento e para toda a vida de aprendizagem, de conhecimento de um ser humano. Ela não deve ser apenas um depósito para colocar as crianças, enquanto as mães trabalham;

é pedagógico, é aprendido e um direito não só das mães como das crianças. Assim que, hoje, esse direito está previsto na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases, incluindo a educação infantil na educação básica. No entanto, como mencionamos no início do texto, a luta por direitos ocorreu no mesmo momento de crise fiscal e de políticas de austeridade, situação que fez com que a expansão da oferta da educação infantil ocorresse através das creches comunitárias, com grande prejuízo para a efetivação do direito da criança a uma educação de qualidade, conforme retomaremos no decorrer do texto.

Assim, apesar de constar na legislação, e se constituir como uma conquista, na prática, a política de financiamento, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), rompeu com o conceito de educação básica, já que houve uma priorização do ensino fundamental, com graves implicações para o ensino médio e a educação infantil. Foram muitos anos até a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que passou a incluir grande parte da educação básica. Também com a Emenda Constitucional 59 (2009), avançamos na materialização de direitos em políticas, tendo garantida a obrigatoriedade escolar dos quatro aos 17 anos, ainda não contemplando, porém, toda a educação básica.

Outro avanço em termos de materialização de direitos foi a gratuidade da educação pública nos estabelecimentos oficiais, conquista que corre riscos neste momento presente (2019), com os debates acerca da extinção da gratuidade no ensino superior. Podemos nomear outras conquistas, como a inclusão de alunos deficientes, a liberdade de ensino, etc.

Destacamos, ainda, que a maioria das conquistas citadas não foram totalmente implementadas, ou foram sem as condições para que ocorressem com qualidade, ocorrendo a naturalização do possível.

Em nossas pesquisas não tratamos o público e o privado apenas como propriedade, mas como projetos societários inter-relacionados. Dessa forma, é importante o conceito de classe como relação e processo:

[...] classe não é categoria estática, é uma categoria histórica descritiva de pessoas numa relação no decurso do tempo e das maneiras pelas quais se tornam conscientes das suas relações, como se separam, unem entram em conflito, formam instituições e transmitem valores de modo classista. Neste sentido, classe é uma formação tão ‘econômica’ quanto ‘cultural’, é impossível favorecer um aspecto em detrimento do outro (THOMPSON, 2012, p. 260).

Nesse mesmo sentido, Estado e sociedade civil são perpassados por correlações de forças de classes sociais e projetos societários distintos. Assim, ressalta-se que esta pesquisa desenvolvemos uma pesquisa no GPRPPE que tematiza justamente a sociedade civil mercantil, na qual o privado está vinculado ao mercado. O foco da análise é a privatização do público, na lógica mercantil, com implicações para o processo de democratização no Brasil. Dessa forma, não se trata de uma contraposição entre Estado e sociedade civil, pois se vive ainda em uma sociedade de classes, na qual sociedade civil e Estado são perpassados por interesses mercantis (PERONI, 2013).

Constatamos, portanto, uma relação entre o público e o privado quando pesquisamos políticas educacionais, relação que nos induz a concluir que, se por um lado, avançamos no público, por outro lado, também avançamos no processo de privatização do público.

## **RELAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO – AVANÇOS DA PRIVATIZAÇÃO DO PÚBLICO ATRAVÉS DA DIREÇÃO E EXECUÇÃO**

No GPRPPE, pesquisamos múltiplas formas de privatização do público, através da execução e da direção. A execução ocorre com o privado ofertando diretamente a educação; por exemplo, o avanço da oferta da educação infantil em muitos municípios ocorreu por meio de convênios entre o público e o privado, em que o público repassava parte dos recursos para que a educação se efetivasse com um barateamento da oferta. Essa realidade se dá com prejuízos para a qualidade da educação, já que muitas vezes não ocorre com professores formados, com plano de carreira, com tendência a uma exploração do trabalho docente. E, mesmo para a população com maior vulnerabilidade social, em alguns casos, não é gratuito, porque não é público e o público, apenas, é gratuito, de fato. (SUSIN, 2009).

Na educação de Jovens e adultos, pesquisamos o Programa “Brasil Alfabetizado”, (COMERLATTO; MORAES, 2013), que, muitas vezes, ocorria em qualquer espaço, com profissionais sem formação adequada, através de trabalho voluntário, e, mesmo quando ocorria dentro da escola, com professores formados, estes não ganhavam um salário; apenas uma bolsa. Assim que, tanto os adultos e idosos, quanto as crianças pequenas, tiveram políticas de barateamento da oferta através da oferta privada. Em outros casos, a justificativa para a execução de a política ocorrer por setores privados é a *expertise* e não o barateamento, como as parcerias com o Sistema S, na educação profissional (SANTOS; RODRIGUES, 2013), e com as APAES, na educação especial, com convênios com instituições filantrópicas (BOROWSKY,

2013). Destacamos que, pela legislação, a garantia de direitos ocorre independente da idade, então a educação de jovens e adultos é um direito do ser humano. Como fica a questão de saber quem é o responsável por garantir esse direito?

Outra forma de atuação do setor privado é por meio da direção, a escola permanece pública, os professores são pagos pelo Estado, no entanto, de diferentes formas, o privado acaba por assumir a direção e o controle. Uma das formas é a organização de empresários, através do Movimento Todos pela Educação, a influenciar na pauta (BERNARDI; UCZAK; ROSSI, 2018).

Outro modo de percebermos a presença do setor privado no âmbito público educacional é através de parcerias, como, por exemplo, com o Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Alfa e Beto, Instituto Positivo, entre muitos outros. Esses Institutos determinam a atuação do professor, diretor e, até mesmo, do secretário de educação (PERONI; COMERLATTO, 2017.) A educação permanece pública, só que quem dá a direção não é mais o público. Por isso, é importante a definição de democracia, como processo, já tratada no texto, e não sua separação entre quem pensa e quem executa. Realizamos uma pesquisa sobre a parceria do Instituto Ayrton Senna com 10 redes públicas em diferentes estados brasileiros (ADRIÃO; PERONI, 2010; 2011), e verificamos que a rotina escolar, assim como o material distribuído, é fortemente estruturada, isto é, padronizada e replicável. Viviane Senna (2000) publicou um artigo na Revista Em Aberto, no qual afirma que os professores não sabem, por isso ela propõe um material fortemente estruturado, a ser trabalhado nas redes públicas. O material padronizado propicia o monitoramento através do SIASI (Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação):

Os materiais são fortemente estruturados, de maneira a assegurar que um mesmo professor inexperiente, ou com preparação insuficiente – como é o caso de muitos professores no Brasil – seja capaz de proporcionar ao aluno um programa de qualidade, com elevado grau de participação dos alunos na sala de aula, na escola e na comunidade. (SENNÁ 2000, p. 146).

Verificamos, na pesquisa empreendida, que a mesma aula que era dada para os índios em Altamira (PA), na fronteira com a Bolívia, ou no interior do Rio Grande do Sul, e assim nos dez casos, era pensada na capital paulista (ADRIÃO; PERONI, 2010).

Liane Vizotto (2018) realizou entrevistas em sua pesquisa, *A construção da relação público-privada na educação: um estudo em municípios catarinenses*, que apontaram como justificativa para a compra do material, por parte da secretaria de educação o

suposto fato de que, o professor trabalha três turnos e não tem tempo de elaborar a aula, então tem que comprar o material pronto. Questionamos, por que o dinheiro investido na compra do material pronto não é investido em plano de carreira? Plano em que o professor não precise trabalhar três turnos e possa ter uma formação constante, um trabalho permanente, cotidiano, de modo a entender quem é aquele aluno e o que ele precisa; a questão do aprendizado, do que o aluno precisa para ter aquele aprendizado.

A direção ocorre algumas vezes via sistema educacional, outras vezes é diretamente na escola ou no Ministério da Educação. E, em outras, é através da censura, como também estamos vivenciando, em parte, agora com a ameaça constante do Escola Sem Partido (LIMA, 2017; PERONI; CAETANO; LIMA, 2017), que também não deixa de ser uma forma de intervenção naquilo que é o profissionalismo do professor. É importante destacar que o professor, esteja ele atuando na educação infantil, fundamental, média, graduação, pós-graduação ou pós-doutorado, é um intelectual; porque o seu objeto de trabalho é o conhecimento.

Quando avançamos na universalização do direito à educação, pessoas que, historicamente, não estavam na escola, passaram a estar na escola, e elas foram para a escola pública. Mais de 80% da população matriculada no ensino fundamental e médio está na rede pública no Brasil, conforme notas estatísticas do Censo Escolar 2016. A rede privada tem apenas 18,4% do total de matrículas na educação básica (IBGE, 2017).

A propriedade permanece pública, mesmo que o conteúdo da educação tenha sido privatizado, e esteja ainda em disputa dentro das escolas. Em nossas pesquisas, destacamos que o privado não é uma abstração, pesquisamos quem são os sujeitos e qual é o conteúdo da proposta; qual é o conteúdo do privado no público. Uma vez que o objetivo da educação é o conhecimento, quem define o conhecimento passa a ser importantíssimo para a formação das próximas gerações. São projetos de sociedade e de educação em disputa.

Com as parcerias, outra questão que emerge é a separação de quem pensa e quem executa. Analisamos o Instituto Ayrton Senna, com escolas de ensino fundamental, e o Instituto Unibanco, no ensino médio, mas existem muitos outros entes em ação. Todos esses grupos privados entram na escola achando que vão fazer com que a escola, a partir de sua chegada, tenha qualidade; como se o professor não tivesse estudado, não tivesse se formado e não fosse um profissional.

Quando é chamado um Instituto Positivo, Natura ou qualquer outro, este chega na escola e apresenta um material estruturado para professores formados, que estudaram e são os profissionais; e, mais, que conhecem os seus alunos, que

sabem o que vai dar certo e pode ou não avançar. Professor é um intelectual, seu objeto de trabalho é o conhecimento, e se transforma, com a privatização, em um trabalhador que apenas executa tarefas em processo de perda de autonomia e também de precarização e desvalorização profissional.

Como pode se pode aceitar um material padronizado, replicado, igual para todo mundo, e alguém argumentar que isso é qualidade? E os professores precisam se submeter a isso, como é possível? Então, essa é uma questão muito séria. A privatização, na verdade, é como uma política pública, porque não é o privado que entra e arromba uma porta e fala: a partir de agora, todos vão ter que fazer isso. É o próprio poder público que abdica da sua função de construir políticas educacionais e compra um material pronto. É a prova da sua incompetência, porque se fui eleito para fazer uma política educacional e compro uma política pronta, é sinal de que não sou competente o suficiente para construir uma política a partir daquela realidade. A mesma coisa é uma escola, um professor. Cada vez mais se percebe a entrada desse tipo de material na escola, e os professores, muitas vezes, excessivamente atarefados, não têm tempo de parar, de fazer a discussão e de se posicionar frente a essas questões. A questão da autonomia dos professores, da liberdade de ensino, da construção do Projeto Político-Pedagógico, da participação da comunidade; temos tudo isso garantido na Constituição e na LDB. Então é inconstitucional, muitas vezes, o que estão fazendo com as nossas redes de ensino. Isso tem seríssimos prejuízos para a construção da gestão democrática, principalmente num país que historicamente não é democrático; nós estamos dando, ainda, os primeiros passos para construir a democracia.

A concepção de democratização da educação, como um direito, está vinculada à ideia do acesso ao conhecimento, da qualidade, da inclusão. É a ideia da democracia como um fim, da democracia como um conteúdo de aprendizagem. A discussão da construção de uma sociedade democrática, que passa pela participação, pela autonomia, pelo controle social, tudo isso se aprende na experiência (THOMPSON, 1981). E esse aprendizado da participação se dá no conflito, porque muitas vezes temos uma ideia romântica de gestão democrática ou de democracia. Observamos profissionais tratarem a gestão democrática como se ela fosse um produto, deu certo ou não deu certo; questionamos: como assim, deu certo ou não deu certo? Ela é um processo, avançou, teve limites e às vezes retrocessos; mas ela é um processo, não é um produto. Então como podemos falar que uma gestão democrática deu certo ou não deu certo? A não ser que a gente retorne para a ditadura total, quando então deixaria de haver qualquer processo democrático, com construção e conflito. E é muito importante isso, porque muitas vezes as pessoas

não estão acostumadas com o conflito da democracia; pois democracia é também saber escutar, e entender que o outro pode pensar diferente. Então teremos que dialogar e, não raro, há quem ache que dialogar deve ser uma briga, porque se espera que a outra pessoa seja como nós, igual. E o que acontece? Se fala então que não vai mais haver reunião do conselho escolar, porque dá briga, todo mundo fala e ninguém se entende. As pessoas falam porque elas podem falar. Gonzaguinha possui uma música que diz: “nos calaram por tanto tempo que já não temos mais voz”; quanto tempo demorou para as pessoas voltarem a ter voz, se posicionarem, falarem? Além de pensarem que a escola não é uma soma de matemática, de português; a escola não é um prédio, e nós, como professoras, somos parte daquela construção. Precisaremos saber de gestão democrática, porque seremos parte da construção desse todo que é a escola. Ajudaremos a pensar esse nesse todo que é o público, mas isso também depende muito da gestão, pois muitas vezes a gestão não propicia, nas reuniões pedagógicas ou nas reuniões com os pais, que as coisas sejam realmente debatidas e decididas.

E qual é o objetivo? É o acesso ao conhecimento e à educação de qualidade. E isso é um aprendizado, ninguém nasce pensando assim; as pessoas nascem pensando o que é melhor para si. Então como vamos construir isso, como alunos, professores, no grêmio estudantil, no conselho escolar? Isso é um aprendizado, é parte do aprendizado da democracia.

A eleição de diretores, a eleição do conselho escolar são aprendizados de democracia representativa. Muitas vezes a própria comunidade vai aprender a relação entre representante e representado, a depender das discussões que ocorram na escola para uma eleição, porque uma eleição também pode ser simplesmente um puxar o tapete do outro e ganhar uma chapa porque conta com mais amigos. Ou pode ser um grande aprendizado e se pode fazer da eleição para diretores uma grande oportunidade para entender o que é democracia, entender a relação entre representante e representado dentro de uma democracia como projeto social. Isso é um aprendizado, é aprender a votar. Ainda vivemos numa democracia muito frágil, temos que avançar muito em termos de cultura democrática. A grande questão que nós temos a levantar é: qual é o papel da escola na construção de uma cultura democrática?

Também a questão do respeito às diferenças é muito importante quando o tema é a democracia. Muitas vezes, essa construção deve ocorrer no cotidiano das relações no sistema educacional, pois estamos dentro de uma comunidade em que as pessoas também têm preconceitos. Então, onde se pode aprender a ser uma pessoa ser um ser humano que vai superar seus preconceitos? A escola é o espaço

do conhecimento, e uma sociedade de uma democracia avançada não pode se considerar como tal caso se defenda que o outro é menos só porque tem uma característica diferente da minha. Podemos, desse modo, discutir as questões vinculadas ao racismo, à homofobia, à gordofobia, aos portadores de deficiência. Muitas vezes dentro da escola há um aluno que estuda muito e sofre bullying; muitas coisas são objeto de bullying no interior da escola; e suscitam motivos para que as pessoas sejam tratadas com desrespeito. Questionamos: “que local é esse de conhecimento, de aprendizagem e que se diz democrático, e que vai fazer com que alguns tenham mais direito que outros?”. Quando lutamos pelo direito à educação, é para todos, e não para que uns tenham mais acesso do que outros, para que alguns possam ter mais direitos que outros. Essa é uma questão polêmica, porque a escola, durante muitos anos, trabalhou com um determinado padrão que ela considerava como bom aluno. Se ela não considerava alguém um bom aluno, expulsava-o e ficava tudo bem. Agora, ao contrário, é preciso buscar o aluno; porque, quando se fala todos, é também aqueles que têm mais problemas, e estes precisam ser buscados. Todos têm o direito, porque, se a escola é um espaço de direito, ela tem que ser um espaço de todos. A escola tem que ser um espaço de aprendizado do respeito; esse também é o papel de uma gestão democrática. E isso passa desde o funcionário de escola, até a direção, os professores, todo mundo. Essa é uma questão muito importante, porque muitas vezes as pessoas são preconceituosas, apesar de serem professores. Sendo assim, como alguém vai ensinar algo que não tem? Vai precisar antes participar de um trabalho de formação para construir isso na escola, para só depois construir junto com os alunos.

E a gestão democrática está cada vez mais em correlação de forças com a gestão gerencial (Sousa, 2009). Qual é a lógica da gestão gerencial? Como mencionamos no início deste texto, para o neoliberalismo, o público vai mal e o mercado tem que ser o padrão de qualidade, isso está no diagnóstico neoliberal (Moraes, 2009). Então, ou se privatiza (a ideia é o livre mercado), e o que fica no público passa a ter as regras de mercado, porque a ideia é que a qualidade está no mercado e não no público, e a qualidade do mercado é o produto, a competição e a meritocracia, e não a democracia, o respeito pelo diferente, a solidariedade, a construção coletiva do conhecimento. É a ideia da meritocracia que predomina, que é preciso ser melhor que os outros; que é completamente contrária à ideia de gestão democrática.

Entendemos que a educação de qualidade envolve uma escola que não deixa ninguém para trás – se alguém ficar para trás, ela não é uma escola de qualidade. Essa definição é o contrário da meritocracia; a ideia da meritocracia é sempre competir, e a competição vai fazer com que se trabalhe mais e mais, que se desen-

volva mais e mais, e esperamos construir outros princípios. O princípio de que o conhecimento é um direito está em processo de construção, não se vai aprender por punição e e sim pela compreensão de um direito que se tem ao acesso ao conhecimento e à cultura. Porque, se você vai ser um cidadão da sociedade, é você que vai construir a sociedade. Então que responsabilidade se tem? Que tipo de conhecimento se vai precisar para melhorar essa sociedade? Então, são projetos societários em disputa, não são só projetos de gestão; não é só gestão gerencial ou gestão democrática, são projetos de sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil não tem um histórico democrático, a privatização do público é naturalizada na nossa cultura, embora tenhamos avançado no período pós-ditadura. Iniciou-se um movimento de repensar o público, com participação efetiva da sociedade, mas, por outro lado, vivemos hoje um processo de privatização do público e uma naturalização das perdas.

Quando avançávamos alguns passos no processo democrático e de correlação de forças, o setor empresarial, e agora também o neoconservador, se organizava numa grande ofensiva para retomar a direção política da educação. Assim, temos projetos societários em disputa. Não obstante a realidade atual, e principalmente em razão dela, não podemos esmorecer na luta pela construção da democracia em nosso país, pois somos nós, sobretudo, professores e alunos, que protagonizamos o ambiente escolar e devemos continuar a lutar por uma educação pública de qualidade, e que o direito à educação se efetive, de fato, democrática e universalmente.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional. **Relatório de pesquisa**. 2010.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. Consequências da atuação do Instituto Ayrton Senna para a gestão da educação pública: observações sobre dez casos em estudo. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p. 45-53, jan./jul. 2011.
- BERNARDI, L. M.; UCZAK, L. H.; ROSSI, A. J. Relações do Movimento Empresarial na Política Educacional Brasileira: a discussão da Base Nacional Comum. **Currículo Sem Fronteiras**, Dartmouth, Porto Alegre, Pelotas, v. 18, n. 1, p. 29, 2018.
- BOROWSKY, F. A relação entre a educação pública e a privada na Educação Especial brasileira. In: PERONI, V. (Org.). **Redefinições das Fronteiras entre o Público e o Privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013.

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2019.
- BRASIL. Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino... **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009. p. 8. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2019.
- COMERLATTO, D. M.; MORAES, J. C. AlfaSol e Programa Brasil Alfabetizado: a parceria público-privada nas políticas de educação de jovens e adultos. In: PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 327-346.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1989.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em Síntese**: Educação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao.html>>. Acesso em: 27 nov. 2017.
- LIMA, P. V. **Escola sem sentido**: Implicações da Escola sem Partido para a democratização da educação pública. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Pedagogia) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- MÉSZÁROS, I. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.
- MORAES, R. C. **Neoliberalismo**. De onde vem, para onde vai? São Paulo: Senac Editora, 2001. (Série ponto futuro; 6).
- PERONI, V. M. V. As Relações entre o Público e o Privado nas Políticas Educacionais no Contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras**, Dartmouth, Porto Alegre, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/agosto. 2013.
- PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação no Brasil. In: PERONI, V. M. V. (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 15-34.
- PERONI, V. M. V.; COMERLATTO, L. P. Parceria Público-Privada e a Gestão da Educação: o Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 35, n. 1, p. 113-133, jan./mar. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2017v35n1p113>>. Acesso em: 01 jul. 2019.
- PERONI, V. M. V.; CAETANO, R.; LIMA, P. Reformas educacionais de hoje: as implicações para a democracia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21,

p. 415-432, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/issue/view/31/showToc>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

SANTOS, M. I. dos; RODRIGUES, R. de O. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec: um olhar a partir das relações entre o público e o privado. *In*: PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 290-307.

SENNA, V. O Programa Acelera Brasil. **Em aberto**, Brasília, Ministério da Educação/Instituto Nacional de Pesquisa Educacionais, v. 17, n. 71, p. 145-148, 2000.

SOUZA, A. R. de. **Explorando e construindo um conceito de Gestão escolar democrática**. Belo Horizonte: Educação em Revista, v. 25, n.03, p. 123-140, dez. 2009.

SUSIN, M. O. **A qualidade na educação infantil comunitária em Porto Alegre**: estudo de caso em quatro creches conveniadas. 2009. 363 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros**: uma crítica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

THOMPSON, E. P. **As peculiaridades dos ingleses e outros artigos**. Campinas: Editora UNICAMP, 2012.

VIEIRA, E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 56, p. 9-23, mar. 1998.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. 2 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

VIZOTTO, L. **A construção da relação público-privada na educação: um estudo em municípios catarinenses**, 2018. 347 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, UNISINOS, São Leopoldo, 2018.

WOOD, E. **As origens do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WOOD, E. **Democracia contra o Capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2010.



# EDUCAÇÃO INFANTIL

## DIREITO SOCIAL E INDIVIDUAL

*Nadia Bigarella  
Ana Paula Gaspar Melim*

**E**ste artigo discute a educação infantil como um direito social e individual, com base em fontes documentais, coleta, sistematização e análise de documentos produzidos em âmbito federal.

No Brasil, as discussões em torno do direito à educação infantil têm se fortalecido no mundo acadêmico como um ideal do estado republicano, que tem por objetivo zelar pelas necessidades da maioria, versus os interesses de uma minoria (ABRUCIO, 2010). Esse ideal é sincrônico com o princípio básico da democracia, que estabelece a defesa dos direitos sociais prescritos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), quais sejam: “[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, s/p).

Os direitos sociais orientam para o pleno desenvolvimento da personalidade humana fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Esses direitos expressam a compreensão ética de um Estado que legitima todos os direitos humanos e ajuíza as condições internas de imposição das garantias legais do cidadão pelo Estado.

As políticas educacionais estão inseridas nas políticas sociais que devem ser pensadas e organizadas pela gestão da coisa pública. Todavia, há contradições nessa ideia, uma vez que estamos em um país capitalista neoliberal no qual

a produção das riquezas está associada às empresas privadas, bancos e oligopólios, que contestam as políticas sociais, por entenderem que estas são conflitantes com o desenvolvimento econômico, porque constituem gastos sem retornos. Dessa forma, os governos que estão no poder buscam influenciar a economia para que siga as orientações dos países neoliberais, a exemplo dos Estados Unidos.

As políticas sociais sob a visão neoliberal, tendem a fazer uma junção entre políticas sociais e os problemas de segurança nacional. Essa visão desestabiliza os movimentos sociais, que perdem o seu protagonismo na luta pelos direitos sociais, uma vez que esses ficam atrelados a uma questão de segurança. Nesse caso, a democracia fica ameaçada, tendo em vista que não será mais construída pelo povo (GONÇALVES, 2012).

Em relação ao cenário mundial, o Brasil, embora com um “liberalismo enraizado”<sup>1</sup> (GONÇALVES, 2012, p. 640), nas décadas de 1980 a 2012 foi um dos países que mais aprovou leis que garantem, às crianças e aos adolescentes, o pleno exercício da cidadania. Conquanto a forma como as políticas educacionais têm sido conduzidas, após 2015, seja bastante preocupante, haja vista que os direitos sociais se confundem com serviços que podem ser vendidos no mercado.

Quando essa reversão conceitual acontece, o direito educacional pode ser confundido com uma ação individual e não social. O individualismo, historicamente presente nas políticas educacionais brasileiras, contém valores e comportamentos próprios do mercado, tais como: individualismo e meritocracia. Assim, realça mais a independência do que o compromisso pelos ideais sociais (IANNI, 1997; NEVES, 1999).

Essa mutação no conceito de educação tem sérias consequências na efetividade do direito, pois cria precedentes que podem retroceder as conquistas de setores da sociedade civil que, desde os anos 1980, “[...] se articularam para abrir e ampliar os espaços de ações políticas de grupos que reivindicavam direitos e garantias individuais fundamentais e, especialmente, o direito de participação das decisões políticas” (BIGARELLA, 2015, p. 45), no contexto de luta pelo retorno à democracia e direito à cidadania, ou seja, o reconhecimento jurídico, político e social dos direitos e dos deveres do cidadão, garantidos na forma da lei. A cidadania é o reconhecimento legal do sentido de pertença da pessoa individual como um membro de uma sociedade estatal (BOBBIO, 2004).

---

<sup>1</sup> Termo usado por Reinaldo Gonçalves.

Nesse sentido, a existência do cidadão já deveria ser suficiente para garantir os direitos previstos em lei, sem que houvesse necessidade de reivindicá-los. A cidadania relaciona-se com a dignidade da pessoa humana, que alude ao valor supremo moral e ético de todos os direitos fundamentais inerentes ao homem. Essa proteção é condição *sine qua non* para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme prescreve o artigo 3º da CF/1988.

Essa relação da cidadania com a educação está presente no artigo 205 da CF/1988, ao estabelecer que educação é “direito de todos e dever do Estado e da família [...] visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, s/p). A efetividade dos direitos sociais depende da realização de políticas públicas, cujos procedimentos e objetivos gerais estão estabelecidos pelo texto constitucional. A CF/1988 é a marca da temporalidade no reconhecimento dos direitos sociais, como a educação infantil, haja vista que posicionou a criança como sujeito de direito à educação, no artigo 208, inciso IV, que prevê o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988, s/p).

## A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO

O texto constitucional gerou outros direitos e criou outras obrigações, via leis ordinárias (atos normativos primários, que criam e/ou extinguem direitos) e leis complementares (que possuem o objetivo complementar de explicar e acrescentar alguma coisa ao texto constitucional), a exemplo da Lei nº 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 e a complementar à Lei nº 12.796/2013, a Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024). Todo esse aparato legal sustenta o estabelecimento de políticas públicas que devem efetivar a garantia plena dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A Lei 13.257/2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e alterou a Lei nº 8.069/1990 (ECA/1990); o Decreto-Lei nº 3.689/1941 (Código de Processo Penal); a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943; a Lei nº 11.770/2008 e a Lei nº 12.662/2012 constituem políticas que visam assegurar os direitos da criança, do jovem e do adolescente nos termos do texto constitucional e da Lei 13.257/2016. Essa lei estabelece ações intersetoriais para o atendimento do “[...] interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã” (BRASIL, 2016, p.1), bem como, das mães e futuras mães dessas crianças.

O ECA/1990, no artigo 2º, considerou, para efeitos da lei, como criança, “[...] a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade” (BRASIL, 1990, p. 1). Após conceituar crianças e adolescente, no artigo 3º, o referido Estatuto afiança:

[...] todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990, p.1).

O direito à educação, em conformidade com a CF/1988, está previsto no artigo 53 do ECA:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais (BRASIL, 1990).

Tal direito deve ser previsto para todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia e/ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem (BRASIL, 1990).

No mesmo Art. 53, o ECA/1990 regulamentou a CF/1988, ao garantir, na forma da lei, à criança e ao adolescente, o direito à educação, orientando-os para o exercício da cidadania, constituindo igualdades de condições para o acesso e permanência na educação infantil e no ensino fundamental (BRASIL, 1990).

Esse dispositivo legal também salvaguarda esse direito e reafirma a obrigação de um conjunto de ações governamentais e não-governamentais dos entes da Federação, conforme previsto no Art. 86:

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 1990, p. 17).

O Art. 87 expressa as linhas de ação da política para a efetividade desse atendimento:

I - políticas sociais básicas; II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos (BRASIL, 1990, p. 17).

O direito à educação também foi asseverado em 1993, no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), destinado a cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990.

É importante ressaltar que, embora nas duas últimas décadas o Brasil tenha investido em políticas sociais, em decorrência da promulgação da CF/1988, que reconheceu a criança como sujeito de direitos e não meros objetos de intervenção no mundo adulto, antagonicamente, o Estado se omitiu, com relação à obrigatoriedade da oferta da educação infantil. O acesso a essa etapa da Educação Básica deveria acontecer por vontade da família; dessa forma, a educação infantil foi relegada ao mercado. Assim, o direito à educação das crianças de zero a seis anos não foi efetivado.

O Direito da Criança demarcou um campo especial, no ordenamento brasileiro. A proteção integral às crianças, conforme declarada nos direitos fundamentais da CF/1988, garantem a condição de desenvolvimento e dignidade da pessoa humana:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, s/p).

Ressalte-se que o reconhecimento da garantia do direito à educação está associado à constituição da sociedade capitalista que, ao deslocar o “[...] processo produtivo do campo para a cidade, incorporou os conhecimentos (a ciência) e os códigos escritos na produção, no direito e na organização da vida urbana”. Desse modo, a educação básica tornou-se direito e a escola pública, instrumento de acesso à leitura e à escrita, como exigência do capital (SAVIANI, 2009, p. 20).

O Art. 205 da CF/1988 expressa: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A educação, então, representa o ato de produzir a humanidade e a “[...] promoção do homem como o caráter mediador da educação no interior da sociedade” (SAVIANI, 2008, p. 24).

Nessa mesma perspectiva, Mészáros (2008) aponta que a educação tem um papel estratégico e vital na superação da sociedade capitalista, na medida em que pode gerar outra forma de pensar a sociedade, que não a determinada pelas necessidades da produção de mercadorias e pelo lucro, na qual os direitos sociais estão a serviço das necessidades capitalistas, o que subordina a política social à política econômica.

Na década de 1990, com a Reforma do Estado, ficou patente essa subordinação da política social à política econômica. A globalização trouxe, ao país, a especulação do capital financeiro, que, ainda mais, criou empecilhos para as políticas sociais, dentre elas, a da educação. Mesmo com a promulgação da CF/1988, essa reforma implicou em novas proposições que estreitaram os limites de atuação das áreas sociais e serviços públicos, por meio de estratégias jurídicas, política e econômica, produzidas no plano material da socie-

dade e na redefinição de argumentos calcados na ideia de redução do papel do Estado como executor, prestador e regulador dos serviços: saúde e educação (MARE, 1995).

O Estado, como executor, acarretou a intervenção de diversos organismos internacionais - Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) - nas políticas de educação de países situados à margem da economia central, tal como os países da América Latina, inclusive o Brasil (SOUZA; FARIA, 2003). Esses fatos são coetâneos da com a inclusão do país no novo panorama econômico mundial percebido tanto como condição quanto resultado, nas discussões sobre a realização das metas de construção da democracia, do acesso à cidadania e do desenvolvimento da nação, apontando para a redefinição do papel do Estado (SOUZA; FARIA, 2003). Foi com base nesse modelo administrativo que se concretizaram as relações entre o Estado e as políticas desenvolvidas na década de 1990.

Em meados de 1990, em atendimento à CF/1988, a LDB 9.394/1996, no artigo 29, preceitua “a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996, p. 17). Dessa forma, essa lei legitima a educação infantil como primeira etapa da educação básica, em complementação às ações da família e da comunidade. A educação infantil deve ser ofertada com qualidade em instituições públicas, gratuitas e que as respeitem como sujeitos ativos, protagonistas de suas histórias e culturas (BRASIL, 1996). A referida lei também estabelece que o oferecimento da Educação Infantil seja em creches, para crianças de até três anos, e em pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos.

O artigo 30 expressa a necessidade de a educação infantil ser ofertada em “I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade” (BRASIL, 1996, p. 17).

Esses dois artigos da Lei 9.394/1996 repercutem o ordenamento constitucional de Estado democrático, que, por sua vez, aperfeiçoa, qualifica o processo de ensino e da aprendizagem, determina o vínculo direto entre direito e educação estabelecidos pela CF/1988 e LDB 9.394/1996.

Esse vínculo entre direito e educação também está expresso no documento “Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos fundamentais das Crianças”, especificando o atendimento em creche, para crianças entre 0 a 6 anos de idade, explicitando que as creches têm de possibili-

tar que todas as “[...] crianças tenham acesso à produção cultural da humanidade” e “[...] encontrar meios adequados para promover o desenvolvimento infantil, sem submeter precocemente as crianças a um modelo escolar rígido (BRASIL, 2009b, p. 39).

Com foco no atendimento em creche, os documentos que reforçam a CF/1988 e a LDB 9.394/1996, em vários trechos, evidenciam a necessidade de garantir os direitos fundamentais das crianças, quais sejam: à dignidade e ao respeito; autonomia e participação; à felicidade, ao prazer e à alegria; à individualidade, ao tempo livre e ao convívio social; à diferença e à semelhança; à igualdade de oportunidades; ao conhecimento e à educação; à profissionais com formação específica; a espaços, tempos e materiais específicos.

A LDB 9.394/1996, no artigo 29, clarifica que a “[...] educação infantil tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade [...]” (BRASIL, 1996, p.17), cuja função específica é o cuidar e o educar de forma integrada.

Com relação à função de cuidar e educar, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil - RCNEI, de 1998, busca explicar esses dois conceitos que precisam estar alinhados na construção das propostas para a educação infantil, uma vez que um se refere ao papel do afeto na relação pedagógica e o outro, ao desenvolvimento ou para o conhecimento (BRASIL, 1998). Ainda de acordo com esse documento, o “[...] cuidado na esfera da instituição da educação infantil significa compreendê-lo como parte integrante da educação, embora possa exigir conhecimentos, habilidades e instrumentos que extrapolam a dimensão pedagógica” (BRASIL, 1998, p. 24).

“Cuidar significa valorizar e ajudar a desenvolver capacidades. O cuidado é um ato em relação ao outro e a si próprio que possui uma dimensão expressiva e implica em procedimentos específicos” (BRASIL, 1998, p. 24), ou seja, cuidar de uma criança em um ambiente educativo é uma tarefa multidisciplinar, que envolve a cooperação de diferentes profissionais, de diferentes áreas, uma vez que o cuidado exige reflexão sobre as necessidades das crianças (BRASIL, 1998).

Educar, ainda de acordo com o mesmo documento, implica criar “[...] situações de aprendizagens que reproduzam contextos cotidianos nos quais, por exemplo, escrever, contar, ler, desenhar, procurar uma informação etc. tenha uma função real” (BRASIL, 1998, p. 35). Significa, portanto, criar possibilidades para que a criança produza outros conhecimentos, interação e desafios.

O cuidar e o educar são indissociáveis, constituem ações intrínsecas; portanto, é de fundamental importância compreendê-las como dimensões essenciais ao desenvolvimento de crianças de zero a seis anos.

No documento “Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos fundamentais das Crianças” (BRASIL, 2009b), são considerados direitos fundamentais das crianças: a dignidade e o respeito; autonomia e participação; a felicidade, ao prazer e a alegria; a individualidade, o tempo livre e o convívio social; a diferença e a semelhança; a igualdade de oportunidades; o conhecimento e a educação; profissionais com formação específica; espaços, tempos e materiais específicos.

A educação infantil perdeu o caráter de ensino doméstico e passou a ser regulamentada e estruturada para atender às crianças em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais, como já estava previsto na LDB 9.394/1996 (BRASIL, 1996). Pela forma da lei, a educação de criança começa por reconhecer as especificidades de cuidar e educar.

Nesse sentido, a Resolução nº 05 de 17 de dezembro de 2009, que fixou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI, estabeleceu, no Art. 4º, que as propostas pedagógicas da Educação Infantil precisam considerar a criança como o centro do planejamento curricular, uma vez que essa criança deverá respeitada como “[...] sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva [...]”. Nessa construção, a criança elabora sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009a, p. 1).

O Art. 3º desse mesmo documento expressa que o currículo da Educação Infantil deverá ser planejado “[...] como um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico [...]”. Essas práticas precisam promover o desenvolvimento integral das crianças. Outro ponto importante, na Resolução nº 05/2009, está explicitado no Art. 8º, ao tratar da proposta pedagógica das instituições de Educação Infantil. De acordo com o artigo, essa etapa da educação básica precisa ter como “[...] objetivo garantir à criança acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças” (BRASIL, 2009a, p. 2).

O inciso I, § 1º, do Art. 8º reforça a democracia na escola, quando prescreve que as propostas pedagógicas das escolas de educação infantil devem ser elaboradas via trabalho coletivo que assegure a “[...] educação em sua integralidade, entendendo o cuidado como algo indissociável ao processo educativo” (BRASIL, 2009a, p. 2). O Art. 9º especifica as práticas pedagógi-

cas; entre elas estão a ampliação de experiências sensoriais, as diferentes linguagens, tanto oral quanto escrita, orientações espaço-temporais; referência e identidades no diálogo e reconhecimento da diversidade, a indagação e o conhecimento das crianças em relação ao mundo físico e social, ao tempo e à natureza; a interação das crianças com diversificadas manifestações de música, artes plásticas e gráficas, cinema, fotografia, dança, teatro, poesia e literatura; o conhecimento da biodiversidade e da sustentabilidade da vida na Terra; o conhecimento pelas crianças das manifestações e tradições culturais brasileiras; a utilização de gravadores, projetores, computadores, máquinas fotográficas e outros recursos tecnológicos e midiáticos, dentre outras práticas (BRASIL, 2009a).

Destaca-se que as DCNEI/2009, como política educacional, reconhecem que os primeiros anos de vida são importantes para a formação da criança, haja vista se tratar de um momento em que a criança está construindo sua identidade e grande parte de sua estrutura física, socioafetiva, intelectual, elementos fundamentais para o desenvolvimento pleno da criança, por se tratar dos primeiros anos de vida e o primeiro contato com a instituição educativa (BRASIL, 2009a).

### **A LEI Nº 13.257/2016**

Outro marco legal da primeira infância é a Lei nº 13.257, aprovada em 8 de março de 2016, que dispõe sobre as “[...] políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

Essa Lei nº 13.257/2016 é importante, no aspecto da normatização de políticas públicas, tendo em vista que no Art. 2º considerou a “[...] primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança” (BRASIL, 2016, p. 1). Ainda no Art. 3º reafirma “[...] os direitos da criança, do adolescente e do jovem”, nos termos do texto constitucional, e, ainda, que se a criança tem direitos, o Estado tem deveres, especialmente em criar “[...] políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral” (BRASIL, 2016, p. 1).

Outro ponto importante, nesse documento, diz respeito à assistência à saúde, assegurando a todas as mulheres, no Art. 8º, desde a gestação, o

[...] acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2016, p. 3).

Confere-se, no Art. 14, que os governos deverão fazer políticas e programas que apoiem as “[...] famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis [...]”, por meio de articulações entre as “[...] áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança” (BRASIL, 2016, p. 5).

União, Estados e Municípios, além de estabelecerem prioridades para as políticas sociais públicas de crianças e adolescentes, deverão trabalhar em conjunto para a efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, já que, quanto a estes, não cabe aos entes federados postergar qualquer política. Isso significa um pacto pelos direitos das crianças e adolescentes, um pacto pelo futuro do país, que envolvem diferentes entes autônomos e cujo o objetivo fazer valer interdependência entre as partes, derivado da divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2010).

A importância da Lei se deve ao fato de que tanto a sociedade civil quanto a política tomarão ciência de que os recursos destinados para a educação não se tratam de um gasto, mas de investimento. Quanto maior for o investimento em projeto educacional conjunto, menor será o gasto futuro com gastos em saúde e segurança.

Conforme disposição da Lei nº 13.257/2016, a União deverá criar formas dos estados e municípios aderirem a um projeto intersetorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância. Para tanto, deverá oferecer assistência técnica na elaboração de planos estaduais e municipais multisetoriais. Cada vez mais, a educação e o cuidado na primeira infância são tratados como assuntos prioritários, por força de lei, por parte dos governos Federal, Estadual e Municipal.

Essa lei reafirma a ideia grega de que a polis deveria, desde a primeira infância, tem o dever de “tomar para si o cuidado total das crianças,

educando-as para as funções necessárias à Cidade” (CHAUÍ, 2000, p.493). Essa lei ao salvaguardar os direitos das crianças, busca-se, criar novos contextos para a infância, não as submeter “[...] a uma mesma formação inicial em cujo término passam por uma seleção: as menos aptas serão destinadas à classe econômica, enquanto as mais aptas prosseguirão os estudos” (CHAUÍ, 2000, p. 493).

Para encerrar este texto, é importante dizer que a infância tem de ser defendida de todas as formas, pois uma criança tem um poder encantatório, suas palavras têm seu próprio sentido, não são convencionais, são apenas palavras que buscam explicar as coisas as enxergam, são emoções que serão guardadas no tempo. É daqui que ela irá construir a sua história. Tal como o poeta construiu a sua.

Oh! que saudades que tenho Da aurora da minha vida,  
Da minha infância querida,  
Que os anos não trazem mais!  
Que amor, que sonhos, que flores,  
Naquelas tardes fagueiras  
À sombra das bananeiras, Debaixo dos laranjais!  
(Meus oito anos - Casimiro de Abreu)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate envolvendo os aspectos históricos e legais da educação infantil está intrinsecamente relacionado aos aspectos legais que repercutem diretamente nos processos de organização do desenvolvimento de práticas educativas, que reconhecem a complexidade do ato de cuidar e educar crianças da Educação Infantil.

Os aspectos legais da educação infantil são processos históricos em contínuo movimento de transformação e de renovação. Em cada um de nós, a transformação ocorre pelo alargamento dos limites de nossa percepção, dado pelo desenvolvimento da produção científica na área na primeira etapa da Educação Básica.

Assim, por meio das lutas dos movimentos sociais, amparadas por marcos legais importantes, tais como a CF/1988, a ECA/1990 e a LDB 9.394/1996, que retirou a educação infantil das Secretárias de Assistência Social e a integrou como primeira etapa da Educação Básica, passando a ser um direito social de todas as crianças em idade de frequentar creches e pré-escola.

Destacamos, ainda, que as leis são muito importantes para assegurarem os direitos sociais das crianças, econômicos e culturais. No entanto, há uma parcela da população que não consegue ter acesso aos seus direitos, pois as pessoas não têm

condições materiais que as tornem cidadãs, por isso, exigem planos, programas, projetos e orçamentos estatais que traduzam o processo de efetivação desse direito, que deve ter uma abrangência universal, isto é, universalidade dos benefícios de uma política social. Os direitos sociais de um cidadão somente se efetivam se há garantias constitucionais.

Os direitos individuais possuem predicados diferentes, mas não antagônicos. Trata-se prerrogativas que o cidadão tem como sujeito individual. Direitos sociais são benefícios que o cidadão tem como sujeito social.

A educação, portanto, é o primeiro direito social, é universal, obrigatório exige ações contíguas do Estado, obrigatórias e imediatas. A educação infantil, como direito social é um direito de todos e dever do Estado e da família. A educação também pode ser entendida como um bem jurídico, individual e coletivo, porque qualquer cidadão poderá exigir do poder público o cumprimento de prestações educacionais, assegurada pela CF/1988. Desta forma o direito à educação é um direito social e individual.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana – A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. Brasília: UNESCO, 2010.

BIGARELLA, N. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na definição de políticas para a gestão da educação básica (1999 - 2014)**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 – 7ª reimpressão.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em julho 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 16 jul. 1990. p. 13563. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm). Acessado em: 23 de abril 2016.

BRASIL. **Lei n. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acessado em: 26 de maio de 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/)

Lei/L13005.htm. Acesso em julho 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 13 de julho de 1990; 169º da Independência e 102º da República. DOU 16.7.1990 (retificado em 27.9.1990)

BRASIL. MARE - **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Presidência da República Câmara da Reforma do Estado Brasília, Brasília, 1995.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024.** Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, 2014b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 27 abr. 2016.

BRASIL. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009.** Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Brasília, 2009a.

BRASIL. Ministério da Educação. Maria Malta Campos e Fúlvia Rosemberg (autoria). **Crêchês para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.** 6. ed. Brasília: MEC, SEB, 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia.** Editora Ática, São Paulo, 2000.

COSTA, A. C. M.; OLIVEIRA, M. C. **As políticas públicas de educação infantil no contexto do neoliberalismo.** Rev. Ed. Popular, Uberlândia, v. 10, p. 89-97, jan./dez. 2011

GONÇALVES, R. **Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.

IANNI, O. **A era do globalismo.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital.** São Paulo: Boitempo, 2008.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SAVIANI, D. A política educacional brasileira após ditadura militar até os dias de hoje. In: **Seminário Transformações Históricas e a Inserção Do Brasil Na Nova Ordem Mundial: Educação e transição democrática (1984-...)**, 2008, Campinas: UNICAMP/DEFHE – HISTEDBR, 30 jun. 2012. Palestra disponível no YouTube em: <http://www.youtube.com/watch?v=KDlydJpnhv8>. Acesso em: 15 nov. 2012.

SAVIANI, D. Entrevista: a educação fora da escola. **Revista de Ciências da**

**Educação**, Americana, SP: ano 11, n. 20, 1. sem. 2009.

SOUZA, D. B.de; FARIA, C. M. de. O processo de construção de Educação Municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão. *In*: SOUZA, D. B. de; FARIA, C. M. de (Org). **Desafios da educação municipal**. Rio de janeiro: DP&A, 2003.



# O PROGRAMA ENSINO MÉDIO INOVADOR NO CONTEXTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL \*

*Maria Dilnéia Espíndola Fernandes  
Andressa Gomes de Rezende Alves*

O atual ensino médio brasileiro, destinado à população de 15 a 17 anos de idade, tem, entre suas finalidades, de acordo com a LDB (BRASIL, 1996), formar para o exercício da cidadania e para o mundo do trabalho.

Embora o texto da Lei expresse a síntese do consenso social possível do momento de sua construção e aprovação, o binômio de exercer a cidadania e participar e integrar o mundo do trabalho parece ser um desafio de grande monta a imensas parcelas de jovens brasileiros, candidatos a uma e outra situação, mas, sobretudo, à complexa simbiose entre cidadania e mundo do trabalho.

A propósito, no caso brasileiro, de acordo com dados do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP), havia 8.133.040 matrículas no ensino médio em 2016; o Programa Nacional de Amostras por Domicílio (Pnad) informou que 1,7 milhões de jovens de 15 a 17 encontravam-se fora da escola nesse mesmo ano (BRASIL, 2016a, 2016b). Silva (2018, p. 02), ao analisar os desafios postos

---

\* Este trabalho integra a Pesquisa “Análise comparada das políticas educacionais nacionais nas Américas: contextos, movimentos e direito à educação” financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq) e coordenada nacionalmente pelo Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

pela Meta 3<sup>2</sup> do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e se reportar à desigualdade social, econômica e cultural historicamente construída, que tem se expressado no acesso e na permanência escolar nessa etapa da educação, expõe:

[...] enquanto 75% dos jovens do quartil mais rico da população estão matriculados, somente 44,2% do quartil mais pobre encontra-se nesta etapa. A desigualdade está presente também quando se trata da distribuição territorial da matrícula e no que se refere à distinção de raça/cor/etnia. Em 2016, a taxa líquida de matrícula entre brancos era de 70,7%, entre pardos era de 55,3% e entre pretos era de 55,8% (PNAD/IBGE 2016). Em 2016, pouco mais de 20% da matrícula estava no noturno. O abandono escolar no Ensino Médio era da ordem dos 16% no país em 2016, com maior incidência do primeiro para o segundo ano; nas regiões norte e nordeste; entre pretos e pardos.

O cenário historicamente construído em torno do direito à educação para o ensino médio, diante dessa realidade, tem colocado a ação do Estado sob a disputa dos diferentes atores coletivos e sociais por uma política educacional que viabilize tal direito de forma ampliada ou de forma restritiva. Por tudo isso, o “ensino médio tem sido alvo de disputas – em seu sentido e finalidade – que se acirram nos últimos 20 anos” (SILVA, SCHEIBE, 2017, p. 19). As autoras identificam, desde a aprovação da LDB em 1996 até o golpe “legislativo-judiciário-midiático” (AMARAL, 2017, p. 106), que tratou da política educacional para o ensino médio por meio da Medida Provisória n. 746, de 22 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016c), convertida na Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017a), três cenários com vistas a reformar o ensino médio (SILVA, SCHEIBE, 2017). Tais cenários estão marcados pelo debate a respeito da identidade do ensino médio. A linha de argumentação hegemônica que sustenta a necessidade de reformar o ensino médio no período em tela, que tem se expressado nas normatizações legais, é aquela que “aproxima a última etapa da educação básica à visão mercantil da escola pública e contraria seu caráter público, inclusivo e universal” (SILVA, SCHEIBE, 2017, p. 19).

Por tudo isso, no atual cenário, a disputa por um projeto para o ensino médio se acirra em complexa correlação de forças sociais, que vai se expressando na política educacional.

<sup>2</sup> Meta 3 do PNE 2014-2014: “Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) 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, 2014a).

Na conjuntura da política educacional, a reforma do ensino médio, tendo o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) como uma de suas ações, intentaria lidar com os problemas que essa etapa da educação básica apresentaria historicamente como: “[...] sua ressaltada falta de qualidade, as condições desiguais de oferta, os baixos índices nas avaliações externas [...]” (GONÇALVES, 2017, p. 133). Entretanto, para Krawczyk (2011, p. 754), tais constatações desconsideram que

As deficiências atuais do ensino médio no país são expressões da presença tardia de um projeto de democratização da educação pública no Brasil ainda inacabado, que sofre os abalos das mudanças ocorridas na segunda metade do século XX, que transformaram significativamente a ordem social, econômica e cultural, com importantes consequências para toda a educação pública.

No processo de correlação de forças sociais, assumem importância significativa, na disputa por um projeto de ensino médio, que vai se expressando em propostas de reestruturação curricular, os aparelhos privados de hegemonia representados pelo Instituto Alfa Beta, o Sistema S, o Instituto Unibanco, o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Itaú, entre outros.

Os aparelhos privados de hegemonia apresentam justificativas para se posicionarem como protagonistas e interlocutores da sociedade em relação à reforma do ensino médio, mediante a sua reestruturação curricular, a saber:

A competitividade do país no mercado globalizado é a chave desse projeto, e o lugar do Brasil no *ranking* internacional da ‘qualidade de seus recursos humanos’ apresenta-se como uma das variáveis imprescindíveis para atingir esse objetivo. A qualidade da educação brasileira é convalidada por mecanismos de regulação internacionais, tais como o Pisa, que ao mesmo tempo direcionam o trabalho escolar. Nesse marco, certamente se requer da escola pública que seja ainda mais seletiva e institua mecanismos de seleção dos ‘bons’ alunos que a escola estaria desperdiçando, ao dar excessiva atenção à maioria. Uma maioria que ‘fatalmente’ vai fracassar. Se não for assim, o Brasil vai ‘perder seus melhores cérebros’, como tantas vezes se ouve. (KRAWCZYK, 2014, p. 37).

Nesse cenário, aceleram-se os caminhos para a mercantilização do ensino médio, pois os aparelhos privados de hegemonia, cada vez mais, desenvolvem soluções para gerir a política educacional, como aquele do “uso de práticas de gestão do setor privado” já apontado por Dasso Júnior (n.d. p. 14). Assim, os governos estaduais, que têm o ensino médio sob suas com-

petências e responsabilidades, são atraídos pelas propostas de melhorias de infraestrutura, recursos humanos e materiais, entre outras. Diante disso, a ação do Estado nas unidades subnacionais cada vez mais concorre para uma política educacional pautada na perspectiva mercantilista e privatista.

Materializa-se, assim, na reforma do ensino médio em curso, a saber, “a desagregação das grandes unidades do setor público”, conforme Dasso Júnior (n.d. p. 14), com a finalidade de favorecer, entre outras iniciativas, as parcerias público/privado. Tais parcerias assumem, como imperativo para o setor educacional, uma proposta de ensino médio meramente instrumental, com a diminuição da formação geral e a antecipação da profissionalização, ainda que o ProEMI elenque, entre os seus objetivos, apoiar e fortalecer proposta inovadoras curriculares para o ensino médio não profissional. Esse é o pressuposto contido na reformulação do ProEMI, cuja finalidade encontra seu limite na formação para o trabalho simples (LESSARD, 2016).

De acordo com Lessard (2016, p. 110), “[...] muitas pressões foram repetitivamente exercidas nos sistemas escolares, para que eles se adaptassem, evoluíssem e cumprissem as funções que a sociedade e a economia lhes outorgavam”. As organizações privadas, na escola pública, “processam formas distintas de seleção do alunado, de organização do tempo escolar e curricular, de acompanhamento e controle do ensino, de organização e remuneração do trabalho docente, no interior do sistema público de ensino médio” (KRAWCZYK, 2013, p. 15), além de tornar as instituições públicas o lócus de atendimento de seus próprios interesses e direcionar a formação das futuras gerações a um projeto de sociedade cada vez mais condizente com a lógica do mercado e avesso à cidadania republicana.

Na próxima sessão, discutem-se o processo de adesão dos entes federados ao ProEMI e a sua materialização no âmbito da política educacional.

## **A MATERIALIZAÇÃO DO PROEMI NO CONTEXTO DE ADESÃO FEDERATIVA**

O ProEMI é uma política educacional nacional, criada durante a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a finalidade de apoiar os estados a criarem propostas curriculares que apresentem novos desenhos e metodologias criativas e interdisciplinares para a escola pública de ensino médio. Essa política educacional fez parte das ações do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), lançado pelo MEC concomitantemente ao Decreto n. 6.094/2007, que dispôs sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007).

Com esse plano o MEC assumiu uma proposta de política educacional comprometida com o mundo empresarial.

O programa foi criado pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009), para suscitar o debate sobre o ensino médio junto aos Sistemas de Ensino Estaduais e do Distrito Federal. O ProEMI tornou-se uma política pública nacional com a intenção de oferecer apoio técnico-financeiro para as escolas públicas.

Em consonância com os princípios federativos de interdependência e autonomia relativa, para que cada unidade federada esteja apta a ofertar o ProEMI para o ensino médio e, nesse caso, as unidades estaduais da federação, é necessário o processo de adesão. Como argumentam Oliveira e Souza, “quando a União formula proposições claras, tem grande capacidade de induzir outros entes federados, mesmo sem investimentos de monta [...]” (2010, p. 23). O caso do ProEMI remete a essa situação, dado que os recursos que o mantêm são aqueles que já foram destinados a outros programas; no contexto de financiamento para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), agora tais recursos se realocam para financiá-lo.

O envolvimento e a participação dos entes federados ao ProEMI, em processo induzido pela União, ocorrem por meio de cooperação entre as secretarias estaduais de educação e o Ministério da Educação (MEC). A cooperação entre essas instâncias administrativas efetiva-se pelo apoio técnico e financeiro. Compete às secretarias de educação estaduais e do Distrito Federal desenvolver e ampliar as ações voltadas para a organização, implementação e fortalecimento do ensino médio às suas expensas, quando houver necessidade.

O Documento de Adesão do ProEMI (BRASIL, 2016d) define as seguintes atribuições aos entes federados e instituição escolar que aderirem ao Programa: ao MEC cabe a Coordenação Geral do Programa em que a Secretaria de Educação Básica (SEB), por meio da Diretoria de Currículos e Educação Integral (DICEI) e da Coordenação Geral do Ensino Médio (COEM) com a função de promover ações e estruturas para implantação, implementação, monitoramento e avaliação do programa.

As Secretarias de Estado da Educação e a Secretaria Distrital de Educação, definidas como Entidades Executoras (EEx), tem a função de coordenar as ações do ProEMI. Entre as atribuições das EEx estão: a oferta de estrutura adequada para viabilizar o Programa e para consequente ampliação da carga horária do Ensino Médio, oferecer condições de permanência aos professores em uma única escola; constituir um Comitê Gestor do Programa; selecionar as escolas e avaliar o desenvolvimento do Programa; assegu-

rar às escolas do ProEMI um professor efetivo, com carga horária de trabalho de 40 horas semanais para desenvolver as funções de coordenador e articulador das atividades (professor articulador) referentes ao redesenho curricular (BRASIL, 2016d).

A Unidade Executora (UEx) do ProEMI, que é a escola, tem como responsabilidade prestar contas dos recursos de acordo com as normas vigentes Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) interativo; prestar conta da aplicação dos recursos; elaborar o Projeto de Redesenho Curricular (PRC) (BRASIL, 2016d).

Para participar do programa, então, as secretarias estaduais de educação realizam a adesão ao Plano de Ações Articuladas/Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (PAR/SIMEC) e indicam quais escolas de ensino médio podem participar. Ao serem selecionadas, as escolas estão aptas a realizar a adesão e receber apoio técnico e financeiro do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para a elaboração do Projeto de Redesenho Curricular (PRC), de acordo com as normativas vigentes no PDDE e no ProEMI.

Com a adesão, as secretarias estaduais de educação devem seguir as orientações estabelecidas pelo MEC, que determinam os seguintes critérios de escolha das escolas: escolas que receberam recursos do ProEMI (2014-2016); escolas em estados com baixo percentual de adesão; e escolas com índice socioeconômico baixo ou muito baixo (BRASIL, 2016e). Além desses critérios, as secretarias estaduais de educação devem considerar os seguintes aspectos no momento da escolha das instituições escolares:

Necessidade de estabelecimento de ações conjuntas para melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem; Existência de estrutura curricular e ambientes escolares que possibilitem a ampliação gradativa do tempo do estudante na escola, visando à implementação da educação em tempo integral; Capacidade de articulação com outras instituições, políticas públicas e programas, como forma de ampliação dos espaços educativos e de aperfeiçoamento dos docentes; Capacidade para aprimorar o atendimento escolar voltado às especificidades dos estudantes do período noturno. (BRASIL, 2016e, p. 6).

De acordo com o documento orientador do ProEMI, as escolas selecionadas são induzidas a reorganizar seus currículo do ensino médio, com base nos seguintes documentos legais: as Diretrizes Gerais para a Educação Básica; as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DC-

NEM); as matrizes de referência do novo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); o Documento Base do Programa Ensino Médio Inovador; as diretrizes para a educação das populações do campo quilombolas e indígenas; e as bases legais constituídas pelos sistemas estaduais de educação (BRASIL, 2016d).

A partir das etapas de adesão ao ProEMI, as escolas devem organizar o PRC. As orientações do documento do ProEMI definem que o PRC seja elaborado por meio da participação da comunidade de forma democrática, garantindo os interesses dos atores envolvidos no espaço escolar. Espera-se que as instituições escolares desenvolvam uma proposta curricular com “[...] foco na promoção de melhorias significativas que busquem garantir o direito à aprendizagem e ao desenvolvimento dos estudantes, reconhecendo as especificidades regionais e as concepções curriculares implementadas pelas redes de ensino” (BRASIL, 2013, p. 10).

Tal proposta deve abranger etapas estratégicas para a elaboração e a consistência do PRC, como: análise do contexto da Unidade Escolar; avaliação estratégica, com análise do contexto sociopolítico; articulação com as ações sistêmicas que compõem a política para o Ensino Médio Integral e com o Projeto Político-Pedagógico da Escola; articulação com outras instituições; definição de estratégias para o acompanhamento e avaliação das ações; e a elaboração do Projeto de Redesenho Curricular para o prazo de dois anos. (BRASIL, 2013).

A partir disso, as escolas elaboram o PRC, com o desenvolvimento de ações com diferentes formatos: “disciplinas optativas, oficinas, clubes de interesse, seminários integrados, grupos de pesquisa, trabalhos de campo, e demais ações interdisciplinares” (BRASIL, 2013, p. 13). As ações inseridas no PRC devem ser sistematizadas a partir de macrocampos<sup>3</sup> e das áreas de conhecimento<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Compreende-se por macrocampo um campo de ação pedagógico-curricular no qual se desenvolvem atividades interativas, integradas e integradoras dos conhecimentos e saberes, dos tempos, dos espaços e dos sujeitos envolvidos com a ação educacional. Os macrocampos se constituem, assim, como um eixo a partir do qual se possibilita a integração curricular com vistas ao enfrentamento e à superação da fragmentação e hierarquização dos saberes. Permite, portanto, a articulação entre formas disciplinares e não disciplinares de organização do conhecimento e favorece a diversificação de arranjos curriculares (BRASIL, 2013, p. 15).

<sup>4</sup> Linguagens, Matemática, Ciências Humanas e Ciências da Natureza.

Os campos de integração curricular ou macrocampos devem abarcar as diversas áreas do conhecimento, a partir da promoção de atividades nos seguintes Campos de Integração Curriculares (CIC): Acompanhamento Pedagógico (Língua Portuguesa e Matemática); Iniciação Científica e Pesquisa; Mundo do Trabalho; Línguas Adicionais/Estrangeiras; Cultura Corporal; Produção e Fruição das Artes; Comunicação, Uso de Mídias e Cultura Digital; e Protagonismo Juvenil. Essas ações são incorporadas gradualmente ao currículo, ampliando a jornada na escola, com a perspectiva da educação integral e, também, a diversidade de práticas pedagógicas de modo que, de fato, qualifiquem os currículos das escolas de Ensino Médio. (BRASIL, 2013).

O ProEMI estabelece um referencial de redesenho curricular, indicando as condições básicas para a implantação do PRC, a saber:

- a) Carga horária mínima de 3000 horas, entendendo-se 2400 horas obrigatórias, acrescidas de 600 horas a serem implantadas de forma gradativa para redes de ensino cujas unidades escolares ainda pratiquem somente 2.400 horas no diurno;
- b) Foco em ações elaboradas a partir das áreas de conhecimento, conforme proposto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, que são orientadoras para flexibilização dos currículos;
- c) Desenvolvimento de ações que articulem os conhecimentos à vida dos estudantes, seus projetos de vida, seus contextos e suas realidades, a fim de atender suas necessidades e expectativas, considerando as especificidades daqueles que são trabalhadores, tanto urbanos como do campo, de comunidades quilombolas, indígenas, entre outras;
- d) Foco na leitura e no letramento como elementos de interpretação e de ampliação da visão de mundo, basilar para todas as áreas do conhecimento;
- e) Desenvolvimento de atividades teórico-práticas que fundamentem os processos de iniciação científica e de pesquisa, utilizando laboratórios de ciências da natureza, de humanas, de linguagens e de matemática, além de outros espaços que potencializem a aprendizagem em diferentes áreas do conhecimento;
- f) Foco em atividades que abordem as diversas dimensões nas quais se insiram a temática “mundo do trabalho”, contribuindo para que os estudantes ampliem suas compreensões acerca do tema e possam realizar escolhas de forma consciente no que se refere à dimensão profissional de suas vidas;
- g) Desenvolvimento de atividades em línguas estrangeiras, especialmente a língua inglesa, utilizando ambientes com recursos e tecnologias que contribuam para a aprendizagem significativa dos estudantes;

- h) Fomento às atividades de produção artística que promovam a ampliação do universo cultural dos estudantes;
- i) Fomento às atividades esportivas e corporais que promovam o desenvolvimento integral dos estudantes;
- j) Fomento às atividades que envolvam comunicação, cultura digital e uso de mídias e tecnologias, em todas as áreas do conhecimento;
- k) Desenvolvimento de ações que possibilitem ampliar o protagonismo juvenil na diversidade de temas e atividades que se inserem no contexto escolar e extraescolar;
- l) Oferta de ações estruturadas em práticas pedagógicas multi ou interdisciplinares, articulando conteúdos de diferentes componentes curriculares de uma ou mais áreas do conhecimento;
- m) Estímulo à atividade docente em dedicação integral à escola, com tempo efetivo para atividades de planejamento pedagógico, individuais e coletivas;
- n) Definição do professor-articulador para a coordenação do desenvolvimento da Proposta de Redesenho Curricular;
- o) Consonância com as ações do Projeto Político-Pedagógico, implementado com a participação efetiva da comunidade escolar;
- p) Participação dos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM);
- q) Atendimento às normas e aos prazos definidos pelos Conselhos Estaduais de Educação para que as alterações curriculares sejam realizadas;
- r) Contemplar ações e atividades nos quatro Campos de Integração Curricular (CIC) obrigatórios (I, II, III e VIII) e em pelo menos mais um campo, de livre escolha pela escola, totalizando assim ações em no mínimo cinco campos: I - Acompanhamento Pedagógico (Língua Portuguesa e Matemática); II - Iniciação Científica e Pesquisa; III - Mundo do Trabalho; IV - Línguas Adicionais/ Estrangeiras; V - Cultura Corporal; VI - Produção e Fruição das Artes; VII - Comunicação, Uso de Mídias e Cultura Digital; VIII - Protagonismo Juvenil. (BRASIL, 2016d).

As escolas planejam as ações que compõem o PRC, de acordo com as necessidades e interesses da equipe pedagógica, dos professores, da comunidade e, sobretudo, dos alunos dessa etapa da educação básica. Conforme o documento orientador do ProEMI: “A construção do Projeto de Redesenho Curricular (PRC) deverá ocorrer de forma coletiva e participativa contemplando ações que correspondam à realidade da escola e dos estudantes”. (BRASIL, 2014b, p. 14).

Como se observa, o redesenho que o ProEMI exige das escolas estaduais, via políticas educacionais na interseção entre União e estados da federação para o ensino médio, coaduna-se com as expectativas da promoção de habilitar para novas competências e habilidades.

Silva (2017, p. 08), ao dialogar com Sacristán sobre o currículo sustentado sob essa lógica, argumenta que “existem alguns traços comuns que definem as competências, entre os quais se destacam: a reação às aprendizagens academicistas e às práticas educativas tradicionais; uma ênfase em aprendizagens práticas e úteis; e a busca de uma educação funcional”.

O ProEMI é uma política que se distancia da perspectiva pública de educação para todos e se aproxima de uma política de formação humana com referenciais assentados no público e privado. Sandri (2016) considera que está impressa na política educacional para o ensino médio duas concepções de formação humana, a saber: a formação humana pautada no modelo de competências e habilidades e a formação humana integral politécnica.

A formação humana sustentada por competências esteve presente nas políticas para o ensino médio nos anos de 1990, com as Reformas Curriculares para o Ensino Médio, que continha as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e pelos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM), publicados em 2000.

Outra concepção trata sobre a formação humana integral, embasada pela ideia de politecnia. Essa ideia esteve presente nos debates sobre a redemocratização do Brasil, anos de 1980 e, ainda, no processo de elaboração da nova LDBEN. Essa concepção tem sido evidenciada no contexto das políticas para o ensino médio, como alternativas à fragmentação. A formação humana integral segundo Ciavatta (2005, p. 3) pressupõe

[...] tornar íntegro, inteiro, o ser humano dividido pela divisão social do trabalho entre a ação de executar e a ação de pensar, dirigir ou planejar. Trata-se de superar a redução da preparação para o trabalho ao seu aspecto operacional, simplificando, escoimado dos conhecimentos que estão na sua gênese científico-tecnológica e na sua apropriação histórico-social. Como formação humana, o que se busca é garantir ao adolescente, ao jovem e ao adulto trabalhador o direito a uma formação completa para a leitura do mundo e para atuação como cidadão pertencente a um país, integrado dignamente à sua sociedade política.

É, portanto, um contexto em inovação, que se aprofunda desde 2000 e que vai se expressando na política educacional. As modificações que se introduzem no

currículo desde então não materializam novidades no ensino médio; são, antes, indicativas de que as relações entre o público e o privado se aprofundam via parcerias e de que se concretiza o momento em que o privado determina o conteúdo da política educacional, tendo como imperativo a formação para o trabalho simples.

Tal processo só pode ser levado a cabo, na República Federativa Brasileira, em formato de adesão entre as unidades da federação, dado o grau de descentralização da política educacional, sobretudo no ensino médio, última etapa da educação básica, competência e responsabilidade dos estados da federação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implantação do ProEMI em 2007, como uma das ações do PDE, e a contrarreforma operada no ensino médio brasileiro em 2017 são indícios de que a disputa por uma política educacional que atravessa todo esse período tem, como imperativo, a formação de uma outra subjetividade para o mundo do trabalho e, conseqüentemente, para o trabalhador. Principalmente para aquele trabalhador que precisa ser formado para realizar o trabalho simples, na divisão técnica do mundo do trabalho.

Entendemos que a proposta de formação integral e por competências, perpassa pela relação público-privada desenvolvida no contexto da sociedade política e da sociedade civil. Por isso, a política educacional de currículo para o ensino médio ganhou centralidade e foi disputada em todo o período aqui apresentado. O ProEMI sinaliza um momento dessa contenda, quando as forças privatistas e mercantilistas da sociedade expressam a sua hegemonia na condução da formação do trabalho simples, tendo a escola como espaço, por excelência, dessa formação.

Diante disso, a política educacional responde aos anseios dos aparelhos privados de hegemonia para a formação do trabalho simples, que vai se materializando em contexto de desemprego, baixa qualificação do trabalhador, responsabilização do trabalhador pelo seu sucesso ou fracasso, precarização e intensificação do trabalho. Como corolário desse processo no setor educacional, tem-se a aprovação, em dezembro de 2017, pelo Conselho Nacional de Educação, da Base Nacional Comum Curricular.

No caso brasileiro, neste momento histórico, parece ser insuficiente somente a política educacional para a formação da nova subjetividade do trabalhador. Associam-se a ela, para alterações do *ethos* do mundo do trabalho, contrarreformas em curso já aprovadas, como a Lei n. 13.467/2017 (BRASIL, 2017b), que institui a reforma trabalhista que retirou direitos duramente con-

quistados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em vigor desde 1943 (BRASIL, 1943). Também faz parte do golpe “legislativo-judiciário-midiático” (AMARAL, 2017, p. 106) no país a contrarreforma da previdência social que, neste momento, teve seu texto-base aprovado em primeiro turno na Câmara dos Deputados. Para ser aprovada em definitivo, a reforma ainda precisa passar por um segundo turno na Câmara e também ser apreciado pelo Senado Federal, cuja tramitação está prevista para agosto do corrente ano (OHANA, 2019).

O ProEMI é um dos exemplos que materializam, pela política educacional, o complexo processo de correlação de forças sociais que vem se expressando no país, com o propósito de construção/manutenção de um projeto de sociedade, quando a relação trabalho versus capital ainda é central neste projeto. Assim a política educacional, por seu turno, se por um lado, espelha a construção da subjetividade que se quer para a formação do trabalho simples por meio do ensino médio, por outro lado, expressa as contradições que se engendram nesse processo.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. O “novo” ensino médio e o PNE: Haverá recursos para essa política? **Revista Retratos da Escola**, v. 11, n. 20, 2017, p. 91-108. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v11i20.759>. Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Casa Civil**. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho, 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm). Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais - Ensino Médio – 2000**, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. **Portaria 971, de 09 de outubro de 2009**. O Ministro de Estado da Educação, no uso de suas atribuições legais que lhe foram conferidas pelo inciso

II do parágrafo único do artigo 87 da Constituição Federal, resolve instituir, no âmbito do Ministério da Educação, o Programa Ensino Médio Inovador, com vistas a apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nas escolas do ensino médio não profissional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 out. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/1634-port-971/file>. Acesso em: 25 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica. Coordenação Geral de Ensino Médio. **Programa Ensino Médio Inovador** – Documento Orientador, 2014b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15482-documento-orientador-proemi-2014-pdf&category\\_slug=abril-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15482-documento-orientador-proemi-2014-pdf&category_slug=abril-2014-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**, 2016a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Programa Nacional de Amostras por Domicílio. **Crianças e Adolescentes**, 2016b. Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/criancas\\_adolescentes/defaulttab.sht](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/criancas_adolescentes/defaulttab.sht). Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016.** Convertida na Lei nº 13.415, de 2017. 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, 2016c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm). Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica. Coordenação Geral de Ensino Médio. **Programa Ensino Médio Inovador** – Documento Orientador, 2016d. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=58611-doc-orientador-elaboracao-de-propostas-de-redesenho-curricular-prc-pdf&category\\_slug=fevereiro-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=58611-doc-orientador-elaboracao-de-propostas-de-redesenho-curricular-prc-pdf&category_slug=fevereiro-2017-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica. Coordenação Geral de Ensino Médio. **Programa Ensino Médio Inovador Documento Orientador** – adesão. 2016e. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=50311-documento-orientador-](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=50311-documento-orientador-)

adesao-20162017-pdf&category\_slug=novembro-2016-pdf&Itemid=301922.  
Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Conversão da Medida Provisória nº 746, de 2016. 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. Brasília, 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm). Acesso em: 19 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Casa Civil**. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho, 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm). Acesso em: 9 jul. 2019.

CIAVATTA, M. A formação integrada, a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. *In: Revista Trabalho Necessário*, ano 3, n.3, 2005. Disponível em: [http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN\\_03/TN3\\_CIAVATTA.pdf](http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN_03/TN3_CIAVATTA.pdf). Acesso em: 09 jul. 2019.

DASSO JÚNIOR, A. E. **“Nova Gestão Pública” (NGP)**: a teoria de administração pública do Estado ultraliberal, s. d. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 19 abr. 2017.

GONÇALVES, S. da R. V. Interesses mercadológicos e o “novo” ensino médio. **Retratos da Escola**, v. 11, n. 20, 2017. p. 131-145. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/753/pdf>. Acesso em: 9 jul. 2019.

KRAWCZYK, N. Reflexão sobre alguns desafios do ensino médio no Brasil hoje. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, 2011. p. 752-769. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742011000300006>. Acesso em: 19 abr. 2017.

KRAWCZYK, N. Políticas para ensino médio e seu potencial inclusivo. **36ª Reunião Nacional da ANPEd**, Goiânia, Goiás, Brasil, 36, 2013. Disponível em: [http://36reuniao.anped.org.br/pdfs\\_sessoes\\_especiais/se\\_05\\_norakrawcyk\\_gt05.pdf](http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_sessoes_especiais/se_05_norakrawcyk_gt05.pdf). Acesso em: 19 abr. 2017.

KRAWCZYK, N. Ensino Médio: empresários dão as cartas na escola pública. **Educação e Sociedade**, v. 35, n. 126, 2014. p. 21-41. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302014000100002>. Acesso em: 19 abr. 2017.

LESSARD, C. **Políticas Educativas**: aplicação na prática. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.  
OLIVEIRA, R. P. DE.; SOUSA, S. Z. Introdução. *In: OLIVEIRA R. P. DE.;*

- SANTANA, W. (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 13-35
- OHANA, V. Câmara aprova texto-base da reforma da previdência com 379 votos. **Carta Capital**, São Paulo, 22 jul. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/camara-aprova-texto-base-da-reforma-da-previdencia-com-379-voto>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- SANDRA, S. A relação público-privado no contexto do ensino médio brasileiro: em disputa a formação dos jovens e a gestão da escola pública. 2016. **Tese** (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- SILVA, A. L. da. O ensino por competências no México e o papel dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**, 23, e230004. Epub December 11, 2017. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782018230004>. Acesso em: 9 jul. 2019.
- SILVA, M. R. da. Meta 3 Ensino Médio. Fórum Nacional Popular de Educação. **Conferência Nacional Popular de Educação – CONAPE 2018**, 2018. Disponível em: <http://fnpe.com.br/docs/metasp/META-3-PNE-ENSINO-MEDIO.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2019
- SILVA, M. R. da.; SCHEIBE, L. (2017). Reforma do ensino médio: Pragmatismo e lógica mercantil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, 2017, p. 19-31. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v11i20.769>. Acesso em: 9 jul. 2019.



# EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA BRASILEIRA

## A EVASÃO ESCOLAR NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

*Fábio Mamoré Conde*

*Evelyn Iris Leite Morales Conde*

Como marco conjuntural de análise dessa reflexão, a Constituição Federal de 1998, segundo Saviani (2006), consagrou aspirações e conquistas da mobilização da comunidade educacional e dos movimentos sociais. Dentre essas, o direito à educação desde o zero ano de idade, a gratuidade do ensino público em todos os níveis e o ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo.

Saviani (2010) avalia que, no período de 1995 até 2010, a “promiscuidade público-privada” (SAVIANI, 2010, p. 40) orientou a política educacional. O autor considera que houve uma inversão do princípio constitucional relacionado à educação como dever do Estado e direito de todos, ao afirmar que se transferiu para o conjunto da sociedade a responsabilidade pela educação, guardando ao Poder Público “[...] o poder de regulação e avaliação das instituições e dos resultados do processo educativo” (Ibidem).

Na relação público-privada, ao discutir a educação pública no processo de democratização da sociedade brasileira, Bittar e Bittar (2012) afirmam que o processo de expansão e privatização foi orientado pela lógica de que caberia ao Estado regular o sistema, com a adoção de um mecanismo complexo de avaliação “aumentando o controle com a intenção de melhorar a qualidade da educação oferecida, o que, entretanto, não aconteceu” (BITTAR; BITTAR, 2012, p. 165)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> As autoras indicam que “A política de avaliação sistemática que passou a ser praticada pelo Ministério da Educação, por meio do INEP” (BITTAR; BITTAR, 2012, p.165).

Nessa direção, Freitas (2014) afirma que, no ano de 2014,

[...] volta-se a incentivar fortemente a melhoria das formas didáticas existentes nas nossas escolas – tradicionais em sua maioria – pela via do fortalecimento da gestão e da introdução de tecnologias, acrescidas das teorias de responsabilização e avaliação externas. (FREITAS, 2014, p. 1087).

Contudo, adota-se o entendimento de Saviani (2013) para o direito a educação, enquanto direito social, descrevendo além da formalidade jurídica,

[...] para além de se constituir em determinado tipo de direito, o direito social, configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza. (SAVIANI, 2013, p.745).

Nesse sentido, a educação pode ser entendida a partir de perspectivas diversas, e, por vezes, antagônicas. Por um lado, sob a ótica de processos de gestão e avaliação e, por outro, enquanto condição necessária para o exercício de todos os direitos. O antagonismo de concepções evidencia que o processo de materialização de políticas é marcado “por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas” (DOURADO, 2010, p. 679). Corroboram, portanto, a afirmação de Dourado (2017) de que o processo de materialização é permeado por “múltiplas variáveis intervenientes e nem sempre coincidentes, ainda que ratifiquem, por vezes, as concepções em disputa” (DOURADO, 2017, p. 42), caracterizando o entendimento de que “o cenário de proposição de políticas não é o mesmo da materialização ou Estado em ação” (Ibidem).

Para reflexão, parte-se do pressuposto de que para se compreender as políticas educacionais, em especial a educação profissional e tecnológica brasileira, é necessário que se observe o Estado brasileiro dentro de um contexto histórico e conjuntural, não exclusivamente a instituição de ensino, mas as instituições que compõem sua teia de relações. Nesse sentido, esta reflexão objetiva analisar o Relatório de Auditoria nº 026.062/2011-9 do Tribunal de Contas da União (TCU), pois este orienta as ações que os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) devem desenvolver para resolver o problema da evasão registrada no período de análise do relatório.

Portanto, essa discussão aborda a evasão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT), a partir da análise do referido Relatório. Esse documento insere-se no Plano de Fiscalização 2011 do TCU que elegeu a área de Educação Profissional e Tecnológica como foco de auditoria.

Para contextualizar a evasão nos IF, ao observar o relatório anual de análise dos indicadores de gestão do ano de 2017 (BRASIL, 2018)<sup>2</sup>, nota-se que a evasão é uma realidade histórica na Rede Federal. O relatório afirma que,

podemos inferir que 53,67% das matrículas finalizadas no ano de 2017 não levaram à conclusão de cursos, um número que está intimamente relacionado com a evasão institucional. **A série histórica mantém-se estável, denotando que o fenômeno da evasão é realidade consolidada na Rede Federal.** (BRASIL, 2018, grifo nosso).

Na Plataforma Nilo Peçanha<sup>3</sup>, mais especificamente na aba '5.4 Eficiência Acadêmica', obtém-se os dados expostos na Tabela 1 - Evasão de alunos no Ciclo de 2017. Os dados representam os cursos que finalizaram no ano de 2017 e indicam que o maior percentual de evasão nos IF alcançou 64,61% e o menor 38,74

**TABELA 1 - EVASÃO DE ALUNOS NO CICLO DE 2017**

INSTITUIÇÃO	EVASÃO NO CICLO DE 2017 <sup>4</sup>
IFMS	64,61%
IFPB	63,15%
IFAC	61,86%
IFB	61,11%
IFS	59,14%
IFBA	58,18%
IFPR	57,85%
IFTM	57,78%
IFRJ	56,97%
IFNMG	56,64%
IFPA	55,35%
IFF	55,04%
IFPI	54,97%
IFTO	54,15%
IFFARROPILHA	53,33%
IFG	52,61%
IFSC	52,07%
IFSUL	51,98%

<sup>2</sup> O ano de 2017 é o mais atual disponível.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://resultados.plataformanilopecanha.org/>

<sup>4</sup> São considerados os alunos que deveriam formar no ano de 2017.

INSTITUIÇÃO	EVASÃO NO CICLO DE 2017 <sup>4</sup>
IFPE	51,82%
IFCE	51,76%
IFSERTÃO-PE	51,20%
IFSULDEMINAS	51,14%
IFSUDESTE-MG	49,30%
IFGOIANO	48,31%
IFRR	48,24%
IFBAIANO	46,83%
IFSP	46,71%
IFMG	45,63%
IFC	45,38%
IFRS	44,62%
IFMT	44,58%
IFAM	44,54%
IFAL	43,88%
IFAP	42,55%
IFES	41,83%
IFRO	41,41%
IFRN	39,91%
IFMA	38,72%

FONTES: Adaptado da Plataforma Nilo Peçanha

As seções seguintes buscam, primeiro, apresentar brevemente o papel do TCU, os princípios e concepções presentes no relatório do TCU, depois avaliar o entendimento do TCU sobre as causas da evasão e, por fim, avaliar as medidas de combate a evasão.

## O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 71 define que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ao qual compete, dentre outros:

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, **inspeções e auditorias** de natureza contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II. (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Nesse sentido, a importância de analisar as orientações do TCU consiste em compreender que as estratégias e ações das entidades auditadas são norteadas para atendimento de tais recomendações. Portanto, implica salientar que a auditoria, aqui analisada, vincula-se às definições do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, no governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2014), do Partido dos Trabalhadores (PT), e ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

## VISÃO GERAL: CONTRADIÇÕES INICIAIS

O TCU (BRASIL, 2011) justifica a auditoria pelo “fato de a Educação Profissional ser estratégica para que os cidadãos tenham efetivo acesso às oportunidades de empregos qualificados e às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade” (BRASIL, 2011, p. 02). Contudo, entende-se que a Educação e, em especial, a Educação Profissional e Tecnológica, além de oferecer possibilidade de acesso ao emprego qualificado e às conquistas científicas, é um direito social, como definido no Art. 6º da Constituição Federal, e vincula-se às dimensões trabalho, ciência e tecnologia, como definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada pela Lei n. 9.394, 20 de dezembro de 1996.

Para além dos instrumentos legais, em 2007 foi lançado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) o documento intitulado “Educação profissional técnica de nível médio integrada ao Ensino Médio - documento base” (BRASIL, 2007) que define a formação humana integral como norteadora das ações de formação. O livro intitulado “Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: Um novo modelo de educação profissional e tecnológica — concepção e diretrizes” (BRASIL, 2010) define a concepção de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) como:

Processos de formação com base nas premissas da integração e da articulação entre ciência, tecnologia, cultura e conhecimentos específicos e do desenvolvimento da capacidade de investigação científica como dimensões essenciais à manutenção da autonomia e dos saberes necessários ao permanente exercício da laboralidade, que se traduzem nas ações de ensino, pesquisa e extensão. (BRASIL, 2010, p. 10).

Dessa forma, a justificativa para a auditoria precisa ir além da empregabilidade e desenvolvimento científico, é necessário que se considere as dimensões que a educação, em geral e a educação profissional e tecnológica, em particular, são

constituídas. O ‘Documento Base’ (BRASIL, 2007) anuncia oposição à concepção para simples preparação para o trabalho:

Trata-se de superar a redução da preparação para o trabalho ao seu aspecto operacional, simplificado, escoimado dos conhecimentos que estão na sua gênese científico-tecnológica e na sua apropriação histórico-social. (BRASIL, 2007, p.41).

Nesse sentido, os documentos norteadores orientam para a formação humana integral, não limitando a preparação para o exercício profissional. Ou seja, integrando o trabalho manual e intelectual, com a finalidade de proporcionar a compreensão das dinâmicas sócio-produtivas, indicando a necessidade de demonstrar as contradições presentes no processo histórico. Esse entendimento alinha-se ao horizonte constitucional indicado por Cury (2014) ao descrever o “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e qualificação para o trabalho” (p. 1059); e que,

[...] a educação, participe das relações sociais, não foge a um outro apontamento de realidade trazido no mesmo art. 3º [Constituição Federal], como caracterizada pela pobreza, marginalização e desigualdades sociais e regionais a serem reduzidas. (CURY, 2014, p.1059).

No Relatório de Auditoria, o TCU (BRASIL, 2011) descreve também a política de educação profissional e tecnológica como de grande relevância para o país, pois acredita que, além de combater a desigualdade, com a melhoria da produtividade dos trabalhadores, a modalidade prepare os alunos para atuarem em setores de ponta da economia. Considera importante a priorização do ensino médio, pois compreende que atende a demanda de profissionais das empresas de grande porte.

Apesar de mencionar possíveis locais de trabalho para os alunos, o mesmo Relatório de Auditoria (BRASIL, 2011), contraditoriamente, identifica como um dos desafios dos IF a interação entre eles e os setores produtivos, pois, no processo de interiorização, tem-se o peso relativo do setor público nas economias locais. A conclusão do TCU permeia pela mesma contradição ao indicar o risco dos IF em não encontrar estruturas produtivas dinâmicas para receber os seus produtos, ou a força de trabalho formada ou na constituição de parcerias de pesquisa e extensão. Curiosamente, observa-se, também, o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (BRASIL, 2008b), criado pela SETEC/MEC. Nesse documento, identificam-se

cursos que são possíveis de serem ofertados e, dentre eles, o Técnico de Agente Comunitário de Saúde e o Técnico em Cuidados de Idosos, que não estão necessariamente vinculadas às estruturas produtivas ou grandes empresas.

Ao analisar os *campi* situados na Região Norte, realidade regional dos autores desse artigo, o TCU (BRASIL, 2011) identificou que 86% dos projetos são de extensão e, a partir desse dado, concluiu que estes *campi* estão se voltando mais à sociedade. Entretanto, pontua ser preocupante o percentual de 16% dos projetos destinados ao setor produtivo e 6% à inovação tecnológica. Para justificar a preocupação, o TCU recorreu à teoria econômica e ao desenvolvimento local, no entanto, desconsiderou as diversas necessidades locais, para além do econômico.

Ao contextualizar a Rede Federal de ensino na totalidade da Educação (Federal, Municipal, Estadual e privada) o TCU (BRASIL, 2011) afirma, baseado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), que os IF possuem bons níveis de qualidade. Considera que a Rede Federal possui qualidade similar às escolas privadas, pois estão entre as 5000 melhores do país, e em lado oposto, as Escolas Municipais e Estaduais, pois estão após as 5000 primeiras.

Ao agregar as notas por cinco áreas de conhecimento, quando se comparam os resultados no Enem de alunos oriundos da Rede Federal de Educação Profissional com os que vieram de instituições de outras redes, verifica-se que o desempenho dos primeiros é nitidamente superior ao dos demais estudantes. (BRASIL, 2011, p. 7).

Entende-se, contudo, que basear a qualidade somente nos resultados do ENEM é desconsiderar as dimensões da formação humana integrada e as múltiplas determinações estruturais que dificultam o alcance de melhores resultados nas esferas municipais e estaduais. Dentre as determinantes estruturais apontam-se: o plano de carreira dos docentes e técnico-administrativos atrativos, as condições estruturais das escolas, a disponibilidade de biblioteca e a oferta de bolsas de assistência estudantil.

A avaliação externa indicada pelo TCU para avaliar a qualidade da educação caminha na direção em que Cury (2014) dispõe com a denominada ‘cultura de avaliação’ que “impôs avaliações de larga escala com testes padronizados a fim de medir o desempenho dos estudantes” (CURY, 2014, p. 1053). Porém, considera o autor, para o entendimento de qualidade na educação seria necessário compreendê-la como “construção de um caminho” (Idem, p. 1060). Para isso, seria necessário o desenvolvimento de condições adequadas de trabalho, salários dignos,

jornada integral e formação continuada. Complementa afirmando que sem esses elementos, “tenderá mais para uma visão punitiva do que para a reiterada melhoria” (Ibidem).

No Relatório de Auditoria, o TCU (BRASIL, 2011) afirma que a expansão dos IF tem sido pautada em critérios que envolvem “além da formação de mão de obra qualificada para atender a crescente demanda, um viés de redução de desigualdade regional e sub-regional, bem como de interiorização” (BRASIL, 2011, p. 10). Afirma também que o papel dos IF,

[...] vai além do ensino na perspectiva da aprendizagem de uma profissão e da formação da cidadania, mas deverá contribuir também com o desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional por meio da difusão dos conhecimentos científicos e tecnológicos. (BRASIL, 2011, p. 22).

Contudo, os documentos balisares dos IF direcionam os princípios e as concepções da formação profissional e tecnológica com a necessidade de ser humana e integrada entre a função intelectual e manual da educação, vinculada ao trabalho como princípio educativo.

Ou seja, no campo da luta contra-hegemônica, caracterizado pelo embate crítico à proposta neoliberal na educação, entende-se o resgate dos conceitos de escola unitária, formação omnilateral e/ou politécnica, tecnológica-industrial, a partir da concepção de homem e processo de “emancipação humana” em Marx e Engels e, posteriormente, em Gramsci<sup>5</sup> (FRIGOTTO, 2010).

Como base para a escola unitária, com uma nova relação entre trabalho intelectual e instrumental, o projeto pedagógico precisa possuir outro princípio educativo: “o trabalho, enquanto atividade teórico-prática responsável pela transformação da ordem natural em ordem social, enquanto expressão da unidade entre cultura geral e vida produtiva” (KUENZER, 1997, p. 124).

---

<sup>5</sup> O resgate ao conceito de escola unitária remete-se à crítica de Gramsci à escola contemporânea italiana, segmentada em formação geral e profissional. Essa separação atribui a escola duas tarefas contraditórias: por um lado, formar o cidadão, aquele que ampliará sua participação cultural, política e econômica, enquanto produtor e consumidor; por outro, formar o trabalhador, aquele cujas tarefas estão em crescente simplificação, em postos de trabalho que permitem reduzida mobilização de suas energias mentais, tais como reflexão e criatividade (KUENZER, 1997).

Oposta à essa concepção, o TCU apresenta na visão geral do relatório a educação profissional e tecnológica como um fator diretamente vinculado aos aspectos produtivos, de desenvolvimento econômico e de empregabilidade. Esses princípios indicam o entendimento que a formação na educação profissional e tecnológica se limita à preparação de força de trabalho qualificada e como mecanismo direto de desenvolvimento produtivo, em uma perspectiva alinhada à Teoria do Capital Humano.

A educação apresenta-se, portanto, historicamente como um campo de disputa hegemônica na sociedade (FRIGOTTO, 2010). No âmbito dessa disputa, por um lado, a educação é entendida como capital humano, que define a educação como um fator de produção. O autor afirma que a ideia-chave desse pensamento é de que o acréscimo de instrução, treinamento e educação corresponde a um aumento da capacidade de produção, a potencialização do trabalho está relacionada ao conhecimento e habilidades técnicas e atitudes funcionais que a escola pode desenvolver.

Nesse sentido, Kuenzer (1997) elucida que a educação:

[...] passou a ser entendida como um instrumento capaz de promover, sem contradição, o desenvolvimento econômico pela qualificação da força de trabalho, do que decorreria a maximização da produção e a redistribuição da renda ao mesmo tempo [...].  
(KUENZER, 1997, p. 43).

## **PROBLEMATIZAÇÃO DOS ASPECTOS APONTADOS COMO CAUSAS DA EVASÃO**

Na investigação sobre as causas da evasão, o TCU (BRASIL, 2011) informa que pesquisou a literatura nacional e internacional sobre o tema, e, a partir dessa análise, concluiu a necessidade de elaboração de políticas específicas para cada segmento. O Relatório indica mais três aspectos que acredita serem motivos para a evasão nos IF. A relevância desses aspectos consiste em serem dados empíricos coletados no trabalho de auditoria, por meio de entrevistas e grupos focais, a partir do entendimento de professores e pró-reitores.

O primeiro aspecto de análise dos professores e pró-reitores é sobre o contexto do conhecimento dos alunos ingressantes nos IF. Os entrevistados consideram que a discrepância de conhecimentos e habilidades dos alunos no momento de sua entrada nos cursos interfere na permanência do aluno. Os entrevistados afirmam que,

[...] isso faz com que parcela dos alunos apresente déficits educacionais significantes, aumentando o risco de evasão. Os déficits educa-

cionais provocam dificuldade de aprendizado, dos conteúdos do curso, para 80% dos professores consultados pela pesquisa enviada pelo TCU. Por sua vez, esses déficits dificultam a atuação dos professores em sala de aula para 75% dos entrevistados, segundo a mesma pesquisa. (BRASIL, 2011, p.16).

O relato majoritário dos professores identifica o indivíduo, o aluno, como responsável pela própria evasão. Essa perspectiva de responsabilização do indivíduo obscurece a responsabilidade do Estado no âmbito da educação, independente da esfera municipal, estadual ou federal, definida na Constituição Federal de 1988 como direito social.

A concepção de política que desresponsabiliza o Estado brasileiro foi indicada por Bittar e Bittar (2012), no período de governo de FHC (na política de ciência e tecnologia e da pós-graduação). Freitas (2014) dispõe que a responsabilização e a meritocracia são utilizadas para motivar a consolidação de um neotecnicismo educacional. Entende-se que os IF não são responsáveis pelas etapas de ensino anteriores, mas têm responsabilidade com todos os alunos que ingressam na instituição e, para isso, precisam adotar medidas para tratar a situação, não responsabilizando o aluno, mas entendendo as múltiplas determinações que condicionam o aprendizado do aluno.

Nesse sentido, conforme Saviani (2009), entende-se que o Sistema Nacional de Educação (SNE), definido no Art. 214 da Constituição Federal de 1988, torna-se referência no processo de articulação entre as três esferas. Articulação estabelecida também no PNE 2014-2024.

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).

Torna-se evidente que a efetiva constituição do SNE como responsável pela articulação entre as esferas municipal, estadual e federal de ensino é um elemento essencial para se organizar o regime de cooperação instituído na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O segundo aspecto de crítica é a percepção explanada na realização do grupo focal com professores de que nem sempre os IF são utilizados pelos alunos para obter formação profissional e tecnológica. Conforme consta no Relatório do TCU, os alunos não priorizariam a formação profissionalizante, mas, sim, buscam os IF

para ascender ao nível superior. Em relação a esse aspecto, emerge a necessidade de problematizar sobre o entendimento de verticalização como princípio da rede, a formação para além do mundo do trabalho e a identidade dos IF.

Quanto à verticalização, essa precisa ter como objetivo garantir que o aluno estude na mesma instituição de ensino, do ensino médio até a pós-graduação. Porém, em uma visão restrita, o Art. 6º da lei de criação dos IF define que sua finalidade, dentre outros, é “III - promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão” (BRASIL, 2008a). Nesse artigo da legislação, a verticalização alinha-se com a perspectiva gerencial de eficiência e eficácia, pois orienta a verticalização devido a otimização de infra-estrutura, quadro de pessoal e recursos de gestão, em detrimento ao princípio de formação humana.

Quanto à formação para o mundo do trabalho e a não procura dos alunos para essa finalidade, entende-se a necessidade de consolidação de uma formação nas diversas dimensões humanas. Compreender a educação profissional e tecnológica somente como preparatório para ingressar no ‘mercado’ de trabalho é considerar somente uma dimensão do processo de formação do aluno.

A questão sobre os alunos ao ingressarem ao IF com o objetivo de obterem nota para cursarem o nível superior e não, necessariamente, para a formação profissional e tecnológica, indica a constituição da própria identidade dos IF. Moraes (2016) afirma haver uma tensão entre a escola técnica e a vontade de cursar o ensino superior, e que essa tensão precisa ser desconstruída institucionalmente. Desafio descrito pelo então Secretário da SETEC/MEC,

[...] apontado como um dos principais desafios para expansão da Rede, **a necessidade dos Institutos Federais criarem uma identidade própria distinta das universidades.** Segundo o Secretário, diferentemente da universidade, que é mais acadêmica, os institutos têm maior preocupação com o cotidiano. **A atenção dos Institutos Federais deve estar mais voltada à aplicação.** No Brasil, a universidade tem mais autonomia e por tradição é bacharelesca e muito acadêmica, mas realiza pouca pesquisa aplicada. **Já o instituto nasceu com a missão precípua de dar respostas mais imediatas às necessidades de desenvolvimento do país”.** (BRASIL, 2011, p. 35, grifos nossos).

O terceiro aspecto descrito no Relatório de Auditoria pelo TCU (BRASIL, 2011) destaca que: “[...] os cursos técnicos e de nível superior, ofertados pelos IF,

são altamente especializados” (BRASIL, 2011, p.16), e conclui que, “esse aspecto faz com que seja necessário recrutar alunos interessados e que possuem vocação para o estudo” (BRASIL, 2011, p.16-17). Aspecto esse relacionado à própria identidade dos IF, pois se a instituição está em processo de construção da própria identidade, o aluno terá dificuldade de entender a proposta dos Institutos.

## **PROBLEMATIZAÇÃO DOS ASPECTOS APONTADOS PARA O COMBATE À EVASÃO**

Na investigação sobre o combate à evasão, o TCU (BRASIL, 2011) informa que a auditoria “buscou identificar como os Institutos Federais vêm atuando no sentido de combater esse problema ou mitigar o risco de que ele persista ou aumente” (BRASIL, 2011, p.16). Contudo, ao se discutir a evasão, emerge o tema responsabilização e, nesse sentido, para os reformadores da educação, ignora-se “que existem complexas interações entre a cultura do entorno das escolas e as próprias escolas” (FREITAS, 2014, p. 1089) e busca-se a responsabilização da “escola por não garantir o domínio de uma base nacional e comum a todos” (Ibidem).

O Relatório do TCU (BRASIL, 2011) registra que a equipe de auditoria identificou práticas para diagnosticar ou lidar com o que os professores consideram como discrepância de conhecimento ou habilidade dos alunos ingressantes, entretanto, não identificou estudos que indicassem as causas de evasão e os efeitos de combate adotados. Os estudos identificados na auditoria alinham-se ao reportado pelos professores quando responsabilizam os alunos pela sua própria evasão. O relatório complementa:

79. Também relacionado com a questão das **discrepâncias no ingresso** está o tema da fórmula de ingresso adotada nos Institutos Federais. Como os cursos técnicos e de nível superior ofertado pelos Institutos são de alto nível técnico, faz-se necessário que os sistemas de ingressos adotados privilegiem, na medida do possível, o ingresso de alunos com capacidade e vocação para conseguir completar os cursos. Desta forma, uma boa prática seria que os Institutos trabalhassem na divulgação do conteúdo dos cursos para que os alunos recebam informação suficiente sobre o tipo de investimento educacional que eles irão enfrentar, evitando a situação descrita, como causa para a evasão, no grupo focal com professores realizado durante visita ao campus Recife do IFPE: ‘o **desconhecimento dos alunos** a respeito do conteúdo dos cursos é um dos **motivos para o alto índice de desistência**. Segun-

do os docentes, não há políticas de divulgação de informações sobre os cursos ou de orientação vocacional aos interessados'. (BRASIL, 2011, p. 17, grifos nossos).

O enunciado “faz-se necessário que os sistemas de ingressos adotados privilegiem, na medida do possível, o ingresso de alunos com capacidade e vocação para conseguir completar os cursos” indica o caráter meritocrático do processo de seleção. Freitas (2014) critica essa perspectiva alinhada ao ideário liberal, que estabelece,

[...] ir além do direito ao básico depende das “aptidões” e do “dom” das pessoas. Depende do esforço e mérito de cada um. Os liberais não convivem com a igualdade de resultados, apenas com a igualdade de oportunidades. Com esta lógica, mantêm-se intacto o funcionamento do processo de exclusão, transferindo-se a culpa, agora, para o próprio estudante quando aparecem as “justas diferenças” obtidas pelo mérito de ter aproveitado as oportunidades, para além do básico (obrigatório) esperado na porta das empresas. Ao trabalhador, o básico; às elites, a formação ampla. (FREITAS, 2014, p. 1090).

A legislação que dispõe sobre a reserva de 50% de vagas para alunos que cursaram integralmente o ensino fundamental ou médio é definidora quanto à organização dos ingressantes. Entende-se, portanto, que criar novos mecanismos para selecionar “[...] alunos com capacidade e vocação para conseguir completar os cursos” consiste em ignorar a educação como direito social instituído na Constituição Federal.

Se a qualidade mencionada no Relatório do TCU (BRASIL, 2011) for considerada, essa é um direito de todos, principalmente para os mais vulneráveis. Da mesma forma, se o Estado brasileiro não oferecer nas etapas anteriores a referida qualidade de ensino para que todos tenham “capacidade e vocação para conseguir completar os cursos” e depois dificultar o acesso a essa qualidade, caracteriza-se como exclusão dos mais vulneráveis, por duas vezes, deste direito social.

Em uma perspectiva limitada da função social da educação, o Relatório informa que a evasão “representa prejuízo ao sistema estudantil em aumentar o capital humano na sociedade brasileira” (BRASIL, 2011, p. 19); como entende também que a transferência para o próprio IF (interna) ou para outras escolas (externa) “não são tão prejudiciais para o sistema estudantil, uma vez que os alunos ao menos continuam sendo qualificados” (BRASIL, 2011, p. 19).

Em uma perspectiva gerencial, atrelada ao Termo de Metas e Compromissos assinado na criação dos IF (BRASIL, 2008a), o indicador que mede a relação entre o número de alunos concluintes e o número de vagas ofertadas no processo seletivo é denominado Índice de Eficácia da Instituição (IEI). Sobre esse indicador, o Relatório de Auditoria (BRASIL, 2011) considera que,

Uma taxa elevada para esse indicador significa que os investimentos realizados pelos Institutos Federais, em infraestruturas, professor e técnicos, **estão gerando produtos (alunos concluindo cursos) em número satisfatório.** (BRASIL, 2011, p. 20, grifos nossos).

Contrário à análise do TCU, concorda-se com Freitas (2014), quando esse autor analisa a década de 1990 e afirma que:

Rejeitávamos a proposta de uma interpretação das categorias do trabalho pedagógico, naquela época já em voga, baseada na teoria gerencial e de sistemas que pensava o processo pedagógico de forma linear, guiado por esquemas de retroalimentação destinados ao controle do processo. (FREITAS, 2014, p. 1086).

Entende-se, também, que considerar “alunos concluindo cursos” como “produtos” da educação sinaliza uma perspectiva que concebe a educação em seu caráter restrito ao atendimento de demanda da força de trabalho qualificada para atuar no mundo do trabalho. Nessa lógica, entende-se, a partir de Fernandes, Scaff e Oliveira (2013), que a educação permanece “sob a custódia do Estado, mas seu controle passou a ser exercido pelas demandas de mercado” (FERNANDES; SCAFF; OLIVEIRA, 2013, p. 329). Portanto, a orientação da gestão é direcionada à perspectiva na qual,

A qualidade pretendida seria, agora, aquela que promove-se, na gestão de sistemas e de escolas, maior e melhor eficiência e eficácia, corroborando os padrões de mercado, porque este saberia como atender às demandas da clientela. (FERNANDES; SCAFF; OLIVEIRA, 2013, p. 332).

Entende-se que a subsistência do trabalhador e a sua emancipação, obrigatoriamente, estão vinculadas às relações na sociedade, em seu ambiente de trabalho, mas a educação não se limita apenas à inserção no mundo de trabalho.

O TCU (BRASIL, 2011) sugere medidas para o aperfeiçoamento do processo de identificação e avaliação de fatores que impactam no combate à evasão, que consiste em coleta de dados, criação de banco de dados e definição de variáveis. Sugestões inseridas em uma perspectiva de racionalidade gerencial (LIMA, 2013), em que adota como referencial considerado mais racional, eficaz e eficiente a gestão privada de tipo empresarial, vista como regeneradora da administração pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscou-se refletir sobre os princípios e concepções que o Tribunal de Contas da União expressa no Relatório de Auditoria que trata sobre a evasão nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, sendo identificados: individualismo, gerencialismo e uma perspectiva economicista da educação profissional e tecnológica. A razão para fazer essa crítica é ter em mente que as recomendações do TCU são atendidas pelas instituições auditadas e, dependendo dos princípios adotados nas orientações, estes podem direcionar as ações institucionais em sentido contrário ao concebido em sua gênese.

Discutiu-se que, no todo, o referido Relatório apresenta elementos de responsabilização do aluno quanto à evasão escolar e eleva o caráter meritocrático, de empreendedorismo, de perspectiva de racionalidade gerencial e de visão economicista da educação profissional e tecnológica. Isso é particularmente problemático, pois a visão alinhada a esses princípios compreende a educação como um fator de desenvolvimento, podendo, assim, desconsiderar o processo histórico, os aspectos conjunturais e estruturais da sociedade. Afinal, as relações sociais que permeiam o espaço educacional não se restringem apenas ao aluno a ser inserido no mundo do trabalho.

Compreende-se, assim, que o direito à educação, sobretudo, no que concerne ao direito público subjetivo, deve ir além de quesitos meritocráticos ou economicistas embutidos na apreensão de seus avaliadores. Dessa forma, é necessário desmotivar a consolidação desse ‘neotecnicismo educacional’ (FREITAS, 2014), que relaciona responsabilização e meritocracia.

Apesar da regulação do Estado e de seus mecanismos de avaliação, observa-se que a qualidade da educação não pode ser pautada apenas por esse controle, que não garante a “eficiência” da educação, como classifica o Relatório do TCU ao associar a falta de conhecimento dos ingressantes aos cursos nos IF à evasão desses da educação profissional e tecnológica brasileira, como abordado nessa discussão.

Portanto, conforme Cury (2014), a qualidade deve ser compreendida como “construção de um caminho” (CURY, 2014, p. 1060) e, dessa forma, necessita-se mais que apontamentos negativos sobre a efetivação da educação profissional e tecnológica, sobremaneira, ao responsabilizar seus próprios beneficiários: os alunos. Esse escopo vai além e envolve ainda as condições de trabalho, a formação continuada, salários e jornadas de trabalho dignos aos que fazem parte dessa realidade educacional.

## REFERÊNCIAS

- BITTAR, M.; BITTAR, M. História da Educação no Brasil: a escola pública no processo de democratização da sociedade. **Acta Scientiarum**. Education [en linea] 2012, 34 (Julio-Diciembre). Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=303325733002>. Acesso em 23 jun. 2019.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 jun. 2019.
- BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Educação profissional técnica de nível médio** - Integrada ao ensino médio - documento base. 2007. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/documento\\_base.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/documento_base.pdf). Acesso em: 20 jun. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 11.740, de 16 de julho de 2008a**. Cria cargos e funções para Instituições federais de educação tecnológica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/L11740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11740.htm). Acesso em: 20 jan. 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Catálogo Nacional de Cursos Técnicos**. 2008b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=52151-catalogo-nac-cursos-tec-pdf&category\\_slug=novembro-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=52151-catalogo-nac-cursos-tec-pdf&category_slug=novembro-2016-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 22 nov. 2018.
- BRASIL. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 20 jan. 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: Um novo modelo de educação profissional e tecnológica** — concepção e diretrizes. 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&Itemid=30192). Acesso: em 10 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria 026.062/2011-**

**9.** Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Sessão de 18 de julho de 2011.

Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9284798D3A3D>.

Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 506/2013.** Plenário. Relator:

Ministro José Jorge. Sessão de 13 de março de 2013. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=8995696>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Profissional e**

**Tecnológica.** Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=96381-relatorio-anual-analise-dados-indicadores-gestao-2017&category\\_slug=setembro-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=96381-relatorio-anual-analise-dados-indicadores-gestao-2017&category_slug=setembro-2018-pdf&Itemid=30192).

Acesso em: 15 mar. 2019.

CURY, C. R. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educ. Soc.**

[online]. 2014, vol. 35, n. 129, pp.1053-1066. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014143981>. Acesso em: 20 jun. 2019.

DOURADO, L. F. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009:

questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira.** Goiânia: Ed. Imprensa Universitária; ANPAE, 2017.

FERNANDES, M. D. E.; SCAFF, E. A. da S.; OLIVEIRA, R. T. C. de. Direito à educação e compromisso docente: quando o sucesso e o fracasso escolar encontram o culpado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, v. 29, n. 2, p. 327-345, 2013.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc. [online]**. 2014, vol.35, n.129, pp.1085-1114. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>. Acesso em: 20 jun. 2019.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

KUENZER, A. Z. **Ensino de segundo grau: o trabalho como princípio educativo.** São Paulo: Cortez, 1997.

LIMA, L. C. Diretor(a) de escola pública: unipessoalidade e concentração do poder no quadro de uma relação subordinada. In: PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação.** Brasília: Líber Livro, 2013. p. 58-81.

MORAES, G. H. **Identidade de escola técnica vs. vontade de universidade: a formação da identidade dos Institutos Federais.** 2016. 356 f., il. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SAVIANI, D. *et al.* **O legado educacional do século XIX**. 2.ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

SAVIANI, D. **Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação**. Brasília: MEC/CONAE, 2009. Texto organizado a pedido da assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da CONAE. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae\\_dermevalsaviani.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf). Acesso em: 5 out. 2018.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educ. Soc. [online]**. 2013, vol.34, n.124, pp.743-760. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000300006>. Acesso em: 22 nov. 2018.

SAVIANI, D. (Org.). Estado e políticas educacionais na educação brasileira. **O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação brasileira**. Vitória, EDUFES, 2011.

# O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

## POLÍTICAS DE ACESSO E PERMANÊNCIA EM QUESTÃO

*Carina Elisabeth Maciel  
João Ferreira de Oliveira  
Tatiane da Silva Lima*

**E**ste artigo examina e discute a ampliação do direito à educação superior no Brasil, tendo por base as políticas de acesso e permanência, sobretudo aquelas mais voltadas aos segmentos menos favorecidos da sociedade. Nessa direção, examina alguns dos elementos históricos da constituição legal do direito de acesso à educação superior e, em seguida, analisa mais especificamente o processo histórico do acesso numa perspectiva de ampliação do direito e, finalmente, apresenta e analisa algumas das políticas mais representativas de acesso e de permanência na educação superior que foram implementadas a partir dos anos 2000, com o objetivo de promover a inclusão social e ampliar o direito de acesso e permanência de estudantes historicamente excluídos desse nível de educação.

Assim, o texto está estruturado em três partes que se articulam: uma breve análise do direito e da ampliação do acesso à educação superior no Brasil, a partir do exame de alguns elementos históricos; a análise mais específica do processo histórico do acesso à educação superior, numa perspectiva de ampliação do direito; e, finalmente, um exame das políticas de acesso e de permanência na educação superior a partir dos anos 2000, que objetivaram promover a inclusão social e ampliar o direito de acesso e permanência de estudantes historicamente excluídos desse nível de ensino.

## **O DIREITO E A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ELEMENTOS HISTÓRICOS EM PERSPECTIVA**

O direito à educação é reconhecido nacional e internacionalmente desde a Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris e instaurada como um ideal comum a todos os povos. Com efeito, a relevância desse direito “[...] se revela como um elemento essencial para a formação da/o cidadã/o enquanto sujeito de direitos. Isto é, aquela pessoa que se sente responsável pelo projeto de sociedade à qual pertence” (BRASIL, 2013, p. 34).

Segundo Cury (2002), o direito ao acesso à educação é uma dimensão fundante da cidadania de modo indispensável para a elaboração de políticas que visam à participação de todos em espaços sociais e para a inserção no mercado de trabalho. Como se trata de um direito reconhecido por documentos de caráter internacional, como a Declaração Universal, para que seja garantido pelo Estado é preciso que seja inscrito em lei de caráter nacional que indique os direitos, os deveres, as proibições, as possibilidades e os limites de atuação.

O direito à educação ao ser fundamentado pelo Estado e inscrito na Constituição Federal deve ser irrestrito à sociedade como um todo, contudo, Cury (2002) salienta que, embora expresso na lei, há condições sociais que contradizem os estatutos de igualdade por ela reconhecida. Com efeito, a sociedade tem sido marcada pela exclusão e elitismo que implicam diretamente na educação, de forma que essa não pode ser analisada sem considerar sua relação com o desenvolvimento socio-histórico brasileiro.

Conforme Arretche (2015), ainda que estabelecido como um direito pela Constituição desde o período monárquico no Brasil, também chamado Império no Brasil (1822 a 1889), havia uma restrição ao acesso à educação. Fatores como origem rural, escolaridade dos pais, renda familiar, gênero e raça/etnia interferiam e interferem nas possibilidades de acesso à educação superior, destinando a determinados grupos, condições concretas de vida que dificultam o percurso educacional. Essas condições são determinadas economicamente, socialmente e historicamente.

Por conseguinte, sob a compreensão de Almeida (2009), a educação superior, no período imperial e mesmo durante a Primeira República, do fim da monarquia em 15 de novembro de 1889 até a Revolução de 1930, era reservada à camada privilegiada da sociedade que tinha acesso por meio de pagamento e/ou exames classificatórios e limitada à maioria da população, o que garantia o domínio social, político e econômico. Além disso, muitos jovens de famílias ricas eram ainda en-

viados a Portugal e outros países europeus para a realização dos estudos superiores. Nesse contexto, as desigualdades foram potencializadas ao longo dos séculos, como será discutido adiante.

Nos anos que se seguiram, a partir da Era Vargas (1930 a 1945), a educação superior permaneceu bastante restrita aos segmentos mais favorecidos da sociedade, uma vez que nem mesmo a educação primária, de quatro anos de duração, estava universalizada. Foi, todavia, um período importante do ponto de vista legal e da organização da educação nacional, tendo por base as reformas Francisco Campos, nos anos 1930, e Gustavo Capanema, nos anos 1940.

No período que se seguiu, compreendido como República Populista (1945 a 1964), ocorreu a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (Lei n.º 4.024/1961), e, do ponto de vista da educação superior, observa-se a federalização ou criação de universidades federais, com aumento da oferta e gratuidade pública de ensino, assim como a criação de órgãos voltados à formação de pessoal de alto nível e à promoção da ciência e tecnologia. Por exemplo, a criação, em 1951, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Cresceu a demanda por educação superior, sobretudo de estratos das classes **médias e durante o período do Regime Militar** (1965 a 1985), pois ocorreram reformas e políticas voltadas à modernização da educação superior, por exemplo a adoção do vestibular classificatório; profissionalização compulsória no ensino de segundo grau; criação de universidades e institutos de pesquisa; institucionalização da pós-graduação voltada à formação de professores e quadros intelectuais para as universidades públicas; adoção do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; implementação da carreira docente no magistério superior, com adoção de tempo integral ou dedicação exclusiva; maior fomento à pesquisa e à pós-graduação, dentre outros (LIRA, 2010).

Com a redemocratização do país se dá a implantação da chamada República Nova, especialmente a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988. A redemocratização do país traz, também, o tema da democratização do acesso à educação superior, com várias críticas à seletividade social presente nos exames vestibulares (OLIVEIRA, 2013; MOEHLECKE, 2004). A sociedade, os estudantes e intelectuais progressistas demandavam maior acesso e permanência na educação superior, tendo por base estudos evidenciando que o acesso ainda continuava restrito aos segmentos mais privilegiados da sociedade, especialmente nas

áreas e cursos de maior prestígio social. Além disso, exigiam maior autonomia universitária e maior democratização do poder na universidade e na sociedade (OLIVEIRA, 1994).

A apropriação das orientações neoliberais em muitas das políticas públicas, no contexto do processo de globalização econômica, levou o país a uma reforma do Estado numa perspectiva mais gerencial e à adoção do receituário neoliberal das políticas do Consenso de Washington<sup>1</sup>. Na educação superior e especialmente nas universidades federais, adotam-se políticas de dissociação entre ensino e pesquisa via criação de novos formatos acadêmicos, avaliação de cursos de graduação mediante Exame Nacional de Curso (ENC ou Provão), avaliação do desempenho na carreira docente por meio da Gratificação de Estímulo à Docência (GED), incentivos à produção científica em universidades de excelência, articulação universidades-empresas, adoção de lista tríplice na eleição de reitor, criação dos mestrados profissionais autofinanciáveis, diversificação dos processos seletivos de acesso à educação superior, dentre outros (OLIVEIRA 2013; AMARAL, 2011).

No ano de 1995, havia 894 Instituições de Educação Superior (IES) no Brasil, sendo 210 públicas e 684 privadas. Nesse período, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) promove a ampliação de oferta da educação superior por meio do setor privado/mercantil: em 2002 são 1.637 IES, sendo que as IES públicas diminuem para 195 e as IES do setor privado alcançam o número de 1.442 ao final do governo FHC (Sinopses Estatísticas da Educação Superior - MEC/INEP, 2011-2016).

**É a partir do governo Lula da Silva (2003-2010)** e Dilma Rousseff (2011-2016) que ocorre maior empenho no sentido de incluir os segmentos historicamente deixados à margem do processo de ampliação do direito à educação, inclusive superior. A educação é identificada, nesse período, como um dos elementos que favorecem o desenvolvimento do país. Nesse contexto, a ampliação do acesso à educação superior consiste em um dos objetivos preconizados nos Planos plurianuais, assim como no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em

---

<sup>1</sup> Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos. Às conclusões dessa reunião é que se daria, subsequentemente, a denominação informal de "Consenso de Washington". Acessado em: <http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>

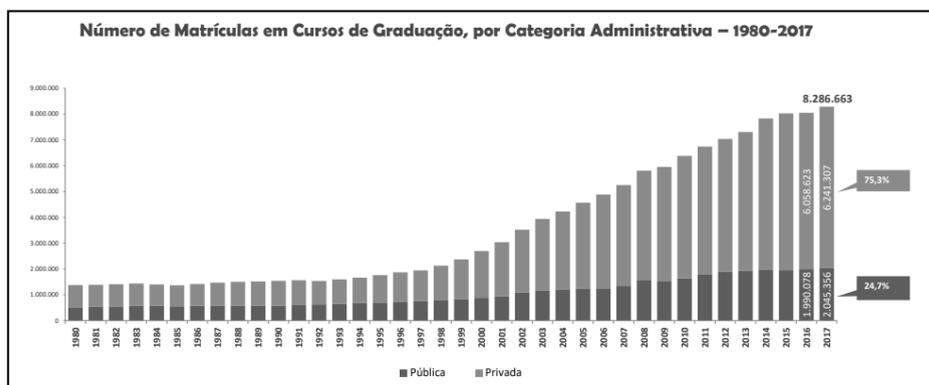
2007, reunindo um conjunto de programas e ações que visavam ampliar e melhorar a qualidade da educação no país.

No Governo Lula da Silva, a expansão de vagas aparece como uma das conquistas da educação no país, entretanto, mesmo com o financiamento e a ampliação do setor público, o setor privado mercantil cresceu ainda mais, o que, em grande parte, se deveu à **ampliação** do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e à criação do Programa Universidade para Todos (ProUni), destinados à geração de bolsas em IES privadas. Em 2010, são 2.378 IES no Brasil e, dessas, 278 eram **públicas** e 1.442 eram IES privadas. Essa condição permanece no governo seguinte, de Dilma Rousseff, sendo que em 2016 eram 2.407 IES no país, com 296 IES **públicas** e 2.111 **privadas**.

Portanto, no governo FHC a expansão do setor privado mercantil aparece como principal destaque, já nos dois governos seguintes, Lula da Silva e Dilma Rousseff, a ampliação do setor público apresenta um crescimento que resulta de investimentos e programas destinados à expansão, democratização e inclusão na educação superior no país. Nesses dois últimos governos mencionados, o setor privado mercantil também cresceu muito, via bolsas com recursos do fundo **público**, o que também contribuiu para a inclusão das camadas menos favorecidas da sociedade na educação superior.

O crescimento no número de matrículas em cursos de graduação, por categoria administrativa – de 1980 a 2017 pode ser visto no GRÁFICO 1, a seguir. Chegou, em 2017, a 8.286.663 matrículas, sendo 75,3% no setor privado e 24,7% no setor público.

### GRÁFICO 1 – NÚMERO DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA



FONTE: Brasil. MEC. Inep, 2018.

A expansão da educação superior acentua-se sobretudo a partir de 1995, especialmente no setor privado. Incentivou-se, por meio de programas como FIES e o ProUni, o acesso às IES privadas, assim como a expansão pública no governo FHC, por meio da Gratificação de Estímulo à Docência e da Nova matriz de financiamento nas universidades federais. Já nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, ocorreu a criação e expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e das universidades federais via implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Esse crescimento das matrículas foi também impulsionado por uma forte expansão no número de IES, sobretudo privadas, como se vê na TABELA 1. A criação dos Centros Universitários na LDB/1996, dedicado basicamente à oferta de ensino e com prerrogativas de autonomia favoreceu esse processo, assim como a criação dos cursos de educação tecnológica e a expansão via Educação a Distância, que já responde por 21,2% das matrículas na educação superior. Por sua vez, os cursos de bacharelado têm 68,6% das matrículas, enquanto as licenciaturas 19,3% e os tecnológicos 12,1%.

**TABELA 1 – NÚMERO DE IES E DE MATRÍCULAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO POR ORGANIZAÇÃO ACADÊMICA – 2017.**

Organização acadêmica	Instituições		Matrículas de Graduação	
	Total	%	Total	%
Total	2.448	100,0	8.286.663	100,0
Universidades	199	8,1	4.439.917	53,6
Centros universitários	189	7,7	1.594.364	19,2
Faculdades	2.020	82,5	2.070.197	25,0
IFs e Cefets	40	1,6	182.185	2,2

FONTE: Brasil. MEC. Inep, 2018.

Nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, buscou-se articular a expansão da educação superior pública ao desenvolvimento econômico e social, especialmente no interior do país. A unificação do acesso à educação superior também ocorreu nesse contexto, com a criação, em 2010, do Sistema de Seleção Unificada (SiSU), que passou a utilizar as notas dos estudantes que realizam o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e que buscam o acesso à educação superior em qualquer IES federal.

## O PROCESSO HISTÓRICO DO ACESSO E DA AMPLIAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

Até a vigência da Constituição de 1988, a educação era mais fortemente subordinada às injunções políticas e às necessidades econômicas, embora já se apresentassem outras perspectivas e fins para o processo de escolarização em termos da ampliação do direito e exercício da cidadania. O Brasil teve oito constituições, dentre essas, quatro foram votadas por representantes com poderes constituintes eleitos pelo povo e quatro foram instrumentos de arbítrio de ditadores e cartas outorgadas. Mesmo que as constituições promulgadas fossem formalmente democráticas, com exceção da de 1988, a participação popular era muito pequena (HERKENHOFF, 1989).

No período antecedente à Constituição de 1824, a educação primária e os ensinos secundário e superior eram insuficientes para atender a demanda escolar, gerando acréscimo gradativo no número de pessoas analfabetas e crianças em idade escolar fora das escolas. Os cursos superiores tinham por objetivo atender às necessidades do Estado e estavam atrelados à formação profissional, privilegiando o acesso às/aos nobres e proprietárias/os de terras (ARANHA, 2006).

Após a Primeira Constituição ser outorgada, ainda que houvesse leis e decretos para a criação de escolas, a falta de interesse do governo dificultava a tentativa de ampliar a quantidade de instituições escolares e aumentar o número de estudantes no ensino primário e no ensino superior. Apesar do direito apregoado por administradores políticos, a monarquia não considerava necessário proporcionar nem a instrução primária a uma parcela maior da população.

Conforme Alexandre Shigunov Neto (2015) é possível verificar que o processo de exclusão educacional acontecia desde o período inicial de escolarização e prolongava-se até a educação superior, sendo sucedido pelas condições sociais, culturais e econômicas da população, uma vez que as pessoas que frequentavam as poucas instituições de ensino caracterizavam-se, quase exclusivamente, por filhas/os de membros da camada média e alta da população.

De acordo com o autor, durante a Primeira República (1889-1930) a educação teve duas funções básicas: inicialmente, destinou-se à formação da/o cidadã/o para obtenção de direitos políticos e, posteriormente, com o processo de industrialização nacional e com o intuito de suprir a carência de mão de obra especializada, destinou-se à formação da/o trabalhadora/o para atender às novas exigências de um mercado de trabalho.

Posterior à Constituição de 1891, a expansão do ensino foi lenta e irregular. Houve investimento e expansão no ensino superior, em atenção aos interesses de uma classe dominante para a permanência no poder, e foram construídas escolas primárias e secundárias, mas pouco se alterou o quadro do sistema educacional. Como o Estado não conseguiu atender aos anseios republicanos de ampliação das oportunidades educacionais, o sistema educacional excludente e seletivo permaneceu.

Com o fim da Primeira República, em 1930, Getúlio Vargas assumiu a presidência e anunciou os setores da educação e da saúde como prioritários dentro do seu programa de governo, considerando a educação uma questão social e instrumento de melhoria das condições de vida das/os trabalhadoras/es, pois não havia comprometimento por parte do Estado com um ensino de qualidade destinado à essa classe (SHIGUNOV NETO, 2015).

Nesse tempo, as discussões em torno da educação nacional centralizaram-se em defesa da escola pública e laica. Então, o período de 1930 até a promulgação da Constituição de 1934 foi marcado por uma disputa entre grupos católicos e educadores profissionais, conhecidos como Pioneiros da Escola Nova, que defendiam a questão da escola pública, gratuita, obrigatória e única como princípio de igualdade para todas/os, de forma que não houvesse divisão entre filhas/os das/os trabalhadoras/es e filhas/os das/os burguesas/es.

Em favor da escola obrigatória, pública, gratuita e leiga como dever do Estado, essas/es educadoras/es elaboraram um documento de política educacional denominado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que denunciou o atraso do sistema educacional brasileiro e a não inclusão da população em um amplo processo de educação escolarizada, e que contribuiu diretamente nos avanços frente à educação presentes na Constituição de 1934.

Em 1937, Getúlio Vargas deu início ao Estado Novo (1937-1946) e permaneceu como Presidente da República até 1945. Esse governo centralizado e ditatorial trouxe retrocesso à educação, sobretudo por isentar o Estado da obrigatoriedade da instrução pública na nova Constituição e dar prioridade ao ensino particular, criando um hiato entre o ensino das classes mais e o das menos favorecidas.

Segundo Shigunov Neto (2015), a cooperação entre a indústria e o Estado foi motivada pela carência de mão de obra qualificada para ocupação de cargos nas indústrias, em razão das transformações tecnológicas que vinham ocorrendo no mundo do trabalho. Nesse contexto, o ensino médio profissional tinha como

função formar técnicas/os para suprir essa carência das indústrias nacionais com profissionais qualificadas/os, e acabou por se transformar em escolas das camadas populares.

Quando se pautou a Constituição de 1946, a educação permanecia fragmentada às diferenças de classes, em que a preparação da classe trabalhadora se voltava para o mercado de trabalho e a da elite, para a educação superior. Sobretudo, essa Constituição não apresentou disposição para ampliar o acesso à educação superior para as classes populares e ainda manteve o descompromisso do Estado com o dever de garantia da educação.

Entretanto, a Constituição ainda se tornou base para a primeira LDBEN, pois o anteprojeto da LDBEN – elaborada a partir de em 1947, mas que demorou 13 anos para entrar em vigor (de 1948 a 1961) – resultou na Lei n.º 4.024/1961. Posterior à Constituição de 1946, o acesso ao ensino primário ainda estava limitado a uma minoria. Em consequência, devido à ampliação do número de universidades públicas, a classe dominante se concentrava nessas instituições.

Ademais, Fávero (2006) constata que na segunda metade dos anos 1950, a participação do movimento estudantil teve relevância na história do movimento da reforma universitária no Brasil. O posicionamento das/os estudantes era combater o caráter arcaico e elitista das instituições universitárias e, dessa forma, elas/es organizavam seminários e elaboravam propostas em relação à autonomia universitária, ampliação da oferta de vagas nas escolas públicas, entre outras reivindicações.

Durante a década de 1960, com o golpe militar, a ditadura (1964-1985) se impôs de forma violenta e a sociedade perdeu o poder de participação e crítica. Contudo, também representou um período de ações e manifestações em defesa do sistema público de ensino e reivindicação da extinção do setor privado, que resultaram em movimentos de educação popular destruídos, educadoras/es cassadas/os, presas/os e exiladas/os, ao tempo que o golpe militar reprimia muito dos anseios da classe trabalhadora e favorecia a conquista do mercado ao sistema econômico, político e educacional brasileiro (CORDEIRO, 2017).

Cordeiro (2017) constata como o modelo de universidade sofreu reformas nesse período. A exemplo, a Reforma Universitária (Lei n.º 5.540/1968), que imprimiu ao sistema educacional a função de atender às demandas da economia e, dessa forma, o sistema privado teve espaço e incentivo do governo para se desenvolver. Sobretudo, houve o crescimento de instituições de ensino isoladas e estabelecimentos de ensino regidos pelas leis de mercado.

Para conter as demandas de acesso à educação superior, o governo tomou medidas investindo no setor privado, criando cursos profissionalizantes e adotando o mecanismo do vestibular classificatório. Então, na primeira década do regime militar, com o movimento de privatização do sistema educacional, as matrículas, que antes predominavam nas instituições públicas, passaram a ser de 36,4% contra 63,6%, segundo Sguissardi (2008).

No início da década de 1980, enquanto o Regime Militar enfraquecia, a sociedade civil e as organizações estudantis apresentavam-se mais contundentes em defesa das eleições diretas, retratando momentos da luta popular pela conquista de uma sociedade livre (VIEIRA, 2015). Em 1985, com o fim do Regime Militar, teve início a Nova República, ainda com inúmeros remanescentes da fase autoritária, crescimento da pobreza e aumento da violência no campo e nas cidades (ARANHA, 2006).

A Constituição Federal promulgada em 1988, reconhecida como Constituição Cidadã em razão de ser amplamente voltada para a defesa dos direitos das/os cidadãs/os, definiu a educação como direito de todas/os de forma universal e gratuita, sendo caracterizada como dever do Estado e da família e sendo incentivada e promovida por meio da sociedade, ainda delimitou como competências dos estados e municípios a promoção dos meios de acesso à educação e cultura.

A Constituição Federal de 1988 também consagrou a autonomia universitária, um modo de ser institucional que prevê liberdade para a universidade se autodeterminar, e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Conforme Rocha (2014), essa Constituição preponderou pela proteção dos direitos de grupos historicamente excluídos, ao estabelecer igualdade e ao disponibilizar meios que oportunizem a todas/os o acesso a serviços e a direitos primordiais.

Por fim, a Constituição Federal de 1988, ao salientar a garantia do acesso à educação a todas/os, é considerada um importante marco para a história da educação nacional, e fica “[...] igualmente demonstrada a grande parcela de contribuição e responsabilidade de cada ente da Federação e do Estado para a garantia e efetivação desse direito” (GIMENEZ, 2017, p. 70), o que inspirou a lei complementar para tratar das Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996 e, posteriormente, outras políticas educacionais.

A promulgação da LDB (Lei n.º 9.394/1996) evidenciou o reconhecimento da educação como elemento fundante da cidadania. Com base nos princípios estabelecidos na Constituição e buscando contemplar as principais reivindicações da sociedade civil, a lei instituiu a educação como dever da família e do Estado, estando diretamente vinculada ao mundo do

trabalho e prática social, visando ao pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (SEVERINO, 1998).

Referente à educação superior, a LDB/1996 abrangeu demandas pertinentes à regulamentação, possuindo como finalidades “II. formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua” (BRASIL, 1996). Em resumo, foram almejadas novas perspectivas, até então não estabelecidas nas legislações anteriores, para a educação nacional em todos os níveis e modalidades.

Pela breve retrospectiva do contexto histórico do direito à educação, pode-se identificar que a educação tem sido posta como instrumento de manutenção do poder econômico, isto é, a educação sempre foi condicionada a uma parte da população economicamente favorecida e “[...] nunca se constituiu em um direito democrático, amplo e irrestrito” (POMPEU, 2005, p. 89), até ser decretada como um direito social e direito público subjetivo na Constituição Federal de 1988.

Contudo, a diferença econômica e cultural ainda restringe o acesso à educação superior, de maneira que à classe economicamente favorecida seja designada, quase que exclusivamente, as vagas nos cursos mais concorridos oferecidos em universidades públicas. Com efeito, o ensino superior pensado para uma classe desde o período colonial denota, “[...] uma política de controle criada não para atender às necessidades fundamentais da realidade da qual a sociedade é parte, mas um bem cultural oferecido a minorias” (GIMENEZ, 2017, p. 73).

Uma vez que esse nível de formação foi por muito tempo acessível quase exclusivamente para classes com maior poder econômico, político e cultural e limitado às camadas populares, as políticas de acesso e permanência na educação superior passaram a ser promulgadas, sobretudo a partir dos anos 2000, com o intuito de equiparar as condições de acesso e permanência a todos.

## **AS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO DIREITO DE ACESSO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR: TENSÕES, AVANÇOS E PERSPECTIVAS**

Como um dos meios de minimizar as desigualdades consequentes dos efeitos econômicos e sociais do capitalismo, inclusive na educação superior, Almeida (2009) afirma que o Estado desenvolve estratégias, como as políticas

públicas sociais. Nesse contexto, o Estado tem papel fundamental na formulação e aplicação de leis, estando diretamente relacionado aos rumos políticos e econômicos do país e, conseqüentemente, das políticas públicas na área da educação.

Com efeito, o governo FHC (1995 - 2002), agindo sob influência dos preceitos do neoliberalismo, adotou políticas educacionais mais voltadas ao mercado, de natureza mais produtivista, de gerenciamento e focada nos resultados, de modo que a educação superior entrou no processo de expansão mediante adoção de políticas mais voltadas ao crescimento quantitativo do setor privado mercantil, resultando no crescimento das instituições, matrículas, cursos e vagas nesse nível de educação. Na esfera pública, essa expansão se dá, sem ampliação de recursos, mediante maior processo de racionalização da oferta e políticas que ampliassem a produtividade docente e das IES públicas federais, a exemplo da GED e da matriz de financiamento adotada para as universidades federais, que favoreciam a criação de vagas no período noturno e no interior.

Como as políticas estavam mais direcionadas à expansão do setor privado, o crescimento quantitativo das faculdades e massificação das matrículas ocorreu enquanto as condições de permanência e qualificação profissional foram ignoradas, o que legitimou uma

[...] dinâmica de segmentação e diferenciação no sistema escolar, destinando escolas academicamente superiores para os que passarem nos vestibulares das instituições públicas e escolas academicamente mais fracas, salvo exceções, para os pobres (MANCIBO, 2008, p. 64).

As políticas educacionais que foram implementadas durante o governo FHC (1995-2002) estavam fortemente atreladas ao setor privado, como a Lei n.º 10.168/2000, com o objetivo de instituir o Programa de Estímulo à Interação Universidade - Empresa para o Apoio à Inovação e a Lei n.º 10.260/2001 que dispunha sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), direcionando recursos públicos para instituições privadas.

Apesar de não ter ruptura com o modelo capitalista, durante o governo Lula da Silva (2003 - 2010) as políticas educacionais foram adotadas como um dos meios para a obtenção de maior inclusão social. Nessa perspectiva, as políticas de educação superior centraram no debate da inclusão e democratização, mas essa democratização não se limitou à ampliação de oportunidades de acesso e criação de mais vagas para jovens tradicionalmente excluídos, uma vez que também

contemplou as condições de permanência e realização dos cursos por meio da assistência estudantil.

Foram criadas estratégias para minimizar os efeitos da desigualdade social mediante políticas de ações afirmativas, desenvolvidas através de programas e ações nas diferentes políticas sociais. Todavia, essas ações políticas apresentavam peculiaridades na ampliação frente o atendimento às camadas sociais, como “[...] a adoção de programas específicos para expansão do acesso, com foco tanto nas instituições privadas quanto nas instituições públicas” (SILVA; REAL, 2011, p.148).

Um dos programas criados no governo Lula da Silva (2003-2010), que promoveu a expansão na educação superior, voltado para o setor privado é o Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído em 2005, com o objetivo de conceder a estudantes de baixa renda bolsas de estudos integrais ou parciais (100% e/ou 50%), em cursos de graduação em instituições privadas de educação superior, além da ampliação do atendimento pelo FIES em 2010, que passou a ter um fluxo contínuo de inscrições e a ter como agente operador o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Entre os programas direcionados para as universidades federais, destaca-se o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído em 2007; a criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU) e a reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para o acesso à educação superior, no ano de 2009; o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), criado em 2010; e a Lei n.º 12.711, conhecida como Lei de Cotas, que dispõe sobre o ingresso nas instituições públicas federais, aprovada em 2012 no governo da presidente Dilma Rousseff (SILVA; REAL, 2011).

Segundo Mancebo (2015), o Reuni foi apresentado às universidades federais como um contrato de gestão entre o MEC e as universidades, e para cada instituição que aderisse ao “termo de pactuação de metas” haveria um acréscimo de recursos limitado a 20% das despesas de custeio e pessoal. Por meio desse Programa, ações isoladas se materializaram, como a abertura de novos *campi* e incrementos nas matrículas dos cursos noturnos, resultando em um aumento de 60,05% das matrículas presenciais, entre 2007 e 2012.

Uma das principais formas de ingresso na educação superior é realizada por meio do SISU, com base na nota do ENEM. Inicialmente, o ENEM foi institucionalizado em 1998 e regulamentado por meio da Portaria MEC n.º 438/1998 com a finalidade de contribuir para a melhora da qualidade da educação, de modo a avaliar

os estudantes ao fim da educação básica. Entretanto, desde 2009, passou a ser considerado o principal meio para o ingresso na educação superior.

Conforme Oliveira (2014), para que o ENEM fosse utilizado como sistema nacional de seleção, o MEC criou o SISU, um sistema informatizado e centralizado com a finalidade de operacionalizar o processo de seleção, de modo a gerar a classificação dos candidatos com base na nota obtida no Exame. As vagas disponíveis no SISU são ofertadas pelas universidades públicas participantes e permitem aos candidatos se inscreverem de acordo com o curso que desejam.

Em 2011, Dilma Rousseff (2011-2016/Interrompido pelo impeachment) assumiu a presidência e deu continuidade às ações do governo anterior. Então, em 2012, o processo de seleção e classificação do SISU passou a implementar as políticas de ações afirmativas, regulamentadas de acordo com a Lei de Cotas, reservando um percentual das vagas para alunas/os oriundos de escolas públicas. Além das opções de curso, a/o candidata/o passou a escolher se participa ou não das ações afirmativas garantidas pela lei e, ainda, caso a universidade desejada disponibilize outras formas de ações, pode ter mais de uma opção.

De acordo com Souza (2012), o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), criado em 2010 por meio do Decreto n.º 7.234, foi lançado como meio de solução para problemas relativos à permanência e conclusão de estudantes em situações de vulnerabilidade socioeconômica das universidades federais, mediante ações assistenciais frente à perspectiva de inclusão social, de melhora, desempenho acadêmico e qualidade de vida. Para a seleção das/os estudantes os critérios são estabelecidos com base no perfil socioeconômico e de acordo com a realidade de cada instituição.

O programa determina que os estudantes prioritários a serem atendidos sejam oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio. Nesse contexto, as ações de assistência estudantil têm como prioridade a viabilização da igualdade de oportunidades e contribuição para a melhora do desempenho acadêmico, “[...] contribuindo de forma que minimize as situações de repetência e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras” (SOUZA, 2012, p. 92).

Até 2012, as universidades federais poderiam delinear políticas de ações afirmativas adequadas ao contexto social na qual estavam inseridas. Todavia, em 29 de agosto de 2012, durante a gestão da presidente Dilma Rousseff (2011 – 2016), foi aprovada a Lei n.º 12.711, conhecida como Lei de Cotas, que uniformizou e estabeleceu uma política afirmativa aplicável a todas as universidades e institutos federais.

Conforme Garcia (2018), por meio da reserva de vagas na educação superior, a Lei de Cotas objetivou reverter o quadro de preconceito e exclusão de determinados grupos ao longo da estruturação da sociedade brasileira. Em suma, essa lei estabeleceu quatro categorias de beneficiários da política federal. São elas:

(I) pretos, pardos e indígenas com até um salário mínimo e meio de renda familiar; (II) pretos, pardos e indígenas, independentemente da renda; (III) estudantes que cursaram todo o ensino médio em escola pública, independentemente de pertencimento étnico-racial, com renda per capita familiar de até um salário mínimo e meio; e (IV) estudantes que cursaram todo o ensino médio em escola pública, independentemente de pertencimento étnico-racial e da renda (BRASIL, 2012, p. 69).

A Lei de Cotas prevê a reserva de 50% das vagas das universidades e instituições federais para oriundas/os de famílias de baixa renda e/ou que tenham cursado integralmente o ensino médio na escola pública e devem ser preenchidas por autodeclarados pretos, pardos e/ou indígenas.

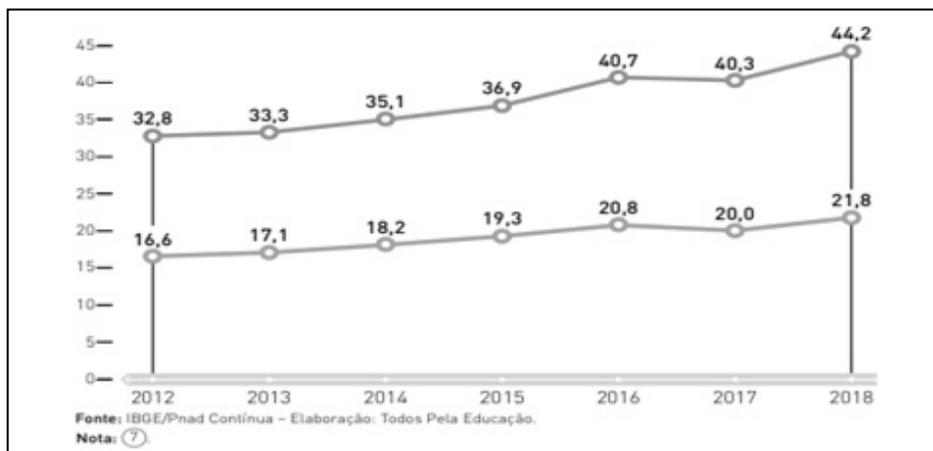
De modo geral, esse conjunto de políticas objetivaram a inclusão e democratização do acesso dos estudantes de segmentos sociais historicamente excluídos da educação superior, como também visaram promover ações em favor da permanência desses na universidade. Dessa forma, objetivam remediar condições decorrentes de um passado discriminatório, uma vez que o público-alvo dessas políticas são estudantes de baixa renda e minorias étnicas que têm dificuldades de acesso e permanência nas instituições de ensino.

Os dados relativos à porcentagem de matrícula da população de 18 a 24 anos, tanto na taxa bruta, como na taxa líquida, evidenciam a forte expansão da educação superior no Brasil (GRÁFICO 2)<sup>2</sup>. Mostram também a boa efetividade dos programas de inclusão a partir dos anos 2000, conforme GRÁFICO 3, uma vez que se registra maior ingresso de pretos e pardos em todos os cursos de graduação, especialmente nas IES públicas federais devido à Lei de Cotas (Lei n.º 12.711/2012).

---

<sup>2</sup> Compreende-se por Taxa Bruta a proporção do número de matrículas na Educação Superior em relação ao total da população na faixa etária de 18 a 24 anos e por Taxa Líquida a proporção do número de alunos de 18 a 24 anos na Educação Superior em relação ao total da população na faixa etária de 18 a 24 anos.

**GRÁFICO 2** – EDUCAÇÃO SUPERIOR - PORCENTAGEM DE MATRÍCULA DA POPULAÇÃO DE 18 A 24 ANOS: TAXAS BRUTA LÍQUIDA DE MATRÍCULA – BRASIL, 2012-2018.



FONTE: Todos Pela Educação. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016.

**GRÁFICO 3** – EDUCAÇÃO SUPERIOR - TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULAS POR RAÇA/COR – BRASIL – 2012 A 2018.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	<b>16,6</b>	<b>17,1</b>	<b>18,2</b>	<b>19,3</b>	<b>20,8</b>	<b>20,0</b>	<b>21,8</b>
<b>Branços</b>	<b>24,1</b>	<b>25,0</b>	<b>25,7</b>	<b>27,1</b>	<b>28,4</b>	<b>27,9</b>	<b>30,7</b>
<b>Pretos</b>	<b>9,4</b>	<b>9,2</b>	<b>10,6</b>	<b>12,3</b>	<b>13,8</b>	<b>14,3</b>	<b>15,1</b>
<b>Pardos</b>	<b>10,6</b>	<b>11,3</b>	<b>12,6</b>	<b>13,7</b>	<b>15,2</b>	<b>14,6</b>	<b>16,3</b>

Fonte: IBGE/Pnad Contínua - Elaboração: Todos Pela Educação.  
 Notas: (7) e (8)

FONTE: Todos Pela Educação. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Buscou-se, neste estudo, analisar e discutir o acesso e permanência na educação superior no Brasil a partir do exame de elementos históricos e das políticas voltadas para esse nível de educação, tendo em vista a ampliação da educação superior como direito social e humano. Entende-se que, historicamente, a educação superior foi destinada à formação da elite econômica e social do país e que, mesmo com os questionamentos ocorridos a partir do período da República Populista, só a partir dos anos 2000 houve efetivamente maior preocupação com a inclusão social, que resultou em políticas efetivas voltadas para os segmentos sociais e raciais mais excluídos desse nível de educação.

A obtenção de estudos em nível superior faz-se cada vez mais necessário no contexto de um mundo globalizado e de uma economia baseada no conhecimento, além de ser um direito social cada vez mais necessário no contexto atual. O mundo do trabalho e do exercício da cidadania requerem, paulatinamente, maior elevação da qualificação para o trabalho, para o consumo e para uma melhor qualidade de vida.

Todavia, a lógica que vem orientando o acesso à educação superior no Brasil, dado que a oferta ainda é pequena, ou seja, apenas cerca de 21,8% da população de 18 a 24 anos têm acesso a esse nível de educação, continua centrada basicamente nos dons e capacidades naturais, deixando em segundo plano os condicionantes sociais, sobretudo de renda, origem social e raça. O direito à educação no Brasil, numa perspectiva de obrigatoriedade e gratuidade, se coloca para a população de 4 a 17 anos, conforme aprovado na Emenda Constitucional n.º 59/2009 e, mesmo assim, distante ainda de sua universalização, sobretudo na educação infantil e no ensino médio.

Não basta apenas ampliar o acesso e inclusão dos segmentos menos favorecidos da sociedade, é preciso garantir sua permanência, daí a necessidade de implementar e alargar as políticas de permanência por meio da assistência estudantil, tentando viabilizar condições para permanência e conclusão, com qualidade, daqueles que conseguem romper os mecanismos de exclusão social do acesso e que agora se deparam com outros obstáculos no interior das instituições de educação superior, relacionados ao transporte, alimentação, acesso aos materiais didáticos, saúde etc.

Faz-se necessário compreender o direito à educação como direito social, humano e de natureza coletiva na direção do fortalecimento da responsabilidade social do Estado. No Brasil, como foi visto, o acesso e a permanência, na educação superior, dos segmentos menos favorecidos da sociedade, sempre foram marcados por grande resistência política, social e cultural, além dos obstáculos econômicos. A sociedade brasileira é uma das mais desiguais e excludentes do mundo e isso é, em grande medida, reproduzido no sistema educacional, especialmente na educação superior, o que amplia os desafios na área. Os desafios são, pois, enormes no sentido de que o Estado, a partir da socialização da riqueza expressa no fundo público, possa implementar políticas educacionais focadas na inclusão social no sentido minimizar os efeitos da reprodução e da exclusão social mesmo no acesso, permanência e conclusão com qualidade nos diferentes níveis e modalidades da educação.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. E. M. **O discurso de inclusão nas políticas de educação superior (2003 – 2008)**. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande/MS, 2009.

- AMARAL, N. C. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **RBPAAE**, v. 27, n. 1, p. 95-108, 2011.
- ARANHA, M. L. de A. **História da educação e da pedagogia**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 2006.
- ARRETCHE, M. (org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo/SP: Editora da Unesp/CEM-USP, 2015.
- BRASIL. MEC. INEP. **Censo da Educação Superior 2017**. Brasília-DF, MEC/INEP, 2018.
- BRASIL. **Lei n.º 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](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia de assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Educação em Direitos Humanos: Diretrizes Nacionais – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos**, 2013.
- CORDEIRO, A. L. A. **Políticas de Ação Afirmativa: Implicações na trajetória acadêmica e profissional de afro-brasileiros/as cotistas egressos/as da UEMS (2007-2014)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande/MS, 2017.
- CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cad. Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, 2002.
- FÁVERO, M. de L. de A. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Educar em revista**, n. 28, p.17-36, 2006.
- GARCIA, D. R. **A política de assistência estudantil na educação superior: Um estudo de caso no Instituto Federal de Mato Grosso do Sul - IFMS (2012-2016)**. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande/MS, 2018.
- GIMENEZ, F. V. **Expansão e inclusão na educação superior: A bolsa permanência na UFMS**. Dissertação de mestrado (Mestrado em educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2017.
- HERKENHOFF, J. B. **Dilemas da educação: dos apelos populares à Constituição**. São Paulo/SP: Autores associados, 1989.
- LIRA, A. T. do N. **A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985): um espaço de disputas**. Tese de doutorado (Doutorado em história social) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2010.
- MANCEBO, D. Políticas de educação superior no Brasil. In: SILVA JUNIOR, J. dos R.; *et al.* (Orgs.). **Educação Superior: Internacionalização, mercantilização e repercussões em um campo de disputas**. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

MOEHLECKE, S. **Fronteiras da igualdade no ensino superior: excelência e justiça racial**. Tese de doutorado (Doutorado em educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, J. F. Acesso à educação superior no Brasil: entre o elitismo e as perspectivas de democratização. In: José Vieira de Sousa. (Org.). **Educação superior: cenários, impasses e propostas**. 1ª ed. Campinas: Autores Associados, 2013, p. 1-27.

OLIVEIRA, J. F. **Liberalismo, Educação e Vestibular: movimentos e tendências de seleção para o ingresso no Ensino Superior no Brasil a partir de 1990**, Goiânia, MEEB/FE/UFG, 1994 (Dissertação de Mestrado).

OLIVEIRA, J. de P. **Acesso à educação superior pelo ENEM/SISU: uma análise da implementação nas universidades sul-mato-grossenses**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS, 2014.

POMPEU, G. V. M. **Direito à educação: Controle social e exigibilidade judicial**. Fortaleza/CE: ABC Editora, 2005.

ROCHA, A. C. dos S. Educação: um caminho possível na busca pela igualdade, inclusão e justiça social. In: NOZU, W. C. S.; LONGO, M. P.; B.; GARCIA, M. M. (Org.). **Direitos humanos e inclusão: discursos e práticas sociais**. Campo Grande/MS: Ed. UFMS, 2014.

SEVERINO, A. J. Os embates da cidadania: ensaio de uma abordagem filosófica da nova LDB. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. 2. ed. São Paulo/SP: Cortez, 1998.

SGUISSARDI, V. Modelo de Expansão da Educação Superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a04.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2019.

SHIGUNOV NETO, A. **História da educação brasileira: do período colonial ao predomínio das políticas educacionais neoliberais**. São Paulo/SP: Salta, 2015.

SILVA, A. M.; REAL, G. C. M. As configurações das políticas para educação superior e as reformas do ensino superior brasileiro. **Inter-Ação**, v. 36, n. 1, p. 141-157, jan./jun. 2011.

SOUZA, D. J. N. de. **Política de educação superior e os programas de permanência para universidades públicas – um estudo da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - 2003 a 2010**. Dissertação (Mestrado em educação) – Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande/MS, 2012.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2016**. São Paulo, Moderna, 2019.

VIEIRA, E. **A república brasileira 1951 – 2010 de Getúlio a Lula**. São Paulo/SP: Cortez, 2015.



# PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE MATO GROSSO DO SUL E O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA PARA ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA

O ACESSO E A PERMANÊNCIA NA ESCOLA

*Celi Corrêa Neres  
Graziela de Brito Napi  
Vilma Miranda de Brito*

**A** história dos direitos sociais relativos às pessoas com deficiência no Brasil é recente. Tem como marco inicial a constituição Federal de 1988 que reforça o direito das pessoas com deficiência à educação, saúde e assistência.

A conquista da proteção social dos direitos de cidadania acabou re-direcionando o ordenamento jurídico, o que possibilitou criar mecanismos institucionais para o atendimento das necessidades dessas pessoas. Um desses mecanismos é o Benefício da Prestação Continuada (BPC) e outro é o Programa BPC na Escola, sendo que este último tem como objetivo garantir o acesso e a permanência na escola dos estudantes com deficiência beneficiários do Programa.

Nessa conjuntura, as pessoas com deficiência, beneficiários do programa de transferência de renda, o BPC, receberam ênfase no Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, quando contemplados na estratégia 4.10. Tal estratégia, traz como orientação o acompanhamento e monitoramento, por meio de equipe multidisciplinar, do acesso à escola e ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), bem como a permanência e o desenvolvimento escolar em equidade de condições para o sucesso na trajetória escolar. (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Assim sendo, o presente texto tem como objetivo apresentar e discutir alguns dados do BPC escola para estudantes com deficiência em Mato Grosso do Sul especificamente a gestão do Programa e sua atuação no atendimento da estratégia 4.10 do Plano Estadual de Educação do estado de Mato Grosso do Sul.

Para o levantamento de dados da pesquisa, utilizou-se de estudo documental e entrevistas semiestruturadas com gestores do Programa no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho; da Secretaria de Estado de Educação do estado de Mato Grosso do Sul e de duas escolas estaduais situadas no município de Campo Grande-MS.

## **O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA**

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício de assistência social regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, pela Lei n. 12.435, de 6 de julho 2011 que dispõe sobre a organização da Assistência Social e por meio da Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011 que altera dispositivos da LOAS, bem como pelo Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007 e pelo Decreto n. 6.564, de 12 de setembro de 2008 que também regulamentam o benefício de prestação continuada da assistência social.

No que se refere à publicação da LOAS, Cunha (2015) expõe que:

A promulgação da LOAS constituiu um importante marco para a assistência social e representou importantes avanços, inicialmente, pela regulamentação de direitos constitucionais, seguida do estabelecimento de uma política de seguridade social não contributiva e criação de estruturas e formas de atendimento aos mais necessitados. (CUNHA, 2015, p.35).

O referido benefício é uma ação da política de assistência social, sistematizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e instrumentalizado por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O art. 203 da Constituição Federal (1988, p.159) determina que a assistência social será concedida também às pessoas com deficiência e define os seus objetivos. Nesse sentido, Cunha (2005, p.20), ao analisar o papel da assistência social, postula que:

A Assistência Social visa ao atendimento ‘emergencial’ daqueles que se encontram em maior vulnerabilidade social, como os idosos e as pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza, sendo essas pessoas consideradas incapacitadas ou inaptas para a força de trabalho. (CUNHA, 2015, p. 20).

Os princípios da assistência social estão definidos no art. 4º da LOAS (BRASIL, 1993), assim sendo:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993, p.1).

Convém ressaltar que apesar do benefício da assistência social ter sido estabelecido na Constituição Federal de 1988, sua organização somente foi incidida por meio da LOAS no ano de 1993.

Além disso, o benefício pode ser requerido somente a partir do mês de janeiro de 1996, quando foi publicado o Decreto n. 1.744, de 8 de dezembro de 1995, dispondo em seu art. 40, que “[...] o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência, criado pela Lei nº 8.742, de 1993, somente poderá ser requerido a partir de 1º de janeiro de 1996”, sendo o referido decreto revogado por meio do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

Dessa maneira, Cunha (2015) destaca:

Nessa direção, somente com a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social, é regulamentado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), constante, na Constituição Federal, como importante elemento da Política de Assistência Social. Dessa forma, o Benefício de Prestação Continuada passou a ser distribuído a idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza e/ou extrema pobreza, considerando os critérios estabelecidos para a concessão, ou seja, que a renda per capita familiar seja igual ou inferior a 1/4 do salário mínimo. (CUNHA, 2015, p.20).

O Benefício de Prestação Continuada como disposto no *caput* do art. 20 da LOAS garante o valor de um salário mínimo à pessoa com deficiência que com-

provem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. (BRASIL,1993, p.1). Martins (2009) define o Benefício de Prestação Continuada como:

O benefício de prestação continuada é uma prestação de assistência social prevista no inciso V, do art. 203 da Constituição. Referido comando legal dispõe sobre a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovar não possuir meios de promover a própria manutenção ou tê-la promovida por sua família nos termos da lei. (MARTINS, 2009, p. 488).

Para requerer o BPC é necessário comparecer ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) que tem como objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidade e riscos sociais nos territórios, por meio de desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. (BRASIL, 2018a).

Importante salientar, também, a consideração de impedimento de longo prazo, cujos efeitos têm que ser produzidos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos, com destaque para os impedimentos físicos, mentais, intelectuais ou sensoriais de pessoa com deficiência no escopo da Lei Orgânica da Assistência Social como disposto no §2º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993, com a redação dada pela Lei nº 12.470/2011, *in verbis*:

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 1993, p.1).

Constata-se que o Benefício de Prestação Continuada faz parte de uma política de proteção social brasileira da assistência social para as pessoas com deficiência. E, cabe ressaltar que para a garantia ao direito à educação dos beneficiários do BPC foi implantado o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, o Programa BPC na Escola

com o objetivo de garantir o acesso e a permanência dos estudantes com deficiência nas instituições de ensino.

## **O PROGRAMA BPC ESCOLA PARA ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA: O ACESSO À ESCOLA E AO ACOMPANHAMENTO PEDAGÓGICO ESPECIALIZADO**

O Programa BPC na Escola foi criado em 2007 (BRASIL, 2007) após a compatibilização entre as bases de dados do Cadastro Administrativo do BPC na DATAPREV<sup>1</sup>, base de 2007 e do Censo Escolar do INEP/MEC, base 2006. Nesse cruzamento de dados foi detectado que do total de 340.536 pessoas com deficiência beneficiadas do BPC, na faixa etária de 0 (zero) a 18 (dezoito) anos, 100.574 estavam matriculadas nas escolas (29,53%), enquanto 239.962 não tinham registros no sistema regular de ensino (70,47%). (IPEA, 2015).

Com os resultados apresentados foi, então, criado o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – Programa BPC na Escola – instituído por meio da Portaria Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007, envolvendo ações articuladas entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) (BRASIL, 2007).

Dessa maneira, há um destaque importante quanto à intersetorialidade do programa, pois requer a articulação entre as políticas de Assistência Social, para que as barreiras sejam superadas. Portanto,

A intersetorialidade, no âmbito do Programa BPC na Escola, é uma ferramenta primordial que promove a articulação entre as políticas de Assistência Social, Educação, Saúde, Direitos Humanos, dentre outras, com o propósito de ampliar a possibilidade de um atendimento integral para as crianças e adolescentes com deficiência, beneficiárias do BPC, na perspectiva da garantia de seus direitos. (BRASIL, 2016, p. 20).

---

<sup>1</sup> A DATAPREV é uma empresa pública, que fornece soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação para o aprimoramento e a execução de políticas sociais do Estado brasileiro. Tem sede em Brasília e estrutura para atendimento em todo Brasil [...]. Dispõe de capacidade computacional e logística para hospedar, manter, gerir proteger informações e sistemas e, também, para analisar e qualificar dados, antecipar demandas de parceiros, prestar serviços de consultoria, apoiar a elaboração e a realização de projetos. (<https://portal.dataprev.gov.br/dataprev/quem-somos>).

O Programa BPC na Escola tem dois importantes objetivos, quais sejam, “identificar as barreiras de impedimento e que dificultam o acesso e permanência na escola dos alunos beneficiários do BPC, bem como o acompanhamento dos beneficiários e de suas famílias por equipes de referência dos serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2007).

Portanto, o Programa está organizado por meio de quatro eixos principais, que visam: (1) identificar entre os beneficiários do BPC até 18 anos aqueles que estão na Escola e aqueles que estão fora da Escola; (2) identificar as principais barreiras para o acesso e permanência na Escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC; (3) realizar estudos e desenvolver estratégias conjuntas para superação destas barreiras; (4) realizar acompanhamento sistemático das ações e programas dos entes federados que aderirem ao Programa. (BRASIL, 2007).

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) disponibiliza um Caderno intitulado Programa do BPC na Escola Acompanhamento de Beneficiários, bem como o Manual de Aplicação do Questionário para Identificação das Barreiras para o Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC – Programa BPC na Escola, os quais foram os documentos norteadores da investigação. Dessa forma, o levantamento da identificação de barreiras para o acesso e permanência na escola de pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, foi realizado por meio do referido questionário.

Sem entrar no mérito da “qualidade” do instrumento, uma vez que este não é o foco central desse texto, cabe ressaltar sua importância como instrumento de “inquérito” para identificação das referidas barreiras que certamente tem contribuído para que grande parcela de beneficiados do Programa BPC Escola, na faixa etária de 0 (zero) a 18 (dezoito) anos, estejam fora do sistema regular de ensino.

O programa BPC na Escola funciona por adesão do município. O grupo gestor local assume o compromisso de mobilizar as áreas municipais de educação, saúde e assistência social, além de resolver problemas relativos aos projetos de acessibilidade arquitetônicos, aquisição de recursos tecnológicos e de comunicação para sala de aula, recursos multifuncionais, transporte escolar acessível, enfim, precisam encontrar alternativas para diminuir ou eliminar estas e outras barreiras que contribuem para o impedimento e/ou dificuldades de acesso e permanência na escola pelos alunos beneficiários do BPC.

Esse compromisso está diretamente vinculado à garantia do direito universal à educação que pressupõe uma série de medidas para possibilitar o aces-

so e a permanência de crianças ou adolescentes com deficiência na escola. Nessa perspectiva,

[...] o Programa BPC na Escola possibilita que crianças e adolescentes com deficiência tenham acesso ao ensino regular em classe comum, com atendimento educacional especializado e que conte com os demais recursos educacionais, assim como a outros serviços públicos, conforme as suas necessidades. O Programa constitui uma estratégia para o enfrentamento, diminuição e/ou eliminação das barreiras vivenciadas por pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, criando-se, assim, um ambiente social mais inclusivo, tolerante à diversidade humana, o que favorece não só os beneficiários do BPC, mas a todas as pessoas. (BRASIL, 2016, p.12).

Salienta-se, mais uma vez, a importância do papel dos Grupos Gestores Locais que ao definirem as estratégias precisam estabelecer a necessária articulação para que as ações que assegurem o direito dos beneficiários não se configurem em ações isoladas, mas sim, em um conjunto de iniciativas desenvolvidas no contexto do trabalho social com as demais políticas públicas.

Cunha (2015) analisa que a concretização do Programa BPC na Escola contempla outras finalidades na Política de Assistência Social e não somente a distribuição de renda.

O Programa BPC na Escola, implementado em 2007, sinaliza uma continuidade para a efetivação de outros objetivos da Política de Assistência Social, para além da garantia da distribuição de renda ‘aos que dela necessitam’, e aponta a crescente necessidade de ações com vistas à ‘promoção’, à ‘habilitação’ e à ‘reabilitação’ das pessoas com deficiência [...]. (CUNHA, 2015, p.40 – grifos no original).

Portanto, para além de assegurar a efetivação das matrículas, há necessidade de ações de acompanhamento do desenvolvimento pedagógico dos beneficiários do Programa, com o intuito de garantir a permanência da pessoa com deficiência beneficiária do BPC no ensino regular, numa perspectiva inclusiva.

Nesse sentido, após a aplicação do questionário são levantadas as barreiras que impedem o acesso e a permanência das pessoas com deficiência de 0 até 18 nas instituições de ensino, bem como de distintos impedimentos que atenuem a convivência social. Essa é uma das mais importantes ações do programa, pois os resultados levantados na aplicação do questionário serão subsídios para a elaboração de políticas públicas para a superação das barreiras vivenciadas pelas pessoas com deficiência.

Dessa maneira Cunha (2015, p.45) analisa que:

Se considerarmos que a identificação das barreiras de acesso e permanência deve ser vista como um processo contínuo e não somente pontual, a partir da aplicação do questionário, há que se pensar em outros instrumentos complementares para acompanhamento sistemático da frequência desses estudantes às escolas, bem como os devidos desdobramentos para a superação das barreiras que impedem essa frequência (CUNHA, 2015, p. 45).

Paula, Silveira e Nozu (2010) referem-se à importância da implementação de políticas públicas para a educação especial, destacando que,

A importância da criação de políticas públicas para a educação especial reside justamente no fato de impulsionar uma educação para todos, pois promove formas de incentivar os ditos alunos especiais, a participar de todo um processo sócio-cultural, onde terão como possibilidade a educação, e passarão por inúmeras experiências que resultarão em grande aproveitamento, proporcionando a participação das pessoas com deficiências como cidadãos ativos na sociedade. (PAULA, SILVEIRA, NOZU, 2010, p.2).

De fato, quando se considera a plena participação das pessoas com deficiência na vida social, é importante pensar em alternativas de mudar realidades que são macadas pela exclusão. Caiado et al (2014, p.243) ponderam que o BPC tem contribuído para ampliação das matrículas desse público nas escolas, entretanto, há muito a se pesquisar em relação à sua efetiva inclusão escolar. Isso porque a história do público alvo da educação especial sempre foi marcada pela exclusão social.

Nessa linha, o Plano Nacional de Educação constituído por vinte metas para a educação, possui a meta 4 direcionada para a educação especial e, nesse mesmo compromisso, está o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul que na mesma meta prevê estratégias direcionadas para a educação especial.

O atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e se constitui um marco fundamental para as políticas públicas brasileiras. Ele é um instrumento de planejamento da educação brasileira e tem como finalidade a “[...] consolidação de um sistema educacional capaz de concretizar o direito à educação em sua integralidade [...]”. Sendo assim, tem como compromisso nortear as ações que caminhem no sentido de eliminar as barreiras para o acesso e a permanência no sistema educacional, “[...] reduzindo as desigualdades, promovendo os direitos humanos e ga-

rantindo a formação para o trabalho e para o exercício autônomo da cidadania”. (BRASIL, 2014, p. 1).

Nesse sentido, o papel central do PNE consiste em induzir e articular os entes federados na elaboração de políticas públicas capazes de melhorar, de forma equitativa e democrática, o acesso, a permanência e a universalização do direito à educação básica com qualidade, ampliando, conseqüentemente, as oportunidades educacionais. Assim, no que compete a educação especial o PNE contempla na Meta 4:

Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados estratégias que devem fortalecer sistemas educacionais inclusivos. (BRASIL, 2014, p. 1).

Para tanto, o PNE define que o Distrito Federal, os Estados e os Municípios implantem o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo na elaboração dos seus planos de educação ou adequassem aos planos vigentes, em conformidade com as suas regras instituídas em seu art. 8º, §1º e §2º, inciso III:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

[...]

III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades. (BRASIL, 2014, p.1).

Já o atual Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE/MS) e o segundo do estado, com vigência até o ano de 2024, foi aprovado por intermédio da Lei Nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014. O PEE/MS, como já mencionado, também contempla para a Educação Especial a mesma Meta 4 do PNE (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

Atualmente em Mato Grosso do Sul, os alunos público alvo da educação especial são atendidos em escolas públicas, em escolas especiais e nos Centros de Atendimento Educacional Especializado (CAEE).

Ainda, conforme o PEE/MS, o Atendimento Educacional Especializado (AEE), caracteriza-se como:

Um conjunto de recursos de acessibilidade e estratégias desenvolvidas por profissionais devidamente preparados, com a perspectiva de remoção de barreiras para a aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) com deficiência. Trata-se de um serviço em fase de implementação no contexto das escolas, permitindo frequências em dias alternados e horários planejados, de forma a promover o acesso dos(as) alunos(as) sem prejuízo dos demais serviços e outros atendimentos realizados por profissionais da área da saúde (fonoaudiologia, fisioterapia e outros). Esse atendimento também é oferecido por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos. (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 35).

Nesse sentido, o decurso da história e as conquistas alcançadas na educação especial foram fundamentais para que os estudantes com deficiência estejam presentes nas salas de aula comum e tenham o acesso ao atendimento educacional especializado.

## **O ATENDIMENTO DOS ALUNOS COM DEFICIÊNCIA MATRICULADOS NA REDE ESTADUAL DE ENSINO MATO GROSSO DO SUL**

O Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – Programa BPC na Escola – prioritariamente, na faixa etária de 0 a 18 anos, realiza, anualmente, o pareamento de dados dos beneficiários do BPC com a matrícula no Censo Escolar, identificando os índices de acesso e de exclusão escolar.

Considerando que entre os principais compromissos assumidos pelos Estados deve ser o de apresentar demanda de formação aos municípios, o estado de Mato Grosso do Sul, na operacionalização do Programa BPC na Escola, realizou o apoio técnico aos municípios na realização da capacitação dos agentes envolvidos com o Programa no âmbito do seu território.

Durante a programação da referida formação foram discutidos temas sobre a Importância da Intersetorialidade das Políticas de Saúde, Educação, Assistência Social e Direitos Humanos, as Redes de Serviços, Projetos e Programas das Se-

cretarias Estaduais de Assistência Social, Educação, Saúde e Direitos Humanos e sobre o BPC na Escola – Utilização do Sistema BPC na Escola.

Os participantes das capacitações foram sensibilizados sobre a importância do trabalho conjunto entre as áreas de Assistência Social, Educação, Saúde e Direitos Humanos. Esse trabalho coletivo contemplou a aplicação dos questionários domiciliares que, por sua vez, possibilitaram aos Grupos Gestores Locais a criação de alternativas de ação com o intuito de desconstruir as barreiras que impedem o acesso, a permanência, a participação e aprendizagem dos beneficiários do BPC na Escola.

Com o propósito de conhecer e dar visibilidade às experiências desenvolvidas no estado, selecionou-se o município de Campo Grande-MS. Para além de ter o objetivo de possibilitar a inclusão na escola aos beneficiários do BPC, essas experiências têm, também, o papel de transformar em realidade ações efetivas de intervenção para a garantia de direitos das pessoas com deficiência.

O município selecionado – Campo Grande/MS –, no ano de 2018, tinha uma população estimada de 885.711 pessoas, com uma unidade territorial de 8.092,951 km<sup>2</sup>. (IBGE, 2018).

Considerando o número dos alunos com deficiência matriculados na rede estadual de ensino, foi adotado o ano de 2014 como recorte temporal inicial para a análise, tendo como razão principal para a definição desse critério o início da vigência do segundo Plano Estadual de Educação do estado de Mato Grosso do Sul. A definição desse critério foi atrelada ao aumento no total do quantitativo de alunos matriculados com a idade compreendida entre 4 a 17 anos, em virtude de que a ampliação do acesso para a educação básica se configura como uma das metas do PEE. (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

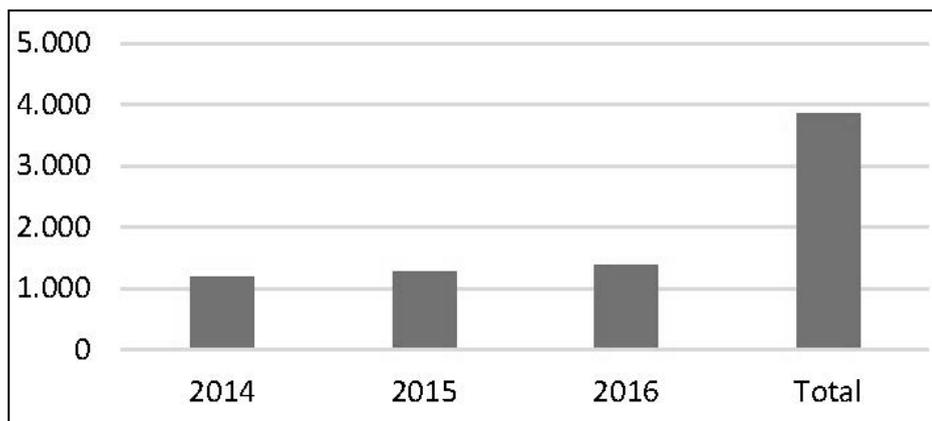
Destaca-se que, conforme o Censo Escolar, em 2015 o número de matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação no Brasil era de 88,4%. (BRASIL, 2016).

Na rede estadual de ensino do estado de Mato grosso do Sul, no ano de 2014 o número de alunos inclusos com deficiência foi de 5.341, seguido de 5.861 alunos no ano de 2015 e no ano de 2016 foram 6.125 alunos.

Dentre todas as cidades do estado de Mato Grosso do Sul, a que apresentou maior número de alunos inclusos no período de 2014 a 2016 foi a capital Campo Grande. Além disso, ressalta-se que os dados do censo escolar apresentados no *site* da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, evidencia que houve

um crescimento no número de alunos inclusos no município, conforme demonstrado abaixo no gráfico.

**GRÁFICO 1 - CRESCIMENTO DO NÚMERO DE ALUNOS INCLUSOS NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE-MS (2014-2016):**



FONTE: Secretaria de Estado de Educação/2018.

Assim, no ano de 2014 foram 1178 alunos; em 2015 foram 1282 alunos e em 2016 foram 1391 alunos, correspondendo a um aumento de cerca de 16% no número de beneficiários do BPC matriculados na rede estadual de ensino, no município de Campo Grande-MS.

A escolha das instituições de ensino para a coleta de dados no município de Campo Grande-MS deu-se em função de serem escolas que concentravam um número significativo de estudantes com deficiência, contemplados com o Programa BPC escola. Para preservação da identidade das escolas pesquisadas, elas serão denominadas de escola X e escola Y.

Como instrumento de coleta de dados realizamos entrevistas semiestruturadas com profissionais das duas unidades escolares (X e Y), sendo: Coordenadora Pedagógica (CP1 e CP2); Professora da Sala de Recurso (PSR1 e PSR2) e Professora de Apoio (PA1 e PA2). Também foram entrevistadas uma técnica da SED/MS (S1) e uma da SEDHAST/MS (S2).

A escola X está localizada na região urbana do município de Campo Grande, conta com 1.614 estudantes matriculados, sendo 31 estudantes com deficiência. A escola Y situa-se também na região urbana, tem 981 estudantes matriculados, sendo 42 com deficiência.

As duas instituições de ensino selecionadas estão localizadas 2 (duas) regiões urbanas do município de Campo Grande/MS, dentre as 7 (sete) definidas pelo Plano Diretor do Município, que considerou como critério de demarcação os limites naturais dos córregos e rios da cidade, a exceção da região central. A Escola X pertence à Região Urbana do Segredo e a Escola Y pertence à Região Urbana do Bandeira.

## **GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA BPC ESCOLA- ALGUMAS REFLEXÕES**

Sobre a gestão do programa, observamos que houve divergências nas respostas dos entrevistados. Constatou-se que os entrevistados da Escola X evidenciaram total falta de informação. Ressalta-se que tinham apenas a informação que o Benefício de Prestação Continuada era recebido por alguns alunos matriculados na escola. Já na investigação junto aos profissionais da Escola Y, a CP2 respondeu que não tinha conhecimento. Justificou que, na sua avaliação, as famílias não informavam sobre o benefício porque tinham medo de falar sobre o tema. A PSR2 informou que não tinha conhecimento e a PA2, respondeu o seguinte:

Algumas famílias chegam a esse benefício e, outras lutam por muito tempo e não conseguem, às vezes chegam a receber retroativo, mas acredito, embora não tenha bases fundamentadas, que é tudo por meio do INSS. Não tenho uma informação muito precisa para falar. (PA2).

Quanto às repostas das técnicas, nos deparamos com respostas bem elaboradas e fundamentadas, evidenciando o conhecimento que ambas detêm sobre o processo de gestão do programa A S1 argumentou o BPC

É um programa intersetorial, mas que na verdade a raiz do programa onde o programa está alocado é na assistência social. Então, a gente tem um programa que é intersetorial que tem uma relação entre a saúde, a assistência e a educação. [...] O estado é o responsável pela execução do programa na formação dos Municípios para a execução do BPC. Então quando a gente faz a formação para coleta de dados no município, para o município fazer esse levantamento, é a gente que dá essa formação. Então, como é essa formação? O recurso é um recurso Federal do FNDE e essa formação é feita para formar os gestores do programa nos municípios. [...] para a gente fazer toda essa formação de explicar a importância do benefício, quais são as finalidades de você ter um levantamento em um acompanhamento dessa pesquisa porque ele gera as políticas públicas quando você identifica, por exemplo, as condições de acesso do

aluno na escola. Você sabe que ali tem beneficiários do BPC e você não tem asfalto então é tudo uma coisa muito interligada e isso vai impactar a importância dos municípios coletarem bem esses dados porque isso vai impactar nas políticas públicas destinadas as pessoas com deficiência na saúde, na assistência e na educação.

[...] isso um panorama geral do benefício. Dentro desse processo a gente sempre teve um cuidado em fazer um levantamento e cruzar os dados porque qual é o objetivo do BPC Escola no âmbito da educação? É prover o acesso ao atendimento educacional especializado. Ele é destinado ao programa a partir do levantamento de usuários do BPC que frequentam AEE, então a gente tem todo esse cruzamento. [...]. (S1).

Já a S2 respondeu conforme o Programa BPC na Escola, citando inclusive os compromissos dos entes federados que estão definidos no documento.

Sobre o acompanhamento pedagógico dos alunos que estão matriculados na escola, a CP1 destacou:

[...] de uma maneira geral o trabalho é feito igual na escola. Os professores que tem a criança que já tem o laudo e frequentam a sala de recurso, os professores fazem as provas adaptadas, cada professor conhece a situação dos alunos e tem alunos que já tem o professor de apoio. A criança que tem o professor de apoio ele faz as adaptações na prova junto com o professor regente. O professor de apoio ajuda a desenvolver a parte da metodologia com as crianças que tem a dificuldade. A professora da sala de recurso quando tem um tempinho ela vai à sala de aula comum que tem a criança e trabalha junto com a turma inteira para atingir aquela criança. Ela trabalha muito bem com as crianças. (CP1).

A PSR1 explicou que o acompanhamento é realizado da seguinte maneira:

Primeiro o aluno é recebido e pega-se o CID dele para ver a deficiência. Eu marco um horário com a técnica da educação especial para fazer uma entrevista para saber como é esse aluno e, ele vem para a sala de recurso. Não é obrigatório é um serviço a parte no contraturno. Frequentam os adolescentes e as crianças que a família autoriza. Eles participam duas vezes na semana, sendo duas horas por dia. É trabalhado com a tecnologia, primeiramente, tem que ser tudo lúdico e cada um dependendo da sua deficiência. Eu trabalho muito com cédulas, notas, calculadora, tudo em benefício para que o aluno possa ser autônomo e não ficar dependendo de outras pessoas. Eu faço também o trabalho de socialização. Nós começamos um projeto na escola para não ficarmos só nessa sala, nós vamos para fora da sala, como por exemplo, tem o momento de leitura, então montamos o Projeto de Leitura, vamos

para o ensino fundamental e fazemos a contação de história. Em outro dia fazemos o momento de jogos. Nós também construímos material pedagógico com eles. Vamos trabalhando com eles sempre para melhorar. (PSR1).

A PA1 informou que o acompanhamento pedagógico é realizado a partir da elaboração do “PEI (Plano de Ensino Individualizado), para iniciar um trabalho contínuo com o aluno durante todo o ano [...]” e que a materialização desse plano é acompanhada pela técnica, pela escola e pelos regentes. (PA1). Observa-se que há uma preocupação com as especificidades do aluno, evidenciando o compromisso com um acompanhamento que assegura os direitos da pessoa com deficiência.

De uma forma geral todos os entrevistados demonstraram possuir compromisso com o acompanhamento pedagógico dos alunos da educação especial, independentemente de serem beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, uma vez que procuram tratar todos de forma igualitária.

Com relação às avaliações realizadas junto aos alunos que participam do BPC escola, a PA1 informou o seguinte:

Nós adaptamos todas as provas, os professores encaminham via e-mail para os professores de apoio, [...] Como eu aplico para eles? É na sala mesmo que acontece eu faço a leitura para alguns alunos que são necessários, eu acompanho dois hoje, [...] faço uma leitura prévia espero dele uma resposta, às vezes o que acontece? Ele não consegue te dar uma resposta direcionada, então, explico um pouco o que está acontecendo naquela questão e vou mediando essa informação junto com o aluno. Nós temos que lembrar que às vezes a própria DI, o próprio CID dele indica para ele que a memorização não vai ocorrer ou ela vai ocorrer parcial ou ela vai ocorrer momentânea. (PA1).

Na Escola Y, as respostas sobre como ocorre o processo avaliativo foram as seguintes:

[...] A prova é diferente, é adaptada de acordo com a deficiência do aluno, mas o conteúdo é o mesmo. Em um período ele frequenta a sala de aula comum com a professora de apoio e em outro período ele frequenta a sala de recursos. Esse aluno específico não falta. Mas quando um aluno falta muito, à escola liga para os pais e cobra a presença. [...] (CP2).

Primeiro, tem um período de sondagem depois de conhecer o aluno, para avaliá-lo desde as percepções até a conceituação. É elaborado o PEI juntamente com as professoras da sala de aula comum em parceria

e, então é elaborado o plano, e cada um tem o seu plano. Posteriormente é traçado o roteiro de trabalho [...] Como o trabalho é com aluno com deficiência, não é trabalhado com o reforço é trabalhado a potencialidade e é por meio dessa potencialidade do aluno que é trabalhado com que o aluno tem maior dificuldade [...] Os alunos não são de faltar na sala de recursos, eles são assíduos, mas o procedimento quanto às faltas é o mesmo procedimento da escola, é o de entrar em contato com a família. (PSR2).

Nós estamos inseridos dentro de uma sala de aula comum de ensino regular. O conteúdo é adaptado e passado para o aluno, trabalhamos esse conteúdo dentro de uma alfabetização de forma continuada e vamos percebendo a necessidade daquele aluno, às questões são resolvidas, muitas vezes, com o apoio do professor, em outros casos o aluno já aponta para a questão certa e responde de forma correta, [...] mas nós fazemos a forma adaptada, [...] mas sendo que ele detém tudo que se passa dentro da sala de aula, todo o conteúdo de forma mais simplificada. No dia a dia instigamos a criança avançar e ir mais além. O que nós buscamos é a autonomia do aluno [...]. (PA2).

Constata-se que a forma de realização da avaliação é praticamente a mesma nas duas escolas. As provas para os alunos com deficiência são adaptadas e procuram realizar um trabalho de mediação em relação ao rendimento e ao aproveitamento escolar.

A questão das políticas tanto de apoio e para o atendimento educacional especializado ela é para nós independentes, se ele é estudante da educação especial ele tem os mesmos direitos e os mesmos deveres. O que fica fragilizado é porque não existe obrigatoriedade do atendimento educacional especializado então, assim, dentro da legislação brasileira o atendimento educacional especializado nem para os usuários do BPC não é obrigatório. Então, você não tem mecanismo, você tem um mecanismo de convencimento, mas você não tem mecanismo de obrigatoriedade, então, assim, não existe legalmente a obrigatoriedade da frequência no atendimento educacional especializado mesmo para os beneficiários do BPC. (S1).

Quanto ao desenvolvimento das metodologias para o processo de escolarização dos estudantes beneficiários do BPC, ficou evidente que por parte das escolas há uma flexibilização dos conteúdos e até mesmo dos suportes pedagógicos que são utilizados como mecanismos para facilitar a absorção da matéria pelos estudantes com deficiência. Mas todos afirmam que não há “prejuízos” para os alunos.

Quando questionada sobre as avaliações e sobre o rendimento e o aproveitamento escolar dos alunos com deficiência, a técnica S1 respondeu de forma muito positiva, evidenciando satisfação com o serviço prestado pela Secretaria de Educação:

O que nós temos em termo de educação especial é uma política de educação que independe se o estudante é beneficiário ou não. Nós temos uma política de educação que prevê e prove os recursos de apoio necessários para todos os estudantes e os atendimentos de contraturno no atendimento educacional especializado. Mas nós não temos um mecanismo legal de obrigatoriedade ao atendimento educacional especializado em contraturno mesmo para os beneficiários. Então, a rede estadual oferta o serviço, mas não há como obrigar aos pais a frequentar esse serviço, mesmo que a gente tenha, por exemplo, em termos de Campo Grande, o passe livre e uma série de outras questões que envolvam a pessoa com deficiência para poder ter mobilidade dentro do município para ir aos atendimentos. (S1).

Portanto, para S1, as políticas públicas têm cumprido o seu papel quanto ao oferecimento do serviço, evidenciando que a existência de crianças e jovens com deficiência, ainda sem atendimento no estado, ocorre em virtude da falta de compromisso das famílias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação especial conquistou mudanças consideráveis ao longo de sua trajetória, principalmente quanto ao acesso escolar aos estudantes com deficiência nas escolas comuns. Mas, para além do acesso, os dados da presente pesquisa evidenciaram que o acompanhamento pedagógico é feito pelos professores das salas de recursos, mas que ainda há necessidade de melhor articulação entre os sujeitos envolvidos na gestão do Programa, tanto por parte dos profissionais da educação, quanto da assistência social.

É importante ressaltar a inexistência de informação por parte das famílias no ato da matrícula sobre o fato de o aluno com deficiência ser beneficiário ou não do BPC é um problema fácil de ser resolvido, mas que ainda persiste. Isso acaba impedindo a escola de identificar os beneficiários, o que prejudica o acompanhamento e o monitoramento da estratégia 4.10 do Plano Estadual de Educação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm). Acesso em: 31/08/2018.

BRASIL. Portaria Normativa Interministerial n. 18, de 24 de abril de 2007. Cria o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. 2007. Disponível em: Acesso em: 30/08/2018.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social Agrário. **Programa BPC na Escola:** Acompanhamento dos Beneficiários. Brasília, DF: 2016. 24.p 1ª Edição - Novembro de 2016. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/BPCnaEscola\\_1011.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/BPCnaEscola_1011.pdf). Acesso em 01/01/2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pareamento de dados do programa BPC na Escola referentes ao anos 2014 a 2016.** Brasília, DF: 2018. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=98781-nota-tecnica-conjunta-n-1-2018-dpee-dti-dtdie-pareamento-bpc2014-2016&category\\_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98781-nota-tecnica-conjunta-n-1-2018-dpee-dti-dtdie-pareamento-bpc2014-2016&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192) Acesso em 01/01/2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa BPC na Escola - Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola dos Beneficiários do Benefício da Prestação Continuada da Assistência Social. Brasília, DF: 2018a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/par/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/17432-programa-bpc-na-escola-acompanhamento-e-monitoramento-do-acesso-e-permanencia-na-escola-dos-beneficiarios-do-beneficio-da-prestacao-continuada-da-assistencia-social-novo> Acesso em 01/01/2019.

CAIADO, K. R. M. *et al.* Deficiência e desigualdade social: o recente caminho para a escola. **Cad. CEDES** [online]. 2014, vol.34, n.93, pp.241-260. maio-ago. 2014.

CUNHA, M. I. C. **Programa BPC na escola:** dilemas e perspectivas no campo dos direitos sociais. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do estado do Mato Grosso do Sul.** 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/panorama>. Acesso em 02/04/2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4118/1/bps\\_23\\_14072015.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4118/1/bps_23_14072015.pdf). Acesso em: 24/07/2019.

MARTINS, S. P. **Direito da Seguridade Social.** 10.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul.** 2014. Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/67/2015/05/pee-ms-2014.pdf>. Acesso em: 30/08/2018.

PAULA, P. L.; SILVEIRA, L. S. F.; NOZU, W. C. S. Inclusão Escolar e Direitos Humanos: Igualdade na Diferença e Diferença na Igualdade. *In: SEMINÁRIO DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XXI*, 6., 2010, Marília. **Anais...** Marília: FFC/UNESP, 2010.



# PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE-MS E A META 4 – EDUCAÇÃO ESPECIAL

*Vera Lucia Gomes*

**E**ste artigo tem como objetivo analisar a materialização da meta 4 – educação especial, do Plano Municipal de Educação (PME) de Campo Grande - MS (2015-2025), referente ao acesso à educação básica e Atendimento Educacional Especializado (AEE) disponibilizado aos alunos que apresentam deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, definidos como público-alvo da educação especial na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008).

A política de educação especial e inclusiva brasileira, na última década, passou por mudanças estruturais, destacando o papel da escola na redução das desigualdades educacionais e na necessidade de um novo paradigma educacional com vistas à superação da exclusão, “modificando-se não somente a partir do debate científico da área e dos movimentos políticos internos, mas, sobretudo, em um processo de adequação às grandes diretrizes que orientam as políticas educacionais em sentido mais abrangente”. (GARCIA, 2016, p. 19)

Desse modo, a educação brasileira tem o desafio de possibilitar nas escolas públicas um espaço que atenda às especificidades de todos os alunos, com ou sem deficiência, garantindo o acesso, a permanência e a aprendizagem, disponibilizando recursos e serviços de AEE.

## EDUCAÇÃO COMO DIREITO DE TODOS

A educação está definida na Constituição Federal (1988) como “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, p. 121), o que implica igualdade de condições para o acesso e a permanência em uma escola pública, gratuita e democrática. No entanto, sabe-se que historicamente a educação do país sempre foi marcada por desigualdades sociais: “ora pelo não acesso ao sistema escolar, ora pela exclusão dentro do próprio sistema ou, ainda, pelo acesso a padrões diferentes de qualidade educacional” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 511).

Vista a partir da compreensão de que a escola é um espaço que contribui com as mudanças nas relações sociais pela produção e disseminação do saber historicamente produzido, a qualidade fica comprometida quando se trata da desigualdade de acesso (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015, p. 513) e necessita ter suas causas e implicações compreendidas para a formulação de políticas públicas educacionais.

A partir do fim do século XX, políticas públicas foram elaboradas e implantadas por meio de planos, programas e projetos, para organizar um sistema de ensino capaz de universalizar o ensino fundamental, melhorar sua qualidade e reduzir as desigualdades.

Partindo do pressuposto de que universalizar a educação é torná-la comum e acessível a todas as pessoas, promover o acesso com igualdade e equidade, progressivamente e respeitando as particularidades, pode fortalecer a participação e desenvolver a cidadania. Assim,

A igualdade cruza com a equidade, toma a si a formalização legal da abertura e da consideração de determinados grupos sociais como as pessoas deficientes, os jovens e adultos que não tiveram oportunidade de se escolarizar na idade própria, os descendentes dos escravos e os povos indígenas. Muitas vezes vítimas de estereótipos, preconceitos e discriminações, cabe à instituição escolar desconstruí-los tanto pelo seu papel socializador quanto pelo seu papel de transmissão de conhecimentos científicos, verazes e significativos para todos. (CURY, 2015, p. 4)

A discussão sobre o direito à igualdade de acesso e a equidade às escolas, está presente na ‘Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem’ (UNESCO, 1990), que influenciou o cená-

rio educacional mundial com o compromisso de universalizar o acesso à educação e promover a equidade.

Aos grupos excluídos - os pobres; os meninos e meninas de rua ou trabalhadores; as populações das periferias urbanas e zonas rurais; os nômades e os trabalhadores migrantes; os povos indígenas; as minorias étnicas, raciais e linguísticas; os refugiados; os deslocados pela guerra; e os povos submetidos a um regime de ocupação - não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais. As necessidades básicas de aprendizagem das pessoas portadoras de deficiências requerem atenção especial. É preciso tomar medidas que garantam a igualdade de acesso à educação aos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência, como parte integrante do sistema educativo (UNESCO, 1990, p.3).

Essas questões foram discutidas em 1994, na Conferência Mundial de Educação Especial, reafirmando o compromisso com a educação para todos, e deu origem à ‘Declaração de Salamanca e Linha de Ação sobre Necessidades Educativas Especiais’ (UNESCO, 1994), que segundo esse documento, reconhecia a necessidade de oferecer acesso à educação no ensino regular para as crianças, jovens e adultos com Necessidades Educacionais Especiais (NEE), ou seja, para crianças ou jovens cujas necessidades educacionais especiais advêm de deficiências ou dificuldades de aprendizagem em algum ponto durante a sua escolarização. (UNESCO, 1994, p. 3).

Tais princípios promoveram no decorrer dos anos amplas discussões e movimentos no sentido de repensarem as diversas formas de exclusão existentes nos espaços escolares e meios para erradicá-las, bem como a reorganização das escolas para que sejam inclusivas em consonância com as políticas educacionais.

Com diretrizes básicas para a formulação e reforma de políticas e sistemas educacionais de acordo com o movimento de inclusão social, essa Declaração, ainda demanda que os governos “atribuam a mais alta prioridade política e financeira ao aprimoramento de seus sistemas educacionais no sentido de se tornarem aptos a incluírem todas as crianças, independentemente de suas diferenças ou dificuldades individuais” (UNESCO, 1994).

Nessa ótica o documento especifica e alerta contra todas as formas de discriminação que impedem o exercício da cidadania das pessoas com deficiência e sobre a educação inclusiva, fortalecendo-se

a crítica às práticas de categorização e segregação de estudantes encaminhados para ambientes especiais, que conduzem, também, ao questionamento dos modelos homogeneizadores de ensino e de aprendizagem, geradores de exclusão nos espaços escolares. (BRASIL, 2008, p. 6)

Michels e Garcia (2014, p. 159), pontuam três justificativas para se adotar uma educação inclusiva segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO):

Primeiro há uma justificativa educacional: a exigência de escolas inclusivas para educar todas as crianças juntas significa que elas têm que desenvolver formas de ensino que respondam às diferenças individuais e que, portanto, beneficiem a todas as crianças. Segundo, há uma justificativa social: escolas inclusivas são capazes de modificar as atitudes em relação à diversidade, educando todas as crianças juntas e formando a base para uma sociedade justa e não discriminatória. Em terceiro lugar, há uma justificativa econômica: é menos oneroso estabelecer e manter escolas que educam todas as crianças juntas que criar um complexo sistema de diferentes tipos de escolas especializadas em diferentes grupos de crianças.

Desse modo, os olhares sobre a educação das pessoas com deficiência que era de responsabilidade da Educação Especial, oferecida em instituições especializadas, escolas especiais e classes especiais, voltaram-se para escolas onde todos aprenderiam juntos, nas mesmas escolas, sem que as escolas especiais fosse separadas das regulares, de modo a minimizar a dualidade exclusão/inclusão ou quem pode ou não estar com os outros.

Com a perspectiva da inclusão educacional, a Educação Especial é compreendida como uma modalidade de ensino que perpassa todos os níveis, etapas e modalidades, realiza o atendimento educacional especializado, disponibiliza os recursos e serviços e orienta quanto a sua utilização no processo de ensino e aprendizagem nas turmas comuns do ensino regular. (BRASIL, 2008, p. 10)

Nesse sentido, a educação inclusiva, considera a diversidade de cada um atendendo a todos em salas de aulas regulares, considerando suas características e necessidades específicas, com metodologias dinâmicas e flexíveis, No que diz respeito na formação dos professores, essa modalidade de educação considera a troca de técnicas de seleção e discriminação por identificação e eliminação das barreiras para o acesso a aprendizagem. Segundo Garcia (2013), por inclusão educacional,

compreende-se a ideia de respeitar as diferenças dos estudantes na escola de educação básica, como em escola de massas, e, portanto, ter como objetivo maior a convivência e sociabilidade entre os estudantes e não adotar como foco principal o trabalho com o conhecimento historicamente produzido e sistematizado na forma escolar. (GARCIA, 2013, p. 108)

Desse modo, a inclusão escolar é concebida como o acesso a ambiente comum a todos e o respeito às diferenças individuais e “só é significativa se proporcionar o ingresso e permanência do aluno na escola com aproveitamento acadêmico, e isso só ocorrerá a partir da atenção às suas peculiaridades de aprendizagem e desenvolvimento”. (GLAT; PLETSCH; FONTES, 2007, p. 344).

As pesquisas sobre a educação inclusiva nas escolas públicas, organização, formação de professores, atendimento educacional especializado e políticas de educação especial, realizadas por autores como Kassar (2011), Garcia (2016), Plestch (2009), têm mostrado que a inclusão escolar exige mudanças, para que as escolas públicas garantam o acesso, participação e aprendizagem dos alunos com NEE. Essas mudanças devem ocorrer no currículo, nas práticas pedagógicas, na formação dos professores, na oferta do AEE de acordo com as características e necessidades de cada um, na acessibilidade arquitetônica, comunicacional, entre outros. Nesse sentido, a educação inclusiva

implica uma visão diferente da educação comum, baseada na heterogeneidade e não na homogeneidade, considerando que cada aluno tem uma capacidade, interesse, motivações e experiência pessoal única, quer dizer, a diversidade está dentro do ‘normal’. Dada essa concepção, a ênfase está em desenvolver uma educação que valorize e respeite às diferenças, vendo-as como uma oportunidade para otimizar o desenvolvimento pessoal e social e para enriquecer os processos de aprendizagem (BRASIL, 2005, p. 10).

Para Garcia (2016, p. 10), “As políticas de perspectiva inclusiva na educação estão em desenvolvimento no Brasil mediante a inserção escolar gradativa dos sujeitos na escolaridade obrigatória, produzida conforme as necessidades do mercado e as demandas da classe trabalhadora”. Segundo Kassar (2011), o acesso dos alunos com NEE, foi ampliado desde 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Pressionado para oferecer atendimento aos alunos que possuem deficiências desde 2003, o Governo Federal opta pela matrícula

dessa população em salas comuns de escolas públicas, acompanhado (ou não) de um atendimento educacional especializado, prioritariamente na forma de salas de recursos multifuncionais. (KASSAR, 2011, p. 72).

O AEE na forma de sala de recursos multifuncionais, foi regulamentado pelo Decreto 6.571/2008, revogado pelo Decreto 7.611/2011, que dispôs sobre esse atendimento, com a finalidade de ampliar sua oferta no ensino regular aos alunos público – alvo da educação especial, que são aqueles que apresentam deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação. (BRASIL, 2009)

A partir desse Decreto, foi implantada, pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Secretaria de Educação Especial (SEESP), a ‘Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva’ (BRASIL, 2008), que se estruturou com base em programas e ações desenvolvidas nas escolas públicas, para auxiliar e orientar os sistemas de ensino a oferecer recursos e serviços de AEE com a função de “identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos estudantes, considerando as suas necessidades específicas”. (BRASIL, 2009, p.2).

Em 2007, com o objetivo de apoiar os sistemas públicos de ensino para oferecer o AEE nas escolas do ensino regular, o MEC, criou o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, por meio da Portaria nº 13 de 24 de abril de 2007, disponibilizando equipamentos de informática, materiais pedagógicos e mobiliários para atendimento às NEE dos alunos.

Segundo dados do Relatório de Gestão Consolidado do MEC, Exercício 2015, no período de 2005 a 2014, foram implantadas 17.500 salas de recursos multifuncionais em 4.785 municípios e atualizadas 30 mil salas já existentes foram atualizadas. (BRASIL, 2016, p.43)

Percebe-se que o AEE foi padronizado como modelo único em sala de recursos multifuncionais (GARCIA, 2016) como garantia de desenvolvimento acadêmico do aluno. No entanto, não é o único espaço responsável pela inclusão escolar desse aluno ou pela organização das estratégias de ensino em seu processo de ensino e aprendizagem.

## **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE 2014 – 2024) E EDUCAÇÃO ESPECIAL (META – 4)**

As políticas educacionais, diretamente imbricadas nas políticas públicas como “[...] aquelas que regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo a educação

escolar” (OLIVEIRA, 2010, p. 98), são de responsabilidade do Estado e resultam de embates sociais e políticos que refletem o contexto histórico, econômico e político do momento em que são materializadas. Como assinala Vieira (2007, p. 141), “Se ‘o Estado é uma organização especial da força’, de sua parte, o governo constrói a ordem de cada dia, assegurando e legalizando a dominação. No cotidiano das lutas políticas, o governo vai fixando a orientação da política econômica e da política social”. (VIEIRA, 2007, p. 141)

Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação (PNE, 2014), é uma medida de política educacional, amparado pela Constituição Federal (1988), com o objetivo de articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração, para assegurar a articulação e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

O Plano é considerado o epicentro das políticas de Estado para a educação (DOURADO, 2017), construído coletivamente com a participação de representantes da sociedade civil e política, sendo que sua elaboração atende ao artigo 214 da Constituição Federal (1988), que prescreve que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público”. O objetivo é articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração, de modo a assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio das ações integradas do poder público, visando à:

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 (BRASIL, 1988, p. 124).

O Plano também é visto como uma política pública de Estado, vinculado ao princípio constitucional do direito à educação na escola pública e, para Azevedo (2014, p. 266), “constitui uma expressão do planejamento, ferramenta usada pelas sociedades objetivando o alcance de metas estabelecidas para sua organização e desenvolvimento que nas políticas públicas guiam a ação governamental”.

Desse modo, o PNE (2014-2024) é constituído por 20 metas e 254 estratégias, elaboradas e organizadas com a participação da sociedade política e civil, o PNE (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, reflete as discussões e proposições para promover mudanças sociais e melhoria na educação.

Segundo Dourado (2016, p. 1), o PNE indica “os principais desafios para as políticas públicas brasileiras e oferece direções para as quais as ações dos entes federativos devem convergir, com a finalidade de consolidar um sistema educacional de qualidade”.

O conceito de qualidade da educação é determinado de acordo com a condição histórica do momento; na sociedade brasileira ele tem sido marcado por três aspectos:

um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p.8).

A qualidade, em relação ao educação corresponde ao período de 1980, momento em que as oportunidades de escolarização foram expandidas a todos, até mesmo a inclusão educacional daqueles que apresentavam NEE.

No PNE (2014-2024), a inclusão educacional está prevista na Meta 4 – Educação Especial, que preconiza

a universalização, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014, p.55).

Para o cumprimento dessa meta, foram propostas 19 estratégias que abordam universalização do atendimento escolar; implantação de salas de recursos multifuncionais; formação continuada dos professores para o AEE; educação bilíngue; acessibilidade, entre outras.

## **PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CAMPO GRANDE – MS (PME 2015-2025) E A EDUCAÇÃO ESPECIAL**

O Plano Municipal de Educação de Campo Grande – MS 2015-2025, aprovado pela Lei n. 5.565, de 23 de junho de 2015, foi elaborado à luz do PNE e do Plano Estadual de Educação (2014-2024), por comissão com representantes de organizações governamentais e não governamentais vinculadas à educação.

Composto de 20 metas, o Plano segue, em sua Meta 4 – Educação Especial (PME 2015-2025), segue a proposta no PNE (2014-2024). Essa Meta é constituída de 22 estratégias e 10 sub estratégias que abordam: a formação continuada de professores(as), oferecimento de educação bilíngue, adequação arquitetônica, transporte acessível, entre outros. O acesso e AEE são citados nas seguintes estratégias:

4.2 assegurar a matrícula, de forma prioritária, das crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, da faixa etária de 0 (zero) a 3 (três) anos, até o 6º (sexto) ano de vigência deste PME;

4.3 implantar, ampliar e implementar, na vigência deste PME, o AEE em suas diversas atividades, entre estas, as salas de recursos multifuncionais, com espaço físico e materiais adequados das escolas urbanas, do campo, indígenas e de comunidades quilombolas e negras, nas etapas de educação infantil, ensino fundamental e médio;

4.3.1 assegurar, nas construções de instituições escolares, o espaço físico com adequações arquitetônicas que respeitem as condições de acessibilidade, em acordo com a legislação vigente, para a instalação de serviços de atendimento educacional especializado;

4.3.2 implantar e implementar, até o 2º (segundo) ano de vigência deste plano, salas de recursos multifuncionais nas unidades de ensino e fomentar a formação continuada de professores (as), por meio de curso presencial e a distância, para o atendimento educacional especializado nas escolas urbanas, do campo, indígenas, de comunidades quilombolas e negras;

4.4 garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados [...]. (CAMPO GRANDE, 2015, p.34)

O documento do PME apresenta uma análise situacional da educação especial apontando a necessidade de professores e profissionais com formação adequada, adequações arquitetônicas, transporte acessível, comunicação e informação e os números da inclusão dos alunos com NEE por meio de matrículas na rede municipal de ensino de Campo Grande – MS, conforme demonstrado na Tabela 1, a seguir.

**TABELA 1 – NÚMERO DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE – MS (2005-2013)**

<b>Alunos</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Deficiência auditiva/surdo	66	85	70	133	154	141	151	141	144

<b>Alunos</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Deficiência física/PC	37	53	62	138	164	198	232	263	260
Deficiência intelectual	269	453	539	891	868	789	918	1.033	1.059
Deficiência visual/baixa visão	55	53	47	57	53	64	60	57	41
Altas habilidades	12	20	20	24	20	16	11	15	12
Deficiência múltipla	-	-	-	-	-	-	138	183	220
Transtorno global do desenvolvimento – TGD	-	-	-	-	-	-	47	68	65
<b>Total</b>	<b>439</b>	<b>658</b>	<b>738</b>	<b>1.243</b>	<b>1.249</b>	<b>1.324</b>	<b>1.557</b>	<b>1.760</b>	<b>1.802</b>

**FONTE:** Diário Oficial de Campo Grande nº 4.299 - Plano Municipal de Educação de Campo Grande - MS (2015, p. 23).

A ampliação de 310% das matrículas observadas no período de 2005 a 2013, reafirma a intenção do movimento de inclusão educacional das pessoas com NEE nas escolas regulares. Para Garcia (2016), as políticas de educação na perspectiva inclusiva, “foi articulada mediante a inserção compulsória dos sujeitos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação em idade escolar nas redes de ensino e a implantação de um modelo padrão de atendimento educacional especializado”. (GARCIA, 2016, p. 12)

## **RELATÓRIO PRELIMINAR DE AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME) DE CAMPO GRANDE-MS**

No sentido de monitorar, acompanhar e avaliar, bianualmente, as metas e estratégias do PME, com base em fontes de pesquisas oficiais como: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Censo Escolar, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) entre outros,

foi criada a Comissão Municipal de Monitoramento e Avaliação do PME/Campo Grande/MS (CMMA- PME). Essa comissão tem ainda como competências analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e divulgar o cumprimento das metas e divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações do cumprimento das metas e estratégias, bianualmente. (CAMPO GRANDE, 2015).

Assim, após três anos de aprovação do PME, a comissão de monitoramento e avaliação elaborou o primeiro Relatório Preliminar de Avaliação do Plano Municipal de Educação (PME) de Campo Grande-MS, no período de 2016 a 2017.

Esse relatório apontou que a educação especial no município de Campo Grande busca o fortalecimento da inclusão escolar oferecendo os recursos e serviços que os alunos com NEE necessitem como tecnologia assistiva, recursos de acessibilidade, salas de recursos multifuncionais, entre outros.

Quanto ao cumprimento da Meta 4 - promover na rede municipal de ensino de Campo Grande, 100% do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente, na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, para alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, verifica-se o cumprimento de apenas 28,42%, em relação às matrículas desses alunos, conforme se pode conferir no Quadro 1, apontado no relatório.

**QUADRO 1 – PERCENTUAL DE MATRÍCULAS EM CLASSES COMUNS DO ENSINO REGULAR E/OU EJA DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS COM DEFICIÊNCIA, TGD E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO**

<b>Indicador (4.B)</b>	<b>Percentual de matrículas em classes comuns do ensino regular e/ou EJA da educação básica de alunos de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação</b>		
	META ALCANÇADA NO PERÍODO		FONTE DO INDICADOR
META PREVISTA PARA O PERÍODO			
100%	DADO OFICIAL*	89,7%	PNE em Movimento - 1º Ciclo Inep 2016
	DADO MUNICIPAL*	28,42%	Censo Escolar 2016

**FONTE:** Relatório Preliminar de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Campo Grande - MS, período 2016-2017, p.13.

Percebe-se, pelo relatório, que o município ainda está em fase de conhecimento da demanda referente ao atendimento das especificidades dos estudantes com NEE. O documento sinaliza os serviços de apoio pedagógico especializado oferecidos, entre eles o AEE de Sala de Recursos Multifuncionais (CAMPO GRANDE, 2015, p. 13), entretanto, não detalha números atuais de matrículas no ensino regular, no AEE ou em espaços de salas de recursos multifuncionais que possibilitem verificar se houve ampliação.

Após pesquisa realizada no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) do MEC/2017, até 2011, foram disponibilizadas 135 salas de recursos multifuncionais para a rede municipal de ensino (REME) de Campo Grande/MS. Considerando que a REME possui 194 unidades escolares, indicadas no Censo Escolar (2018), e a quantidade de kits doados pelo MEC pelo Programa de Sala de Recursos Multifuncionais, verifica-se que ainda 30,41% das escolas não oferecem o AEE.

Como recomendações à Meta 4, o relatório apresenta a necessidade de divulgação do período de matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), para oportunizar seu ingresso na escola. Recomenda, ainda, que se verifiquem e se realizem as adequações necessárias para acessibilidade, nas unidades escolares. O Relatório destaca a dificuldade de aferir resultados devido à falta de dados oficiais atualizados, o que compromete seu resultado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesse artigo buscou-se apontar algumas considerações sobre a Meta 4 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 -2024), referente à educação especial e à materialização dessa meta, em relação ao Plano Municipal de Educação de Campo Grande – MS (PME 2015-2025), e ao Relatório Preliminar de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Campo Grande-MS, período 2016-2017, no que tange ao acesso e ao atendimento educacional especializado de sala de recursos multifuncionais ofertados aos alunos com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Percebe-se que os desafios para a garantia de acesso, permanência e qualidade da educação desses alunos perpassam contextos políticos, sociais e educacionais. A partir dos dados analisados, constata-se que mesmo com a ampliação das matrículas em escolas pública municipais, ainda existem barreiras, como a falta de acesso e do atendimento educacional especializado a todos, que precisam ser transpostas a fim de que a inclusão aconteça de forma efetiva.

Conclui-se que o PME (2015-2025) tem importante papel nesse contexto, por isso a necessidade de acompanhamento e avaliação da operacionalização e im-

plementação de ações que garantam a efetivação das estratégias indicadas, com mudanças que assegurem o cumprimento das Metas do plano e consequentemente o direito de todos à educação com qualidade.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, J. M. L. de. Plano Nacional de Educação e planejamento. A questão da qualidade da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, 2014. Disponível em <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/441/572> Acesso em: 23 abr. 2018.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Ensaios pedagógicos - construindo escolas inclusivas**: 1. ed. Brasília: MEC, SEESP, 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Inclusão: Revista da Educação Especial, Brasília, v.4, n. 1, jan./jun. CIBEC/MEC, 2008.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 7.611, 17 de novembro de 2011. **Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm). Acesso em: 12 mai. 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 4/2009, de 2 outubro de 2009. **Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial**. Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Plano Nacional de Educação**. 2014. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). Acesso em: 12 mai. 2017.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão Consolidado Exercício 2015**. Brasília. 2016. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=72711-rg-se-mec-2015-2-pdf&category\\_slug=setembro-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=72711-rg-se-mec-2015-2-pdf&category_slug=setembro-2017-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 12 maio 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle. Módulo público. Brasília, 2017. Disponível em: <http://painel.mec.gov.br/painel/detalhamentoIndicador/detalhes/estado/estuf/MS>. Acesso em: 9 jul. 2018.
- CAMPO GRANDE. Prefeitura Municipal. **Lei n. 5.565**, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Campo Grande - MS. Campo Grande, MS, 2015.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório Preliminar de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Campo Grande - MS**. Período 2016-2017. Campo Grande, MS, 2018. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/pme/wp-content/uploads/sites/54/2018/03/Relat%C3%B3rio-de-Avalia%C3%A7%C3%A3o-PME-CG-2016-2017.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

CURY, C. R. J. A Organização da Educação Básica e a Base Nacional Comum. **Revista do Instituto de Ciências Humanas**. PUC Minas. 2015. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/revistaich/article/view/12960/10201>. Acesso em: 1 maio 2019.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação Política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: INEP, 2016.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Goiânia. ANPAE. 2017.

GARCIA, R. M. C. **Educação Especial na Perspectiva Inclusiva: Determinantes Econômicos e Políticos**. Disponível. Comunicações Piracicaba v. 23 n. 3 Número Especial p. 7-26 2016. Florianópolis. Santa Catarina. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/comunicacoes/article/view/2938>. Acesso em: 15 abr. 2018

GARCIA, R. M. C. **Política de educação especial na perspectiva inclusiva e a formação docente no Brasil**. Rev. Bras. Educ. vol.18 n.52 Rio de Janeiro Jan./Mar. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782013000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000100007). Acesso em: 5 jul. 2018

GLAT, R.; PLETSCH, M. D.; FONTES, R. de S. Educação inclusiva & educação especial: propostas que se complementam no contexto da escola aberta à diversidade. In: **Revista em Educação**. Santa Maria, 2007. Disponível em: <http://coralx.ufsm.br/revce/2007/a5.htm>. Acesso em: 8 de mar. 2019.

KASSAR, M de C. M. **Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. 41, p. 61-79, jul./set. 2011. Editora UFPR. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602011000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602011000300005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 26 mai. 2018.

MICHELS, M. H.; GARCIA, R. M. C. **Sistema Educacional Inclusivo: Conceito e Implicações na Política Educacional Brasileira**. Campinas: CEDES vol. 34 no. 93., 2014.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, 2005.

OLIVEIRA, A. F. Políticas Públicas Educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, A. F.; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. **Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Goiás: PUC, 2010.

PLETSCH, M. D. A formação de professores para a educação inclusiva: legislação, diretrizes políticas e resultados de pesquisas. **Educar em revista**. Curitiba: EdUFPR, 2009. p. 143-156.

SAMPAIO, G. T. C.; OLIVEIRA, R. P. de. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - v. 31, n. 3, p. 511 - 530 set./dez. 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/60121/37016>. Acesso em: 21 abr. 2018

VIEIRA, E. Política Social na América Latina. In **Os Direitos e a Política Social**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2007.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Brasília. UNESCO, 1994. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

UNESCO. **Declaração de Salamanca e linhas de ação sobre a necessidades educativas especiais**. Brasília. UNESCO, 1994. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.



# TESTES, IDEB E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EM UMA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE MATO GROSSO

## RANKING, COMPETIÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO

Marilda de Oliveira Costa

Não é novidade que, no contexto de crise fiscal e recessão no mundo capitalista, a provisão educacional passa por revisão e reavaliação, tal como vem ocorrendo em diferentes países do globo desde os anos 1980 (MAGUIRRE; BALL, 2011). Pode-se considerar que o movimento de reformas tem contribuído para alargar as diferenças e desigualdades no campo educacional ao transferir para a esfera pública medidas de cunho mercadológico, cujo discurso é justificado pelo pretexto da insuficiência e ineficácia dos sistemas educacionais e da escola pública em atender às exigências do Estado e da sociedade. Consequentemente, o discurso sobre um tema complexo e polissêmico, como qualidade, tem ocupado lugar de destaque nas diferentes reformas e legislações educacionais de diversos países, incluindo-se o Brasil, desde a década de 1990. Não raro, tais discursos aparecem associados a testes estandardizados e a resultados, possibilitando a elaboração e materialização de políticas de viés mercadológico/privatista com base em evidências.

Não há consenso quanto ao sentido do termo *qualidade*, conforme se pode perceber em discursos dos meios político, acadêmico, empresarial e midiático; no entanto, tornou-se hegemônico o discurso sobre uma determinada ideia de qualidade associada a resultados nos testes padronizados. Os meios de comunicação, por exemplo, têm contribuído para a formação de consenso em torno dessa ideia

na opinião pública ao reforçar o senso comum, que tende a identificar na educação pública todos os males e, no mercado, todas as virtudes. Esse contexto tem possibilitado a “legitimação” de inúmeras ações com o objetivo de melhorar os resultados educacionais; dentre elas, no nível local, encontram-se duas leis municipais: a Lei Nº 2.694, de 9 de outubro de 2018, que cria o programa de incentivo “Aluno Nota Dez” para estudantes do 5º ao 9º ano da rede de ensino municipal de Cáceres (MT), e a Lei Nº 2.700, de 29 de outubro de 2018, que institui a obrigatoriedade de as escolas públicas de Ensino Fundamental e Médio exibirem, em placa visível, o respectivo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Ambas as leis foram uma iniciativa do Legislativo, sancionadas pelo Prefeito Municipal, sem debate com a comunidade local e escolar<sup>1</sup>.

Essas medidas parecem complementar outras, adotadas pela Secretaria Municipal de Educação (SME) sob o argumento de melhoria da qualidade da educação pública. Uma delas pode ser compreendida como medida preventiva, adotada com a compra de material apostilado para a Educação Infantil, do Sistema Positivo, em outubro de 2016; a outra é denominada Plataforma de Gestão Gerencial, do Instituto de Desenvolvimento Gerencial S.A (Empresa Falconi), também em fase de materialização nas escolas da rede pública municipal, campo e cidade, desde outubro de 2018<sup>2</sup>.

Neste texto, buscamos problematizar o uso de avaliações/testes e do IDEB por estes se constituírem, atualmente, como parâmetros oficiais para medir a qualidade da educação básica do país, servindo de indutores de políticas públicas de viés gerencialista e de Qualidade Total, tal como vem ocorrendo no município de Cáceres (MT), com as medidas acima apontadas. Além das legislações e do IDEB

---

<sup>1</sup> O debate, posterior à aprovação das referidas leis e à adoção de convênio com a Empresa Falconi, foi promovido no I Seminário Municipal sobre Qualidade Social na Educação, em 9 e 10/11/2018. **Tema:** Governando pelos números: contratação de parcerias público-privadas a partir de resultados do IDEB do município de Cáceres-MT; o evento foi organizado pelo Conselho Municipal de Educação/Cáceres (CMEC) e Fórum Permanente Municipal de Educação/Cáceres. Os temas foram também objeto de uma Audiência Pública na Câmara Municipal/Cáceres, em 29 de novembro de 2018, por iniciativa do CMEC.

<sup>2</sup> O Convênio entre Prefeitura Municipal e Falconi foi assinado em 6 de setembro de 2018, para implementação do projeto AVIVA ESCOLA, aplicando o Método de Gestão para Resultados. O Convênio custou R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) aos cofres públicos do município. Porém, estima-se um valor muito superior em razão da disponibilização de pessoal da rede municipal de ensino para implementar a proposta, custeada com recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A Empresa deixou o município (junho, 2019), menos de um ano da contratação dos serviços. Somente os agentes locais desenvolvem as tarefas por ela deixada.

dos anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental da rede pública municipal (2007 a 2017), serão analisados fragmentos de discursos de gestores – governamental (Prefeito Municipal) e público (Secretária Municipal de Educação) – em defesa da qualidade como sinônimo de resultado nos testes e IDEB, o que pode contribuir para a materialização de elementos da reforma empresarial na educação, como ranqueamento e competição, responsabilização e prestação de contas (*accountability*).

## REFORMAS NEOLIBERAIS E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Disputas entre as duas poderosas potências economicamente mais ricas do mundo – Estados Unidos e China – têm possibilitado o redesenho da geopolítica global e exposto países sul-americanos, e sua frágil democracia à prova de novos e poderosos ataques/destruição de direitos históricos, duramente conquistados por movimentos de trabalhadores ao longo da história de cada país, cabendo ao Estado regulá-los e torná-los exequíveis. Entre esses direitos, encontra-se o acesso e a permanência na educação pública, com gestão pública, de qualidade social, plural, laica, diversa e para todos e todas – da Educação Infantil ao Ensino Superior – presentes na letra da lei (Constituição Federal de 1988 do Brasil e leis infraconstitucionais) e somente na retórica dos reformadores empresariais.

Nos países sul-americanos, marcado por formas desiguais e combinadas de exploração e extrema desigualdade, não só de renda (propriedade), mas também de distribuição de bens materiais e culturais, a educação pública, como direito humano, é convocada a exercer importante papel civilizatório contra a barbárie. No entanto, intensifica-se cada vez mais as vozes que recuam na garantia desses direitos, como no caso mais recente do Brasil, ao promoverem sérios ataques à escola pública e a seus professores, gestores e estudantes, ao currículo, ao financiamento cada vez mais escasso, enfim, à própria natureza pública da educação escolar e ao papel do Estado em assegurá-la.

De maneira combinada, emergem nesse contexto outras questões/problemas que despertam preocupação e merecem atenção especial; por exemplo, a chamada era da pós-verdade, caracterizada pela difusão indiscriminada de *fake news*<sup>3</sup>, e outras estratégias discursivas que desqualificam especialistas, intelectuais, as universidades e o conhecimento, de modo generalizado. Parece também evidente que essas iniciativas têm contribuído para aceitação de uma “nova” hegemonia para

---

3 Difusão e uso indiscriminado de notícias falsas, especialmente veiculadas em redes sociais.

educar um “novo consenso”. É abordada superficialmente uma variedade de temas envolvendo valores que incluem moral e costumes, gênero e sexualidade, cultura e economia, política e direitos, entre diferentes manifestações da vida em sociedade (pública e privada). Trata-se de temas caros a movimentos progressistas que sempre lutaram pela defesa de uma democracia de alta intensidade para as maiorias, como defende Santos (2017).

Nesse contexto, torna-se relevante a explicação, mesmo que provisória, de determinadas categorias e conceitos, como os de qualidade e de avaliações, já que se encontram no centro do debate, tornando-se instrumentos de regulação das políticas educacionais das últimas décadas do século XX e do presente século. É, sem dúvida, a melhor maneira de qualificar o debate em torno de temas complexos e polissêmicos que envolvem uma variedade de dimensões, como é o termo *qualidade*, cuja difusão sem maiores explicações tem povoado o senso comum e o discurso hegemônico de diferentes atores sociais – enfim, todos falam do mesmo tema, o que mostra a multiplicidade de sentidos a ele atribuída.

A defesa da qualidade na educação já ocupava lugar de destaque nos anos 1990:

Desde as declarações dos organismos internacionais até as conversas de bar, passando pelas manifestações das autoridades educacionais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as associações de pais, as organizações de alunos, os porta-vozes do empresariado e uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como objetivo prioritário ou como um dos muito poucos que merecem consideração. (FERNANDEZ ENGUITA, 1996, p.95).

Segundo Paro (2007), nem sempre há consenso a respeito de um conceito, do que se entende por qualidade na educação, assim como raramente tal conceito “aparece explicitado de forma rigorosa”. O autor argumenta que, “quando se atenta para a importância social da educação e para os enormes contingentes populacionais que as políticas públicas da área envolvem, mostra-se bastante preocupante essa ausência de um conceito inequívoco de qualidade” (Ibidem, p.15), visto que:

[...] esta depende dos objetivos que se pretende buscar com a educação, quando estes não estão suficientemente explicitados e justificados pode acontecer de, em acréscimo à não-correspondência entre medidas proclamadas e resultados obtidos, estar-se empenhando na realização dos fins errados ou não inteiramente de acordo com o que se pretende. (PARO, 2007, p.15).

O campo aberto deixado pela falta de objetivos educacionais afeta a definição da qualidade a ser alcançada pelo ensino, não só deixando margem para diversas interpretações, como também espaço, em nome da qualidade, para a implementação do pensamento hegemônico na educação, marcado por narrativas que apontam as reformas neoliberais como inevitáveis, configurando-se uma racionalidade política global (DARDOT e LAVAL, 2016), a partir dos anos 1980. Para Afonso (2009, p. 49), a partir desse período, “o Estado vem adotando um *ethos* competitivo, *neodarwinista*, e admitindo a lógica de mercado, ao importar para o domínio público modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos”. Subjaz a essa filosofia a crença de que as práticas, os métodos e os princípios utilizados na gestão do setor privado são superiores aos usados na administração do setor público (POLLITT; BOUCKAERT, 2011), o que encontra fundamento no gerencialismo e/ou Nova Gestão Pública (NPM) e na Gerência de Qualidade Total (GQT) nessa área. A estratégia da *qualidade total* enquadra o processo escolar e educacional em uma estrutura de pensamento e concepção que impede que se pense a educação de outra maneira. Sob a aparência de escolha e participação, a GQT “impõe uma visão de educação e gerência educacional que fecha a possibilidade de se pensar de outra forma”. (SILVA, 1996, p.21). Para Silva, é por isso também que é importante compreender que:

[...] quando um discurso desse tipo se torna hegemônico, ele não apenas coloca “novas” questões, introduz novos conceitos e categorias; ele, sobretudo, desloca e reprime outras categorias, obscurece a memória popular, ocupa lugar de categorias que moveram nossas lutas no passado, redefinidas agora como anacrônicas e ultrapassadas. [...] ao redefinir o significado de termos como “direitos”, “cidadania”, “democracia”, o neoliberalismo em geral e o neoliberalismo em educação, em particular, estreitam e restringem o campo do social e do político, obrigando-nos a viver num ambiente habitado por competitividade, individualismo e darwinismo social. (SILVA, 1996, p.21).

O neoliberalismo tem sustentado reformas do Estado e da educação em diferentes países, e, com frequência, sob o argumento da melhoria da qualidade, os resultados nos testes têm orientado a formulação de políticas públicas de educação e, dessa forma, introduzido mecanismos de mercado na educação escolar. As primeiras associações entre testes e qualidade da educação – ou uso de teste como sinônimo de qualidade – emergem no contexto das reformas neoliberais e neocon-

servadoras das décadas de 1980 e 1990, em países de capitalismo avançado, não por acaso, onde essas medidas se fizeram sentir primeiro. As características principais de tais reformas podem ser percebidas por meio de “um ataque ideológico e político muito mais directo sobre a autonomia institucional e profissional” (REED, 2002, p.172), representando, portanto:

[...] a legitimação e implementação de modos mais intrusivos de governo e de regulação, nos quais os mecanismos de mercado – medidas de performance, orientação para o consumidor e estratégias de reestruturação organizacional – ocupam um lugar dominante. (REED, 2002, pp.172-173).

Para a solução dos problemas de qualidade educacional, os governos utilizam uma retórica política persuasiva que acaba por mobilizar os meios de comunicação e a opinião pública, dando a ideia de que são eles que estão verdadeiramente interessados em alterar a agenda para a educação. O discurso da avaliação padronizada como instrumento privilegiado para promover as reformas dos sistemas educativos ganha força a partir dos anos 1980. Portanto, a avaliação padronizada faz parte de um contexto marcado por reformas iniciadas na década de 1980, seguido de uma onda de reformas (MAGALHÃES, 2016). Análise de Chubb e Moe (1990) sobre a onda de reformas nos Estados Unidos apontaram que elas tiveram por base o relatório *A Nation at Risk*, de 1983, o qual trouxe recomendações para promover a excelência em educação. Os autores apontam que as reformas promovidas em cada estado, conjuntamente, foram associadas ao ensino eficaz:

requisitos de graduação mais rigorosos, padrões mais altos de certificação de professores, salários de professores mais elevados, planos de carreira e (ocasionalmente) pagamento por mérito para professores, política disciplinar mais rigorosa, mais trabalhos de casa, dias ou anos escolares mais longos e maior dependência de testes padronizados de desempenho de estudantes, entre outros. (CHUBB; MOE, 1990, p.11).

Na fase posterior à publicação do relatório, “os conceitos de *accountability* e de *high-stakes testing* começaram a ser referenciados e implementados de forma crescente” (AFONSO; 2009, p.19). *Accountability*, a exemplo da reforma da educação de George W. Bush, conhecida como *No Child Left Behind Act*, “baseia-se nos resultados dos testes standardizados e inclui sanções, recompensas ou intervenções, dirigidas tanto a distritos escolares como a estabelecimentos de ensino, professores

e estudantes” (Ibidem, p.14). O outro conceito de avaliação, *high-stakes testing*, também muito utilizado a partir da reforma, refere-se

à realização de testes que têm importantes implicações para os avaliados, nomeadamente pela possibilidade de acesso a certificados e graus acadêmicos e pela atribuição de recompensas ou sanções em função da prossecução ou não de objectivos precisos em matéria de sucesso escolar, podendo ir, neste último caso, até ao encerramento das escolas que não atinjam determinados níveis” (AFONSO, 2009, pp. 18-19).

O termo *accountability* passou a ser utilizado na década de 1980, com as reformas de governos conservadores nos Estados Unidos e Inglaterra, que “constituem exemplos paradigmáticos de viragem nos modos de governação dos sistemas educativos”, em especial pelo uso de avaliações externas, “baseadas em testes estandardizados, como estratégia de indução de medidas de privatização e/ou lógicas de quase-mercado em educação, mas também de aumento do controlo central do Estado” (Ibidem, p.19). “Avaliação, prestação de contas e responsabilização nem sempre constituem elementos que se potenciem mutuamente, e nem sempre se integram em orientações e relações guiadas por uma intencionalidade democrática e de *empowerment* dos cidadãos” (AFONSO, 2009, p.16). No entanto, a prestação de contas, testes estandardizados e *rankings* tornaram-se fundamentais para informar políticas educacionais, e não só por governos conservadores, em praticamente todo o mundo.

Essas medidas têm sido amplamente analisadas por Ravitch (2011; 2017), ex-secretária de Educação americana, especialmente na obra *Vida e Morte do Grande Sistema Escolar Americano* (2011). Não somente nesta, mas em outras pesquisas também, a autora considera que medidas de mercado têm destruído o grande sistema escolar americano ao constituírem-se indutoras de diferentes formas de privatização da educação nos Estados Unidos (EUA).

Esses princípios têm constituído a semântica dos discursos de governos da “Nova direita”, bem como de governos trabalhistas e/ou social-democratas. Também têm orientado agendas de instituições e organizações transnacionais voltadas para reformas educacionais mais recentes, especialmente a partir dos anos 2000. Dentre elas, estão a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Banco Mundial (BM), a Organização Internacional do Comércio e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Cabe destaque especial para a OCDE, cujas políticas ou agenda educacional focalizam os testes padronizados, como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), aplicado não só a

estudantes de países membro. O PISA tem servido a um propósito de legitimação política e de consolidação dos discursos e das práticas políticas em educação ao equacionar a melhoria dos resultados quantitativos com o desenvolvimento econômico dos países e das regiões. Os resultados do PISA têm, de fato, sido usados como indicadores para a comparação do capital humano disponível nos diferentes países, proporcionando à OCDE e a outras instituições transnacionais meios e legitimação para a governação global da educação (MAGALHÃES, 2016).

A avaliação padronizada tem vindo, assim, a cumprir este papel de instrumento político, colaborando com posição da UNESCO, ao considerar que as avaliações nacionais e internacionais se tornaram essenciais na revisão e apoio do desenho das políticas educativas. Graças à supremacia dos testes padronizados na produção de indicadores de resultados, facilmente mensuráveis, a avaliação tornou-se um movimento global, que ocorre por meio daquilo que Ball (2001) define por convergência de políticas, ou transferência de políticas, ou empréstimo de políticas, em um contexto no qual “desaparecem as concepções de políticas econômica, social e educacional, específicas do Estado-nação e, concomitantemente, o abarcamento de todos estes campos numa concepção única de políticas para a competitividade econômica” (BALL, 2001, p. 100). Vale lembrar que os testes/avaliação em larga escala emergem em países completamente industrializados, cujas políticas são difundidas pelo órgão que os representa; neste caso, a principal propagadora de tais políticas na atualidade tem sido a OCDE. Como esses processos têm encontrado acolhida no Brasil?

## **AValiação, Políticas de Qualidade da Educação e IDEB NO CONTEXTO BRASILEIRO**

As reformas no Brasil e no contexto latino-americano, ocorreram e ainda vêm ocorrendo sob o ideário do Neoliberalismo e da Terceira Via, mas também, nos últimos anos, como um movimento articulado de ideias liberais em ascensão. Tais ideias são influenciadas por grandes corporações norte-americanas que vêm financiando e apoiando institutos, fundações e movimentos que retomam as ideias de Hayek, Mises e Friedmann no Brasil e na América Latina.

A tradução dessa tendência no campo educacional tem levado gestores governamentais à adoção de políticas, programas e projetos educacionais do setor privado voltados à melhoria de uma qualidade testada em apenas duas áreas do conhecimento. Seus resultados são utilizados para pressionar, excessivamente, docentes, gestores escolares e estudantes, mediante “armadilhas” que podem ser tra-

duzidas em responsabilização e ranqueamento entre escolas, docentes e estudantes. Os beneficiários desse processo estão cada vez mais distantes e alheios às reais condições humanas, culturais, materiais e estruturais das escolas e das vidas das famílias que as frequentam, assim como à finalidade da educação além dos resultados; são empresas, consultores, Organizações Sociais (OSs), sistemas apostilados, CEOS, entre outros atores atentos às “oportunidades” de negócios criadas com a lógica de mercado na educação.

Associados a outras categorias da reforma empresarial, o ranqueamento e a responsabilização, destacados no texto, têm levado à privatização da educação em contextos nos quais as reformas neoliberais foram adotadas desde os anos de 1980, como destacam Freitas (2011; 2018) e Ravitch (2011), entre outros. A responsabilização caminha junto com a premiação/bonificação e tem se constituído em recompensas ou punições a professores, com base nos resultados de alunos nos testes, como apontam Freitas (2011), Ravitch (2011) Entre outros.

O ranqueamento é instituído a partir da comparação de resultados das avaliações entre alunos, escolas, redes, sistemas e países. Neste último caso, o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) constitui o exemplo mais emblemático, desde a sua criação pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e aplicação pela primeira vez em 2000. O objetivo principal do Pisa é produzir indicadores que contribuam, dentro e fora dos países participantes, para a discussão da qualidade da educação básica e que possam subsidiar políticas nacionais de melhoria da educação (INEP, 2007). Nota-se, com isso, que a educação tem se tornado, cada vez mais, um importante fator de competitividade entre nações.

Por aqui, também os testes são considerados como sinônimo de qualidade, o que vem de longa data, estando relacionados à adoção, pelo país, de programas de organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM). Entre 1986 e 1989, por exemplo, as propostas oficiais para a qualidade da educação no Ensino Fundamental eram estreitamente vinculadas aos objetivos dos projetos internacionais, entre eles, a criação de uma sistemática de avaliação para medir o impacto desses programas no desempenho escolar dos municípios atingidos (FONSECA; 2009).

O tema foi objeto de análise e debate no Simpósio Nacional organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1991, no qual foi debatido o tema “Qualidade, eficiência e equidade na educação básica”. Nessa perspectiva, a qualidade educacional produzir-se-ia pela definição de objetivos educacionais que pudessem ser quantitativamente aferidos. Com o alinhamento do Brasil aos demais países em que já se afirmava a hegemonia política do neo-

liberalismo, com seu discurso de crise fiscal do Estado e estratégias para torná-lo mínimo para as questões sociais, o país é controlado por sistemas nacionais de avaliação e de fiscalização, além da “desideologização” do debate educacional (FONSECA; 2009).

No decorrer dessa década, essas políticas foram sendo confirmadas pela institucionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e pela prioridade conferida à avaliação nos textos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) e do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001). Desde então, os resultados da avaliação externa foram tomados como a principal referência para a *qualidade* da educação. O art. 214, III da Constituição Federal de 1988, traz como um dos princípios da educação brasileira a *Melhoria da qualidade do ensino*, reproduzida, posteriormente, na LDB N° 9 394/96 - Art. 3º, IX – garantia do padrão de qualidade, e Art. 9, VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no Ensino Fundamental, **Médio e Superior**, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Os indicadores de resultados para a definição da qualidade educacional tiveram acolhida na política educacional do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao criar, por meio do Decreto n° 6 094/2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que tem sido um dos principais parâmetros dos governos para medir a qualidade da Educação (INEP, 2018). Este índice, que varia de zero a dez, é calculado a partir de uma fórmula com os dados provenientes do fluxo escolar (taxas de aprovação obtidas no Censo Escolar) e com os resultados dos testes de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática provenientes da Prova Brasil. Por ser composto por dados produzidos por diferentes metodologias de captação, o IDEB não pode ser confundido com uma mera nota, devendo considerar-se também que, em seu cálculo, estão contidas metas a serem alcançadas progressivamente até 2021. O Plano de Ações Articuladas (PAR)/Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o IDEB, criados na mesma época, fazem parte do mesmo projeto educacional. Tal projeto tinha por objetivo melhorar a qualidade da educação nas redes públicas de ensino, materializada por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, criado por meio do Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007, cujos programas eram voltados para a efetivação do regime de colaboração entre União e os demais entes federados.

Amplio debate e restrições foram feitos por especialistas da avaliação ao IDEB, tomando-o como insuficiente para medir a qualidade do ensino, em razão

de considerar apenas duas disciplinas em sua composição – Língua Portuguesa e Matemática – e de não levar em conta o Nível Socioeconômico dos Alunos (NSA), dentre outros fatores acima apontados. Apesar disso, ficaram instituídas, na Lei 13.005/2014, no Art. 11 da referida lei, resultados das avaliações constituirão indicadores de qualidade da educação:

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

**§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.** (BRASIL, 2014).

A Meta 7 do PNE estabelece o IDEB como critério de qualidade a ser alcançado pelos entes federativos locais. Assim determina o texto da referida meta:

Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb (BRASIL, 2014, p.61)

<b>IDEB</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
Anos iniciais do Ensino Fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do Ensino Fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

(BRASIL, 2014, p. 61).

Essa tendência a utilizar medidas como parâmetro de qualidade educacional foi objeto de intensos debates e embates na elaboração do PNE 2014-2024, entre privatistas e defensores da educação pública, com gestão pública e com qualidade social. Os primeiros saíram vitoriosos, e, como vimos acima, a Meta 7 do referido PNE associa qualidade a resultados. É o que veremos com a materialização dessa tendência na rede pública municipal de ensino de Cáceres (MT).

## O DISCURSO OFICIAL DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO EXPRESSO EM LEIS E PARCERIAS ENTRE O PODER PÚBLICO MUNICIPAL DE CÁCERES E O SETOR PRIVADO

Considerando que fatores socioeconômicos interferem nas condições de acesso, permanência e conclusão com sucesso da escolarização, apresento uma breve caracterização do município de Cáceres, situado a 215 km da capital do estado (Cuiabá). As condições de renda do município e de sua população, dentre outros fatores, podem contribuir para a compreensão da política educacional adotada na rede pública municipal de ensino.

Localizado a sudoeste de Mato Grosso, o município de Cáceres integra a microrregião do alto Pantanal e a mesorregião do centro-sul mato-grossense, com uma área territorial de 24.769,8 km<sup>2</sup>. Com fundação em 1778, Cáceres completa 241 anos em 6 de outubro de 2019, figurando como a sexta cidade do estado, com uma população estimada pelo IBGE de 93.882 habitantes para 2018. Conforme dados do DATASUS, o Produto Interno Bruto (PIB) de Cáceres, em 2015, foi de R\$ 1.545.823.000, ocupando o 490º lugar no *ranking* de municípios brasileiros.

O PIB per capita é o melhor indicador de bem-estar da população; no caso de Cáceres, em 2015, esse indicador foi de R\$ 17.077,52/hab, evidenciando um padrão de vida mediano, devido às limitações de renda da população. Esse valor é bastante inferior à média nacional de R\$ 29.321, 71/hab, colocando Cáceres no 2.348º lugar no *ranking* nacional de municípios e em 104º lugar no *ranking* dos 141 municípios mato-grossenses.

Dados relacionados à pobreza no município, antes dos anos 2000, mereciam sinal de alerta. No entanto, em uma década, o município experimentou redução significativa da pobreza, conforme aponta o Plano Diretor da Cidade de Cáceres (2017):

A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 48,06%, em 1991, para 30,73%, em 2000, e para 14,28%, em 2010. Esse é um dado relevante, pois aponta a redução da pobreza das duas últimas décadas. A proporção de pessoas em condições de extrema pobreza também vem caindo nas últimas décadas. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, que passou de 0,55, em 1991, para 0,61, em 2000, e para 0,53, em 2010<sup>4</sup>. (CÁCERES, 2017, p.39).

---

<sup>4</sup> É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar.

Apesar de a agropecuária ser a principal atividade econômica do município e de este figurar em nível nacional como um dos maiores na área, o setor de serviços (terciário) é mais importante para a economia local, contribuindo aproximadamente com 48,8% na composição do PIB do município. O setor agropecuário contribui com 8,80%; o industrial, com 8,0; e os impostos, com 8,20, conforme dados do DATASUS de 2015. A atividade econômica do município é determinante na definição orçamentária do financiamento de políticas de saúde, segurança, educação, entre outras de responsabilidade do ente federado. No tocante ao financiamento da educação, a cada ano, o município de Cáceres contribui menos do que recebe do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), como pode ser consultado em *sítes* como o SIOPE.

A tendência a associar qualidade a resultados na rede pública municipal de Cáceres tem seus antecedentes nos anos 2000, com a adoção, por um período de 10 anos (2001-2010), de programas de educação formal do Instituto Ayrton Senna (IAS), voltados para a melhoria da qualidade educacional da rede pública municipal. Desde então, a cada nova gestão governamental<sup>5</sup>, tem-se intensificado o discurso da qualidade, especialmente por comparação/ranqueamento com outras e distintas redes públicas municipais de ensino do país cujos resultados são alterados para cima. Esses resultados decorrem de indução da aprendizagem voltada à preparação de estudantes para os testes, como tem ocorrido com a compra de materiais apostilados de sistemas privados, como é o caso de Sobral (CE), e de contratação de convênios, como o celebrado em 6 de setembro de 2018 entre a Secretaria Municipal de Educação e a Empresa Falconi. O Contrato Administrativo N° 192/2018-PGM, celebrado entre a Falconi e a Secretaria Municipal de Educação, traz como objeto a prestação de serviços de Assessoria Técnica Especializada, objetivando melhorar a qualidade do ensino na rede pública municipal e, por conseguinte, elevar os indicadores de resultados educacionais (IDEB) e auxiliar na qualificação dos gastos da rede municipal de Cáceres.

---

<sup>5</sup> O município de Cáceres, fundado em 6 de outubro de 1778, possui 87 912 habitantes, de acordo com o censo do IBGE de 2010. As duas últimas eleições para gestores governamentais elevaram ao poder municipal o prefeito Francis Maris Cruz (2013-2016; 2017 a 2020), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e a vice Antonia Eliene Liberato Dias, da mesma sigla partidária. Do total de 19 vereadores, 15 estão em atividade para a legislatura 2017 a 2020, distribuídos nos seguintes partidos: três do PSDB, dois do Pode, dois do Avante, um do PSD, três do PSB, um do PV, dois do PTB e um do PSC. A fragmentação política presente nessa legislatura não difere das anteriores. Entretanto, tal fragmentação não significa divergência ideológica desse bloco no poder.

A contratação de serviços da Empresa Falconi foi anunciada pela Secretária Municipal de Educação na reunião de posse dos conselheiros do Conselho Municipal de Educação (CME) de Cáceres, dia 3 de julho de 2018. Nessa reunião, a Secretária mencionou a preocupação da SME com a elevação do IDEB da rede e anunciou que o Prefeito Municipal teria uma novidade para informar aos conselheiros. Ao tratar do assunto, o Prefeito Francis Maris Cruz, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (2014 a 2021), questionou se os conselheiros<sup>6</sup> ali presentes conheciam a cidade de Sobral (CE), ao que quase todos afirmaram positivamente; em seguida, informou que acabara de retornar de um Encontro Nacional de Prefeitos e que, no *ranking* do IDEB entre os municípios brasileiros, Cáceres estava muito atrás. Na sequência, comunica que “havia descoberto a fórmula da qualidade da educação e que esta chamava-se Falconi, a mesma empresa que conseguira o ‘milagre’ de Sobral”. Informou que “estava contratando os serviços da referida empresa com o objetivo de promover o ‘milagre’ da qualidade na educação de Cáceres”; que, com isso “esperava que Cáceres fosse também um modelo a ser seguido, tal como Sobral”. Ao final, solicitou ao CME a elaboração de norma que “proibisse” a aprovação automática de estudantes na rede.

Freitas (2018), ao analisar a reforma empresarial da educação, cita as estratégias utilizadas para legitimar as propostas dessa reforma. Dentre as formas citadas pelo autor, a “terceira forma de convencimento é a utilização de exemplos de sucesso pela grande mídia”. (Ibidem, p.134). Segundo Freitas, “o exemplo mais claro dos resultados dessa estratégia pode ser visto, nos Estados Unidos, com o ‘milagre do Texas’, o qual serviu para impor a reforma empresarial a todo o país por meio da Lei No Child Left Behind”, posteriormente descoberto e esclarecido. No Brasil, afirma Freitas, “a cidade de Sobral, no Ceará, tem sido o nosso ‘milagre do Texas’”. O autor argumenta que “não há estudos aprofundados sobre o caso, mas os indícios apontam que o alegado sucesso de Sobral se deve a uma decisão de adotar políticas de responsabilização baseadas em testes” (FREITAS, 2018, p.136).

Algumas iniciativas foram tomadas pelo CME no sentido de ingerir-se na decisão, já tomada pelo Prefeito Municipal, conforme Ofício enviado à Secretária Municipal de Educação, Eliene Liberato, no dia 10 de julho de 2018,

---

<sup>6</sup> A autora deste texto tomou posse no Conselho Municipal de Educação de Cáceres em 3 de julho de 2018, representando a Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

solicitando estudos e debates sobre os serviços da referida empresa e, ao mesmo tempo, propondo a realização de Seminário do CMEC; Fórum Permanente de Educação e Secretária Municipal de Educação antes de efetivar a contratação da respectiva empresa, conforme solicitado em reunião no dia 03/07/2018. O referido seminário aconteceu nos dias 9 e 10 de novembro de 2018, com a participação de aproximadamente 240 pessoas, entre docentes da UNEMAT e docentes e servidores da rede pública municipal, sem a participação da SME.

Na mesma data (6 de setembro de 2018) de contratação dos serviços da empresa Falconi, o Prefeito Municipal assinou e divulgou um texto no Portal da Prefeitura, intitulado: **A falência do Sistema Público de Ensino**. O parágrafo inicial do texto chama atenção para o baixo desempenho do país na Prova Brasil e no IDEB, com base em dados recém divulgados à época, como afirma o texto; na sequência, diz que o “*Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*”, é maléfico para o sistema de aprendizagem, [...] ao promover a progressão automática do aluno” (CRUZ, 2018, p. 1). O referido texto merece uma análise pormenorizada em razão de afirmações que precisam ser confrontadas com a política e sua materialização, em outra oportunidade. No entanto, cabe lembrar que o pacto emerge como uma política educacional com responsabilidades compartilhadas entre a União, estados e municípios, “na busca da qualidade do direito de aprendizagem das crianças, especialmente nas áreas de linguagem e matemática, dos três primeiros anos do ensino fundamental” (ARANDA; VIÉDES; LINS, 2018, p.44), portanto, uma responsabilidade das três esferas de governo.

Coincidência ou não, a Prefeitura contratou serviços da Falconi no mesmo dia em que o texto foi publicado, com argumentos bastante frágeis, como este que responsabiliza o Pacto pela não aprendizagem das crianças e progressão automática, quando na realidade o Pacto era composto por um conjunto de ações voltados para a melhoria da aprendizagem: “A sistematização das ações do Pacto compreende quatro eixos, sendo estes dispostos no Art. 6º: I- formação continuada dos professores; II- materiais didáticos, tecnologias e literatura educacionais; III- avaliação; e IV- gestão, controle e mobilização social”. (ARANDA; VIÉDES; LINS, 2018, p.44).

---

<sup>7</sup> Instituído por meio da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, revogada em 7 de julho de 2017, consoante com a Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017.

O argumento utilizado pelo poder público para a adoção de serviços de consultoria foi, por um lado, o baixo desempenho da rede no IDEB e, por outro, a melhoria da qualidade da educação. O quadro abaixo apresenta o IDEB observado e as metas projetadas, entre 2007 e 2017, para a rede municipal de ensino de Cáceres (MT).

**QUADRO 1 – IDEB – RESULTADOS E METAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE CÁCERES (MT)**

4ª série/5º ano		Ideb Observado						Metas Projetadas							
Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Cáceres	3.5	3.7	4.4	4.4	4.5	4.6	5.0	3.6	3.9	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5	5.8

8ª série/9º ano		Ideb Observado						Metas Projetadas							
Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Cáceres	3.2	3.2	4.3	4.0	4.1	4.3	4.4	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5.0	5.3

FONTE: INEP (2018)

A diferença entre o IDEB observado e as metas projetadas para os anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental são mínimas, e não parece constituir argumento fundamentado que justifique o discurso de “terra arrasada” sobre a qualidade da educação na rede, tampouco os argumentos utilizados levam em conta fatores como: estrutura física e material das escolas muito aquém do desejável e nível socioeconômico dos estudantes, como percebido a partir do PIB per capita do município, entre outros fatores que a complexidade da organização educativa envolve. Os antecedentes desse processo encontram-se nas reformas educacionais a partir dos anos 1980, materializadas no país com os programas do Banco Mundial.

No viés neoliberal, o campo da Avaliação em Larga Escala consolidou-se no Brasil como indutor de políticas públicas, visando à melhoria da proficiência de crianças e jovens em duas disciplinas: Língua Portuguesa e Matemática; as primeiras iniciativas ocorreram na década de 1990 e, desde então, vêm se intensificando. Nesta tendência, por meio do Decreto nº 6 094/2007, criou-se o IDEB, que tem sido um dos principais parâmetros do governo para medir a qualidade da Educação (INEP, 2018). Calcula-se este índice, que varia de zero a dez, a partir de uma fórmula com dados provenientes do fluxo escolar (taxas de aprovação obtidas no Censo Escolar) e resultados dos

testes de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática da Prova Brasil. Composto por dados produzidos por diferentes metodologias de captação, o IDEB não pode ser confundido com uma mera nota, e em seu cálculo estão contidas também metas a serem alcançadas progressivamente até 2021 (INEP, 2018).

Não raro, gestores governamentais excessivamente preocupados com a própria imagem, como ficou evidenciado na fala do Prefeito na posse dos conselheiros do CME – Cáceres, têm adotado uma imensa variedade de medidas de cunho gerencial na busca por resultados, com base em princípios de meritocracia, responsabilização e ranqueamento, como acenam as duas leis municipais analisadas a seguir.

Parece não restar dúvidas de que a Lei 2.700, de 29 de outubro de 2018, institucionaliza o ranqueamento no Sistema Municipal de Ensino de Cáceres, conforme fica evidenciado em seu artigo 1º:

As escolas de ensino fundamental e médio presentes no município de Cáceres – MT, exibirão, na parede externa das secretarias das unidades escolares, permanente, em placa visível, os dados referentes a seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e sua respectiva colocação indicando se houve ou não o atendimento da respectiva meta projetada oficialmente (CÁCERES, 2018a).

Além de estabelecer o *ranking* entre escolas, desconsiderando que cada escola é uma organização complexa e única, com características e condições físicas, materiais e humanas muito distintas, a referida Lei apresenta alguns equívocos quanto à usurpação de competências quando determina que as placas devam ser também colocadas em escolas de Ensino Médio. Como estabelece o artigo 10, parágrafo VI da LDB 9 394/96, a responsabilidade pela oferta do Ensino Médio é dos estados, e não dos municípios. No § 1º da Lei 2.700, que determina o “tamanho da placa e o local onde deve ser afixada, se estabelece que deverá exibir, além do índice, o ordinal referente à sua posição na classificação de seu índice do IDEB do município”. Os parágrafos 3º e Único da referida Lei determinam, ainda, responsabilidades para os gestores escolares no tocante à manutenção de dados atualizados e à boa conservação e substituição da placa, periodicamente. Dois artigos da Lei são reservados a especificar em que condições as escolas serão premiadas:

Art. 2º A - As escolas que alcançarem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB receberão ao final de cada ano letivo o troféu “Emília Darcy de Souza Cuiabano e, 2º B - As escolas escolhidas nos termos desta Lei, serão homenageadas em Ato Solene, promovido

pela Secretaria Geral da Câmara Municipal de Cáceres, no encerramento de cada Ano Letivo Municipal, dos Vereadores, Autoridade e Imprensa (CÁCERES, 2018a).

Mesmo que os prêmios constituam algo imaterial, o princípio do ranqueamento está estabelecido na rede, e as escolas que não conseguirem alcançar o índice projetado provavelmente serão vistas como ineficazes e ineficientes; seus profissionais docentes e alunos serão expostos publicamente, sem que as reais condições objetivas de funcionamento da escola e o nível socioeconômico e cultural dos estudantes sejam considerados relevantes – ou seja, sem que as questões externas sejam levadas em consideração na composição do Índice e nas avaliações. A escola pode ter dado o seu máximo em razão de suas condições estruturais, humanas e do nível socioeconômico e cultural dos alunos, no entanto, o seu desempenho será comparado ao de outra escola, em condições extremamente favoráveis à aprendizagem.

Complementarmente, a Lei N° 2.694, de 9 de outubro de 2018, estabelece a premiação para alunos do 5º e 9º ano que obtiverem melhores notas nas avaliações. No parágrafo 1º, a referida Lei estabelece que “[...] aqueles alunos que obtiverem as melhores notas, receberão uma honraria, mediante decreto legislativo”. De cinco artigos desta Lei, o Art. 2º, § 1º e o Art. 3º chamam especialmente a atenção. Art. 2º:

**§ 1º**- As escolas municipais encaminharão ao Poder Legislativo, no final do mês de novembro de cada ano, todas as notas e faltas dos seus melhores alunos, da 5ª a 9ª série, para que se apure, por uma comissão especial, nomeada por portaria pelo Presidente da Câmara Municipal de Cáceres, quais foram os melhores alunos no âmbito Municipal no referido ano.

**Art. 3º** - Os alunos classificados nos termos desta lei serão homenageados em Sessão Solene, em data a ser previamente agendada pela Câmara Municipal de Cáceres, que por sua vez, divulgará sua realização nos meios de comunicação local. (CÁCERES, 2018b).

As duas leis acima citadas fazem parte do conjunto de medidas de cunho gerencial adotadas pela Secretaria Municipal de Educação de Cáceres, na busca da melhoria da qualidade educacional a qualquer custo, via indicadores de resultados. Associadas a outros projetos, programas e políticas, como, por exemplo, a Base Nacional Comum Curricular, que os municípios brasileiros implementam, elas aumentam a pressão sobre as escolas e os docentes por resultados. Como adverte Freitas (2011), as avaliações foram capturadas pelo mercado e são as regras desse setor que vêm determinando mudanças na educação, tornando-a permeável ao

mundo dos negócios. Portanto, “os resultados das avaliações passam a guiar a vida escolar. A elevação da nota da escola é estabelecida como referência de qualidade, o que leva à ocultação do debate sobre as finalidades educativas, favorecendo a captura da ação pedagógica pelo *status quo*.” (FREITAS, 2018, p.82).

Apoiando-se em Almeida, Dalben e Freitas (2013), não se descarta a importância da avaliação nos processos de melhoria da qualidade da educação, mas discute-se a necessidade de analisar fatores associados que podem influenciar os índices e que têm sido desconsiderados, entre os quais, estão, por exemplo, o nível socioeconômico (NSE) dos estudantes e a limitação da aferição do desempenho por uma avaliação de apenas duas disciplinas, que não avalia duas vezes o mesmo estudante. Há que identificar os reais efeitos de políticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação e das escolas da rede pública municipal, tal como as duas leis aprovadas em 2018, e aprofundar a discussão sobre qualidade, mercantilização e privatização da educação na referida rede.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, A. J. **Avaliação Educacional**: Regulação e emancipação - Para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- ALMEIDA, L. C.; DALBEN, A; FREITAS, L. C. de. **O Ideb**: limites e ilusões de uma política educacional. Educ. Soc. [online]. 2013, vol.34, n.125, pp.1153-1174. ISSN 0101-7330. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000400008>.
- ARANDA, M. A. de M.; VIÉDES, S. C. A.; LINS, C. P. D. O pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC) como política educacional. **Laplage em Revista** (Sorocaba), vol.4, n.2, maio-ago. 2018, p.40-53.
- BALL, S. J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, Jul/Dez 2001 2001, p.99-116.
- BRASIL/MEC. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, nº 9 394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 14 jun. 2019.
- BRASIL/MEC. Plano Nacional de Educação, Lei nº 1.072, de 09 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- BRASIL/MEC. **Plano Nacional de Educação**, Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2018.
- BRASIL/INEP-MEC. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: jan. 2018.
- CÁCERES/MT – Plano Diretor Municipal Participativo – Diagnóstico Técnico. Cáceres, 2017. Disponível em: <https://diariomunicipal.org/mt/amm/publicacoes/285951/>. Acesso em: 23 de julho de 2019.

- CÁCERES. Prefeitura Municipal. **Lei Nº 2.694** de 09 de outubro de 2018. Cria o Programa de Incentivo “Aluno Nota Dez”, 2018a.
- CÁCERES. **Lei Nº 2.700** de 29 de outubro de 2018. Institui a obrigatoriedade das escolas públicas exibirem em placas o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), 2018b.
- CHUBB, J. E.; MOE, T. M. *Politics Markets & America’s Schools*. The Brookings Institution, Washington, D.C.: 1990.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FERNANDEZ ENGUITA, M. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. *In: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. da (orgs.). Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. 4 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1996, p.95.
- FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.
- FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação**. Nova Direita, velhas ideias. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- FREITAS. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, 3. Simpósio PNE – Diretrizes para Avaliação e Regulação da Educação Nacional. Campinas: CEDES, 2011.
- MAGALHÃES, A. Governar a Educação através da Avaliação. 2016. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/105692/2/173982.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- MAGUIRRE, M.; BALL, S. J. Discursos da reforma educacional no Reino Unido e nos Estados Unidos e o trabalho dos professores. *In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). Políticas Educacionais - questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.
- PARO, V. H. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. 1ª ed. São Paulo: Ática, 2007.
- PIB: Veja o Produto Interno Bruto por cidade do Brasil - Cáceres, MT. Disponível em: <http://www.deepask.com/goes?page=caceres/MT-Confira-o-PIB---Produto-Interno-Bruto---no-seu-municipio>. Acesso em: 25 jul. 2019.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Managemnt Reform: a comparative analysis**. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Trad. de Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- RAVITCH, D. **Yes, It Is True! I Don’t Like School Choice! I Admire Teachers’ Unions! Public schools are part of the promise of America**. Publicado em 10/11/2017. Disponível em: <https://www.huffingtonpost.com>.

com/entry/yes-it-is-true-i-dont-like-school-choice-i-admire-teachers-unions\_us\_59de9bc0e4b0eb18af061126?section=us\_education. Acesso em: 17 de novembro de 2018.

REED, M. I. New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities: A Review and Assessment. *In*: AMARAL, A.; JONES, G. A.; KARSETH, B. **Governening higher education: National Perspectives on Institutional Governance**. vol.2, 2002, p. 163-186.

SILVA, T. T. da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. *In*: GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. da (orgs.).

**Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. 4 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1996.

SANTOS, B. de S. **Revolução e Democracia**. Disponível em: [http://alice.ces.uc.pt/en/index.php/alice-info/revolucao-e-democracia-by-boaventura-de-sousa-santos-in-jornal-de-letras-6-9-december-2017/attachment/revolucao-e-democracia\\_6dezembro2017-page-001/](http://alice.ces.uc.pt/en/index.php/alice-info/revolucao-e-democracia-by-boaventura-de-sousa-santos-in-jornal-de-letras-6-9-december-2017/attachment/revolucao-e-democracia_6dezembro2017-page-001/). Acesso em: 25 jul. 2019.



# DIREITO À EDUCAÇÃO

## UMA ANÁLISE DAS METAS EDUCACIONAIS PRESENTES NOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM) E DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

*Celeida Maria Costa de Souza e Silva  
Ariadne Celinne de Souza e Silva*

**N**o ordenamento jurídico brasileiro o direito à Educação está presente no rol de direitos sociais do Artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), sendo um dever de prestação do Estado perante o indivíduo. Tem como função, estabelecida no Art. 205 da CRFB/88, o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Ademais, o Direito à Educação é um direito humano presente em inúmeros documentos internacionais como motor essencial para a promoção de mudanças e justiça social. O foco neste artigo é o estudo das metas educacionais presentes originalmente nos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), as quais estiveram em vigor até o ano de 2015, e a continuidade dessas metas por meio das estabelecidas nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) que devem ser cumpridas até o ano 2030.

A importância destas metas, e principalmente da adaptação destas no contexto brasileiro, é que a educação formal tem status de serviço público essencial no texto constitucional. O ensino deve ser pautado pelos princípios de igualdade de condições, liberdade, pluralismo, gratuidade de ensino público, valorização dos profissionais, gestão democrática do ensino, garantia de padrão de qualidade (Art. 206 da CRFB/88).

## OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Declaração do Milênio (UNITED NATIONS, 2001)<sup>1</sup> foi estabelecida durante a Cúpula do Milênio das Nações Unidas entre 06 e 08 de setembro de 2000. Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio ou Objetivos do Milênio foram traçados com o propósito de estabelecer mundialmente os valores da dignidade humana, da igualdade e da equidade. Reafirmando, desta maneira, os valores da Carta das Nações Unidas, para que a injustiça e a desigualdade fossem reduzidas.

A responsabilidade comum de gestão pelo desenvolvimento social e econômico é valor principal fomentado pela Declaração do Milênio, juntamente com a solidariedade intrínseca à luta pelos direitos humanos. Tanto que no texto da Declaração são determinados como valores fundamentais essenciais para as relações internacionais no século XXI: a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a tolerância e o respeito pela natureza (UNITED NATIONS, 2001, p.6).

Os oito objetivos, os quais vigoraram de 2001 a 2015, eram conhecidos também como 8 passos para mudar o mundo<sup>2</sup>: 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Para dar continuidade aos ODM, foi estabelecida na Agenda 2030, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2016-2030). A agenda entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016 e inclui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas associadas que são integradas e indivisíveis. A agenda objetiva alcançar o desenvolvimento sustentável em três dimensões: econômica, social e ambiental, dando continuidade às conquistas dos ODM e buscando atingir as metas não alcançadas (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p.1).

<sup>1</sup> Declaração do Milênio. Cimeira do Milênio. 06 a 08 de setembro de 2000. United Nations Information Centre: Lisbon. Disponível em [http://www.pnud.org.br//Docs/declaracao\\_do\\_milenio.pdf](http://www.pnud.org.br//Docs/declaracao_do_milenio.pdf). Acesso em: 04 julho 2019

<sup>2</sup> Para resumir os objetivos transcrevemos os textos das imagens utilizadas pelo Portal ODM como logomarcas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>. Acesso em 25/07/2019.

Em síntese<sup>3</sup> os 17 ODS são: 1. Erradicação da pobreza; 2. Fome zero; 3. Boa saúde e bem-estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água limpa e saneamento; 7. Energia Limpa e Acessível; 8. Emprego Digno e Crescimento Econômico; 9. Indústria, Inovação e infraestrutura; 10. Redução das desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Consumo e produção responsáveis; 13. Combate às alterações climáticas; 14. Vida debaixo d'água; 15. Vida sobre a Terra; 16. Paz, justiça e instituições eficazes; 17. Parceiras em prol das metas.

Nota-se que os ODS são um desdobramento dos ODM, estabelecendo-se como uma continuidade do esforço promovido pelos ODM: “[...] A nova Agenda se baseia nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e pretende completar o que estes não alcançaram, particularmente em alcançar os mais vulneráveis<sup>4</sup>” (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p.7).

A Agenda 2030 afirma ser resultado de todas as grandes cúpulas e conferências das Nações Unidas:

A nova Agenda é guiada pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao direito internacional. Fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais de direitos humanos, na Declaração do Milênio e no documento final da Cúpula Mundial de 2005. É informada por outros instrumentos, tais como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p.5).

Constata-se que a posição nacional quanto à Agenda 2030 é adaptá-la às estratégias nacionais de desenvolvimento, tanto que no Relatório Nacional Voluntário (RNV)<sup>5</sup> em 2017 a Presidência da República determinou que os ODS levem

---

<sup>3</sup> Para resumir os objetivos transcrevemos os textos das imagens utilizadas pelo Itamaraty como logomarcas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>. Acesso em: 25 julho 2019.

<sup>4</sup> Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 04 julho 2019.

<sup>5</sup> Para compor o RNV sobre os ODS, o governo brasileiro disponibilizou em ambiente eletrônico um formulário e diversos atores da sociedade civil, do governo federal e subnacionais, dos institutos de pesquisa encaminharam informações e recomendações sobre as iniciativas desenvolvidas. (Secretaria de Governo da Presidência da República, 2017, p.33).

em consideração o Plano Plurianual (PPA) (2016-2019) que abrange as diretrizes da administração pública.

O primeiro passo na etapa de internalização da Agenda 2030 foi verificar a correspondência das metas dos ODS aos atributos estabelecidos pelo PPA 2016-2019, em mapeamento realizado no segundo semestre de 2016. A correspondência das metas e indicadores dos ODS com os atributos do PPA visa a identificar a congruência entre os objetivos declarados pela Agenda 2030 com o instrumento de planejamento do Governo Federal, vinculando a visão de médio prazo da atuação governamental com a expectativa de implantação dos compromissos constantes nos ODS (Secretaria de Governo da Presidência da República, 2017, p. 26).

Neste Relatório Nacional Voluntário (2017, p. 26-27) foi exposto que há 86% de vinculação entre as metas do ODS e os atributos do PPA. Enquanto há 78% de vinculação entre os indicadores dos ODS e os atributos do PPA. Inclusive, que há necessidade de integração interministerial porque diversos Ministérios podem contribuir para a realização das metas.

Para a implementação da Agenda 2030 foi criada por meio do Decreto nº 8.892/2016 a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, responsável por elaborar o plano de ação, propor estratégias, instrumentos, promover a articulação para a implementação dos ODS. A Comissão é composta por 16 membros representantes dos Governos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais. Ressalta-se que a Agenda 2030 é um plano de ação e, para implementá-la nacionalmente, é necessário à adesão dos governos estaduais, distrital e municipais com políticas públicas alinhadas aos 17 ODS.

Esta Comissão Nacional atribuiu ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a função de assessoramento técnico permanente, o qual realiza o processo de adequação das metas globais às metas brasileiras.

Nota-se, portanto, a inserção da Agenda 2030 nas mais diversas camadas de planejamento nacional. No caso das metas relacionadas à educação, isto fica ainda mais evidente, quando se compara a agenda 2030 ao Plano Nacional de Educação (2014-2024).

O Plano Nacional de Educação (PNE) é uma obrigatoriedade prevista pelo Artigo 214 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). O PNE que deve ter duração decenal tem por objetivo definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de articular o sistema nacional de educação com foco na erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria

da qualidade de ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Durante a vigência dos ODM, estava em vigor o PNE 2001-2010 estabelecido pela Lei 10.172/2001, e durante a vigência dos ODS, o PNE 2014-2024, aprovado pela Lei 13.005/2014, que estará em vigor pela quase totalidade da Agenda 2030.

Desta maneira, pode-se monitorar a efetivação da Agenda 2030, quanto às metas educacionais, pelo cumprimento das metas do PNE 2014-2024, pois estas são acompanhadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que publica relatórios a cada dois anos sobre o cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE. O PNE tem um importante papel para o planejamento e a efetivação de políticas. E é interessante que o acompanhamento, o monitoramento contínuo e as avaliações sejam feitos pelas diferentes instâncias do Estado como também da sociedade civil.

## **METAS EDUCACIONAIS NOS ODM E NOS ODS**

A “universalização da educação primária” era o segundo ODM e esta deveria ocorrer até o ano de 2015, assegurando que todas as crianças, tanto meninos quanto meninas, estivessem em condições de completá-la. No Brasil, refere-se ao ensino fundamental que tem duração de nove anos.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) utilizava como indicadores para a meta deste ODM: “a taxa líquida de matrícula no ensino primário; a proporção de alunos que iniciam o 1º ano e atingem o 5º ano e a taxa de alfabetização na faixa etária de 15 a 24 anos” (IPEA, 2010, p.52).

Os relatórios das Nações Unidas de 2014<sup>6</sup> e 2015<sup>7</sup> sobre os ODM apresentam um avanço nas matrículas desde 1990 e principalmente desde a adoção dos ODM em 2000. Na América Latina, a porcentagem em 1990 era de 87%, 94% em 2000, 94% em 2012 e o relatório projetava 94% para 2015. Estes dados baseiam-se no número de matrículas no ensino fundamental em relação a população total na mesma faixa etária.

---

<sup>6</sup> (UNITED NATIONS, 2014, p.16).

<sup>7</sup> (UNITED NATIONS, 2015, p.25).

O Brasil adaptou este ODM, a meta brasileira para este objetivo era de “garantir que, até 2015, todas as crianças, de todas as regiões do país, independentemente da cor, raça e sexo, concluíssem o ensino fundamental” (IPEA, 2010, p.52), desdobrando em cinco indicadores (A, B, C, D e E):

INDICADOR A: Taxa de frequência escolar líquida das pessoas de 7 a 17 anos, por grupos de idade e nível de ensino, segundo sexo e cor/raça – Brasil e grandes regiões; INDICADOR B: Taxa de frequência líquida das pessoas de 7 a 17 anos de idade, segundo os quintis de rendimento familiar mensal per capita; INDICADOR C: Proporção de pessoas de 11 e 12 anos que tenham concluído a 4ª série do ensino fundamental e pessoas de 18 anos que concluíram este nível de ensino; INDICADOR D: Índice de adequação idade-anos de escolaridade, da população de 9 a 16 anos – Brasil e grandes regiões; INDICADOR E: Taxa de alfabetização das pessoas de 15 a 24 anos de idade, segundo sexo, cor/raça e situação do domicílio – Brasil e grandes regiões (IPEA, 2010, p.52).

Segundo o 5º Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM<sup>8</sup> (IPEA, 2014, p.38), no Brasil, foi cumprida a meta de acesso ao ensino fundamental, e houve aumento na quantidade de crianças que estavam no ensino fundamental nos anos/séries e idades certas:

No Brasil, a tendência tem sido de progresso constante no cumprimento do ODM 2. A universalização do acesso ao ensino fundamental foi atingida e houve melhoria substantiva do fluxo, isto é, aumentou a quantidade de crianças que estão no ensino fundamental na série e idade certas. Em 2012, 81% dos alunos com 12 anos estavam cursando o sétimo ou o sexto anos (IPEA, 2014, p. 38).

O Relatório supracitado ressalta que o Brasil nas últimas décadas ampliou o acesso à educação, com o ensino fundamental de nove anos desde 2007 e a obrigatoriedade de educação infantil aos 4 e 5 anos a partir de 2016 (IPEA, 2014, p.38).

No entanto, após dez anos da promulgação da EC nº 59, e da meta 1 do PNE 2014-2024 que estabelecia o ano de 2016 como limite para a universalização da pré-escola no Brasil “não foi observada a obrigatoriedade de universalização em relação à faixa de 4 a 5 anos” (DOURADO, 2017, p. 75).

<sup>8</sup> Os dados a seguir referem-se ao 5º Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM p.38-47.

O mesmo documento indica que no Brasil em 1990, 59,9% dos jovens de 14 a 24 anos tiveram pelo menos seis anos de escolarização e em 2012, a percentagem é de 84%. Em 1990, 66,4% dos jovens de 15 a 24 anos não tinham completado o ensino fundamental, enquanto em 2012, a taxa era de 23,2% dos jovens. Em 2012, quase a totalidade (98,7%) dos jovens desta faixa etária estava alfabetizada (IPEA, 2014, p. 38-47).

A taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos era de 81,2% em 1990 e passou a 97,7% em 2012. Diante destes dados, o relatório aponta para a universalização do acesso escolar no país. Quanto à taxa de adequação da idade para a série<sup>9</sup> a taxa do Brasil era de 50,3% em 1990 e passou a 79,6% em 2012. (IPEA, 2014, p. 41-43).

É inegável que houve a ampliação do acesso ao ensino fundamental, no entanto, o desafio que ainda se apresenta para essa etapa da educação é a de elaborar ações e políticas pedagógicas que possibilitem condições de permanência com qualidade<sup>10</sup> para todos, o que de acordo com Dourado (2017, p. 79), “implica discutir os processos de gestão, formativos, avaliativos [...] bem como o financiamento” e a articulação das políticas nacionais com a dos estados, do Distrito Federal e a dos municípios.

Quanto ao direito à educação, nos ODS, houve uma ampliação do objetivo educacional. O quarto ODS objetiva “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”. Este objetivo foi dividido em dez metas educacionais e, de acordo com o IPEA (2018, p.109) as dez metas se aplicam ao Brasil.

Neste texto opta-se por tratar da meta 4.1 dos ODS, por considerar que amplia o que estava previsto na meta educacional dos ODM no que diz respeito à universalização da educação. A meta 4.1 dos ODS, apresentada pela Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece: “Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes”.

Esta meta foi adaptada pelo IPEA (2018, p.111) para:

até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino fundamental e médio, equitativo e de qualidade, na idade adequada, assegurando a oferta gratuita na rede pública e que conduza a resultados de aprendizagem satisfatórios e relevantes.

<sup>9</sup> A taxa de adequação considera os estudantes que tem até um ano superior à idade adequada para a série.

<sup>10</sup> A respeito do conceito de qualidade da educação, ver: Dourado; Oliveira (2009); Dourado; Oliveira; Santos (2007).

Os indicadores da ONU para esta meta: “4.1.1 Percentual de crianças e jovens: *i*) nas séries 2/3; *ii*) nos anos finais do Ensino Fundamental; e *iii*) nos anos finais do Ensino Fundamental, que alcançaram pelo menos a proficiência mínima em (i) interpretação de texto (ii) matemática, por sexo.” (IPEA, 2018, p.111).

O IPEA (2019, p.9) no diagnóstico sobre a situação atual da universalização do ensino afirma que o ensino fundamental foi universalizado, pois em 2016, 98% das crianças de 06 a 14 anos estavam matriculadas nessa etapa de ensino. Entretanto, o ensino médio não está universalizado, pois em 2016, 70% dos jovens de 15 a 17 anos frequentavam o ensino médio.

Pelo acima exposto nota-se que perante os ODM tanto as metas da ONU, quanto do Brasil valorizam dados quantitativos. A universalização de ensino, conforme as informações divulgadas nos relatórios é assegurada pela presença e frequência das diversas faixas etárias no ensino fundamental.

Em se tratando da universalização do ensino, a meta para 4 e 5 anos não foi atingida [...] estamos muito distantes dos 50% requeridos para matrículas em creche e pré-escola”, a universalização no ensino fundamental também não ocorreu, há “mais de 3 milhões de jovens” fora da escola e, o desafio para a universalização do ensino médio é maior ainda, principalmente marcado pelas desigualdades regionais (DOURADO, 2017, p.179).

O IPEA (2018, p. 111) adaptou a meta 4.1 dos ODS apresentada pela ONU à realidade brasileira considerando a Emenda Constitucional nº 59 que assegura a obrigatoriedade e gratuidade do ensino na educação básica dos 4 aos 17 anos. Na redação da meta brasileira, foi cunhada a expressão “na idade adequada” e, segundo o Instituto, isso se deu por conta das metas nacionais do Plano Nacional de Educação (2014-2024) que estabelece metas para a universalização do acesso ao ensino fundamental e médio, bem como que atinja 95% de conclusão do ensino fundamental na idade recomendada.

Com relação ao ensino fundamental, pode-se observar que avanços ocorreram, mas um grande esforço ainda tem que ser feito para garantir que 95% dos estudantes concluam o ensino fundamental na idade recomendada, principalmente levando-se em conta as disparidades regionais, estaduais, municipais e isso demanda planejamento e ações nas políticas educacionais.

Os indicadores nacionais para este objetivo estão em processo de adequação à realidade nacional pelo IPEA (2018, p. 111-112). O Instituto considera como resultados de aprendizagem satisfatórios os do Sistema de Avaliação da Educação

Básica (SAEB)<sup>11</sup> e como resultados de aprendizagem relevantes as competências e habilidades necessárias para a inserção social e produtiva do indivíduo. E orienta como subsídio para a construção dos indicadores nacionais:

1. Percentual de jovens com 16 anos que concluíram o ensino fundamental, por sexo (Fonte: Pnad Contínua/IBGE). 2. Percentual de estudantes que tenham atingido o nível de proficiência X na Prova Brasil, em matemática e língua portuguesa, por sexo (Fonte: Prova Brasil/Inep/MEC. Periodicidade: anual) (IPEA, 2018, p.112).

O IPEA (2019, p.9) estabeleceu como primeiro indicador nacional para a meta 4.1 a proporção de jovens de 16 anos e de 19 anos que concluíram o ensino fundamental e o ensino médio. Em 2017, 75,2% desses jovens tinham o ensino fundamental completo e 60% tinham o ensino médio completo.

Como segundo indicador o IPEA (2019, p.10) utilizou o percentual de alunos do 9º ano do ensino fundamental que atingiram o nível 4 ou maior na Prova Brasil, em língua portuguesa e matemática, visto que a escala de proficiência em português é de 0 a 8 e de matemática de 0 a 9.

Em 2017, em língua portuguesa o percentual estava em 39,5%, sendo que mulheres atingiram uma taxa de 44,2% e os homens 36,0%; já em matemática o percentual estava em 36,9%, tendo as mulheres atingido 32,7% e os homens 42,5%. (IPEA, 2019, p.10).

Cabe lembrar que o SAEB, de iniciativa governamental é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala, que, em geral, tem como eixo a aferição do desempenho dos alunos da Educação Básica por meio de provas padronizadas de língua portuguesa e matemática. Os dados produzidos e disponibilizados pelo sistema de avaliação podem indicar: a qualidade da educação básica ofertada, a desigualdade nas aprendizagens, e “estabelecer *rankings* entre as instituições educativas e, sobretudo, desacreditar a educação pública” (DOURADO, 2017, p. 107).

Para além dos níveis de proficiência considerados pelo IPEA, pelo SAEB, as avaliações externas precisam tornar-se diagnósticas, formativas, partici-

---

<sup>11</sup> O SAEB teve sua primeira edição em 1990. A respeito das reformulações do SAEB, consultar: [portal.inep.gov.br/educação-basica/saeb](http://portal.inep.gov.br/educação-basica/saeb)

pativas e democráticas. Sabe-se que fornecem dados que se apropriados de forma consistentes podem contribuir para orientar às políticas educacionais, as práticas pedagógicas e redimensionar a visão de avaliação predominante, restrita e focada no resultado do aluno.

O IPEA (2019, p.6) fez uma correspondência das metas ODS 4 com as metas do PNE. Estabelecendo que as metas 2,3,6 e 7 do PNE corresponderiam a meta 4.1 dos ODS.

Já se pode apontar uma dificuldade do Brasil em atingir as metas elaboradas para o PNE 2014-2024. Tanto que o Relatório Nacional Submetido para o Terceiro Ciclo da Análise Periódica Universal do Brasil<sup>12</sup> de 2017<sup>13</sup>, afirma que objetivos traçados para 2015 e 2016 relacionados ao PNE ainda não tinham sido alcançados. Inclusive, que os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) de 2015 mostraram que mais da metade dos estudantes brasileiros estavam abaixo do nível considerado adequado em ciências, matemática e leitura. (UNITED NATIONS – GENERAL ASSEMBLY, Universal Periodic Review - Third Cycle, National Report: Brazil, 2017, p.19-20).

Como resultado da Análise Periódica Universal, o grupo de trabalho, em suas recomendações temáticas<sup>14</sup>, ressaltou a necessidade do monitoramento e investimento das políticas públicas em direitos humanos pelo país. Inclusive, as sugestões relacionadas ao tema Direito à Educação<sup>15</sup> referem-se, em

---

<sup>12</sup> Universal Periodic Review ou a Análise Periódica Universal é a análise dos registros de direitos humanos dos 193 países membros da ONU a cada quatro anos. Dá-se pela análise dos relatórios submetidos relacionados a cada país: informações disponibilizadas pelo país de origem, por relatórios de grupos e organizações independentes de direitos humanos e por informações de públicos estratégicos. Ao final dos grupos de trabalho são submetidas recomendações aos países participantes, as quais deverão ser levadas em consideração até o próximo ciclo de Análise Periódica Universal. (UNITED NATIONS – HUMAN RIGHTS COUNCIL, Basic Facts about the UPR. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>. Acesso em 04/07/2019).

<sup>13</sup> Documento A/HRC/WG.6/27/BRA/1. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BRIndex.aspx>. Acesso em: 04 julho 2019.

<sup>14</sup> Recomendações Temáticas submetidas ao país pelo relatório da sessão do Brasil no Terceiro Ciclo da Análise Universal do Brasil de 2017. UPR of Brazil. Matrice of Recommendations. Thematic List of recommendations. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BRIndex.aspx>. Acesso em 04 julho 2019.

<sup>15</sup> Na lista temática de recomendações está como Theme E51: Right to Education - General em nossa tradução, tema E51: Direito à Educação: Geral.

resumo, à necessidade de melhora na qualidade da educação pública e na necessidade de reduzir as desigualdades na educação resultantes das diferenças de renda e status social.

Já a recomendação de número 136.166, neste mesmo documento, orienta o país a assegurar o investimento adequado na implementação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e a investir nos relatórios de progresso para melhorar a transparência e prestação de contas. (UNITED NATIONS – GENERAL ASSEMBLY, UPR of Brazil. Matrice of Recommendations. Thematic List of recommendations, 2017: p.26).

## **APONTAMENTOS SOBRE OS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO**

A meta 20 do PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014) prescreve sobre a ampliação dos investimentos públicos em educação pública objetivando atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País até 2019, e 10% do PIB até 2024. Cabe enfatizar a importância da meta 20 como premissa fundamental para a garantia do direito à educação, na medida em que engloba as outras 19 metas e respectivas estratégias, com variadas ações que visam a “universalização, acesso e permanência dos estudantes a uma educação pública e com qualidade [...] valorização do magistério e a ampliação da jornada escolar” (FERNANDES; SANTOS, 2017, p. 1-2). Para que as metas do PNE 2014-2024 sejam alcançadas, as políticas de financiamento têm que ser adequadas, implantadas e efetivadas.

O 5º Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM apontou que o investimento público direto em educação passou de 3,9% do PIB em 2000 para 5,5% do PIB em 2012. Segundo o Relatório, o investimento público em educação por aluno passou de R\$ 2.000,00 para R\$5.473,00 em 2012 (IPEA, 2015, p.46).

Pois bem, no Relatório do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) referente ao 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, há a separação de dois indicadores para acompanhar os gastos públicos em proporção ao PIB: o referente ao investimento público em educação pública (20A) e o referente ao investimento público em educação (20B) (INEP, 2018, p.327).

O Indicador 20A, que leva em consideração o gasto público em educação pública, apenas os gastos diretos do Governo Federal, dos governos estaduais e do Distrito Federal e dos governos municipais, teve um resultado de 5% do PIB em 2015 (INEP, 2018, p.327-334).

Já o indicador 20B, relativo ao gasto público em educação, engloba os gastos considerados no indicador 20A, e, também, as renúncias fiscais de instituições privadas e gastos extraorçamentários provenientes de contribuições compulsórias de entidades do Sistema S, conforme determinado pelo Art. 5º, §4º da Lei 13.005/2014. Este indicador mostra o investimento de 5,5% do PIB em 2015 (INEP, 2018, p.327-334).

Conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os gastos públicos com educação chegaram a 5,9% do PIB em 2014, no caso, são utilizados dados do Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU.<sup>16</sup> Ainda assim, os dados de investimentos da educação não ultrapassaram 6% do PIB. Diante desses dados, é necessário dobrar os recursos públicos aplicados em educação pública para atingir os 10% do PIB estipulados pelo PNE até 2024 (INEP, 2018, p.334).

No entanto, o Estado brasileiro por meio da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, conhecida popularmente como emenda constitucional do teto dos gastos públicos, reduziu as despesas com a educação e a saúde. Em resumo, a EC 95 regula a desvinculação de receitas para saúde e educação. Nessa regra, exceto o pagamento de juros sobre a dívida pública, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população, mas permanecerão limitados a um teto definido pelo montante gasto do ano anterior reajustados pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). “O princípio básico da proposta é que o gasto público federal tenha crescimento real nulo, o que implicará uma redução do gasto público em proporção do PIB” (ROSSI; DWECK, 2016, p. 2). Esse princípio corresponde ao intento de reduzir sistematicamente a participação do Estado na economia e, conseqüentemente, no crescimento econômico.

Cabe lembrar que, a previsão do Art. 212, §6º da CRFB/88, referente às cotas estaduais e municipais do salário-educação, não foi incluída na base de cálculo determinada pelo Art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

**Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] § 6º As cotas estaduais e municipais**

---

<sup>16</sup> Sobre o País: Brasil. Disponível em: <https://pais.ibge.gov.br/dados/brasil>. Acesso em: 23 julho 2019.

**da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.** (Art. 212, CRFB/88, grifos nossos).

Segundo o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando se compara o total do investimento público em educação, com a porcentagem total do investimento do governo em 2015, o Brasil investiu 16% em instituições educacionais, despesas essas que incluem a manutenção de escolas públicas e transferiu cerca de 2% em pagamentos para instituições privadas não educacionais, como empréstimos e bolsas totalizando 18% do investimento público. (OECD, 2018, p. 284) <sup>17</sup>.

Desse modo, as informações divulgadas no relatório da OCDE mostram que o Brasil cumpriu minimamente a previsão constitucional do investimento na educação. Sabe-se, entretanto, que para atingir as metas estabelecidas pelo PNE 2014-2024 e pelos ODS, deve ocorrer um aumento gradual nos investimentos na educação, o qual não se mostra possível diante do teto dos gastos públicos estabelecido em 2016 para os vinte anos seguintes.

Com relação ao investimento em políticas públicas, no RNV sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável apresentado em 2017 o governo brasileiro justifica a reforma fiscal:

A recente crise econômica enfrentada pelo Brasil **suscitou o temor de retrocesso em relação aos avanços sociais obtidos nas últimas décadas**. Atualmente, não há como pensar em retomada do crescimento econômico, e por conseguinte, do emprego e da renda das famílias – sem uma mudança estrutural do regime fiscal. [...] Por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, o Governo brasileiro traçou como principal estratégia para lidar com a crise **fiscal o controle dos gastos via congelamento do valor real das despesas primárias** – o que implicará uma forte reversão na tendência de crescimento desses gastos verificada nas últimas décadas, mantendo, porém, os pisos constitucionais para os gastos de saúde e educação (Secretaria de Governo da Presidência da República, 2017, p. 51, grifos nossos).

---

<sup>17</sup> A sigla referente a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico em português é OCDE, contudo a sigla referente a mesma organização em inglês é OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Concretamente, “a reforma fiscal proposta pelo governo não é um plano de estabilização fiscal, mas um projeto de redução drástica do tamanho do Estado”; que, em nível macroeconômico, “será um entrave ao crescimento econômico ao institucionalizar e automatizar um ajuste fiscal permanente” (ROSSI; DWECK, 2016, p. 2-5).

Trata-se de uma reforma que traz consigo impactos sociais, posto que, ao desvincular as receitas para investimentos em educação e saúde, a EC 95/2016 não só torna impossível qualquer melhora na saúde e educação públicas no Brasil, como também abre espaço para o sucateamento dessas áreas e para a eliminação de seu caráter universal (ROSSI; DWECK, 2016, p. 2-5).

Ademais, na Declaração de Incheon, em seu ponto 14 destaca a necessidade de aumento do investimento em educação para que a Agenda de educação 2030 seja alcançada, assim como os ODS relacionados ao Direito à Educação:

Reconhecemos que o sucesso da agenda de educação 2030 exige políticas e planejamento sólidos, bem como acordos de implementação eficientes. Também está claro que as aspirações compreendidas pelo ODS proposto 4 não podem ser realizadas **sem um aumento significativo e bem orientado do financiamento**, particularmente nos países que estão mais distantes de alcançar a educação de qualidade para todos, em todos os níveis. Assim, estamos determinados a aumentar a despesa pública em educação, de acordo com o contexto do país, e a estimular a adesão aos indicadores internacionais e regionais, para que haja uma reserva eficiente de pelo menos 4% a 6% do Produto Interno Bruto (PIB) e/ou de pelo menos 15% a 20% do total das despesas públicas em educação. (UNESCO, 2016, p.6).

Importa destacar que para que as metas do PNE 2014-2024 e os compromissos assumidos pelo governo brasileiro na Agenda 2030 relacionados à educação sejam efetivados, é essencial que os recursos financeiros sejam suficientes, seja no âmbito estadual, distrital ou municipal. Desse modo, é imprescindível que aumente os recursos a serem investidos em educação, até atingir os 10% do PIB.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito à Educação como direito de todo cidadão está em evidência no texto constitucional, nas normas infraconstitucionais e nas agendas internacionais. E, para a efetivação da inclusão, da qualidade social, da igualdade de oportunidades, da universalização do acesso e permanência à educação de qualidade, entre outros,

é fundamental que se amplie os recursos e verbas estatais a fim de que de fato sejam investidos os 10% do PIB até o fim do decênio do PNE 2014-2024.

O Estado brasileiro tem grandes desafios para cumprir o que está previsto na Constituição Federal de 1988, na LDB 9394/1996, no PNE 2014-2024 e nos documentos internacionais, no que diz respeito à universalização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos.

Não há como desenvolver uma política educacional consistente sem a articulação dos entes federados e isso requer planejamento, reconhecimento das disparidades, desigualdades, não só regionais, mas também estaduais, distrital, municipais e institucionais.

Comparando o objetivo educacional nos ODM e nos ODS, nota-se uma concepção limitada de universalização da educação e formação. Universalização está relacionada a frequência e ao número de matrículas no ensino fundamental e médio e no resultado dos níveis de proficiência em duas áreas de conhecimento.

Com relação ao Brasil, embora os dados do IPEA mostrem que houve um aumento no número de matrículas no ensino fundamental e médio, ainda carece de uma política que garanta o acesso e a permanência com qualidade. Dourado (2017, p.99), enfatiza que “o direito à aprendizagem e ao desenvolvimento, como previsto nos textos legais, só se materializa efetivamente, por meio do direito à educação de qualidade social que deve ser assegurado a todos e todas”.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 04 julho 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 8.892/2016**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm). Acesso em 04 julho 2019.
- BRASIL. **Lei 13005/2014**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 04 julho 2019.
- DOURADO, L. F. **Plano nacional de educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária – ANPAE, 2017.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. CEDES**, Campinas, vol. 29, nº 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 01 agosto 2019.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. de A. **A Qualidade da Educação: conceitos e definições**. Série documental: textos para discussão.

- Brasília, DF, vol. 24, n° 22, p. 5-34, 2007. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/A+qualidade+da+educa%C3%A7%C3%A3o+conceitos+e+defini%C3%A7%C3%B5es/8926ad76-ce32-4328-8a26-5139cceddb4?version=1.3>. Acesso em: 01 agosto 2019.
- FERNANDES, M. D. E.; SANTOS, M. de F. M. dos. A meta 20 do PNE 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional. **FINEDUCA – Revista de financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 3, p. 1-11, 2017. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 02 de agosto de 2019.
- IBGE. **Sobre o País: Brasil**. Disponível em: <https://pais.ibge.gov.br/dados/brasil>. Acesso em: 22 julho 2019.
- INEP. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília-DF: 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%C3%93RIO+DO+SEGUNDO+CICLO+D+E+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+2018/9a039877-34a5-4e6a-bcfd-ce93936d7e60?version=1.17>. Acesso em: 10 julho 2019.
- IPEA. **Cadernos ODS: O que mostra o Retrato do Brasil - ODS 4**. Brasil: 2019. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190711\\_cadernos\\_ODS\\_objetivo\\_4.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190711_cadernos_ODS_objetivo_4.pdf). Acesso em: 22 julho 2019.
- IPEA. **Carta de Conjuntura nº 43, 2º trimestre de 2019**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190627\\_cc\\_43\\_visao\\_geral.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190627_cc_43_visao_geral.pdf). Acesso em: 22 julho 2019.
- IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. IV Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasil: Março de 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1061&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1061&Itemid=9). Acesso em: 10 julho 2019.
- IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. V Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasil: Maio de 2014. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=22538](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=22538). Acesso em 10 julho 2019.
- IPEA. **ODS - Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasil: 2018. Disponível em: [http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=33895&Itemid=433](http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=33895&Itemid=433). Acesso em: 10 julho 2019.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país. Brasil: 2018**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>. Acesso em: 22 julho 2019.
- NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 04 julho 2019.
- OECD. **Education at a Glance 2018**. OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>. Acesso em: 04 julho 2019.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Despesas – Áreas de Atuação (Funções do Governo) – Função Específica: Educação.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2018>. Acesso em: 23 julho 2019.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n.12, p. 2-5, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>. Acesso em: 02 de agosto 2019.

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL, MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Brasil 2017:** Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.secretariadegoverno.gov.br/snasdocumentos/relatoriovoluntario\\_brasil2017port.pdf](http://www.secretariadegoverno.gov.br/snasdocumentos/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf). Acesso em: 09 julho 2019.

UNESCO. **Educação 2030 – Declaração de Incheon.** Brasília, 2016. Disponível em [http://www.unesco.org/new/pt/brasil/ia/about-this-office/single-view/news/education\\_2030\\_incheon\\_declaration\\_and\\_and\\_framework\\_for\\_ac/](http://www.unesco.org/new/pt/brasil/ia/about-this-office/single-view/news/education_2030_incheon_declaration_and_and_framework_for_ac/). Acesso em: 09 julho 2019.

UNITED NATIONS – GENERAL ASSEMBLY. **A/HRC/WG.6/27/BRA/1 Universal Periodic Review - Third Cycle, National Report Submitted: Brazil, 2017.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BRIndex.aspx>. Acesso em: 04 julho 2019

UNITED NATIONS – GENERAL ASSEMBLY. **Universal Periodic Review – Third Cycle. UPR of Brazil. Matrice of Recommendations. Thematic List of recommendations.** Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BRIndex.aspx>. Acesso em: 04 julho 2019

UNITED NATIONS – HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Universal Periodic Review: Basic Facts about the UPR.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>. Acesso em: 04 julho 2019.

UNITED NATIONS. **A/RES/55/2. United Nations Millennium Declaration (Declaração do Milênio).** United Nations Information Centre: Lisbon, 2001. Disponível em [http://www.pnud.org.br//Docs/declaracao\\_do\\_milenio.pdf](http://www.pnud.org.br//Docs/declaracao_do_milenio.pdf). Acesso em: 04 julho 2019.

UNITED NATIONS. **A/RES/70/1. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Disponível em <http://www.agenda2030.com.br>. Acesso em: 04 julho 2019.

UNITED NATIONS. **The Millennium Development Goals Report**, New York: 2014. Disponível em: <https://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf>. Acesso em: 04 julho 2019

UNITED NATIONS. **The Millennium Development Goals Report**. New York: 2015. Disponível em: [https://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf). Acesso em: 04 julho 2019

# O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PLANOS DE AÇÃO DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL

*Kellcia Rezende Souza  
Maria Teresa Miceli Kerbauy*

O processo de globalização constitui-se, portanto, como um fenômeno que interfere nas tomadas de decisões sobre os mais distintos aspectos que envolvem a sociedade. Apesar de ser um fenômeno de múltiplas faces, o viés econômico é o seu principal impulsionador, desencadeando, como consequência, reflexos nos campos políticos, sociais e culturais. Assim sendo, globalização econômica e a concomitante construção de espaços regionais de integração, cooperação e coordenação multilateral são os grandes propulsores atuais da regulamentação dos direitos internacionais. Essa realidade corresponde as mudanças resultantes da transformação social, econômica, cultural, política e ambiental, que têm incorporado novas características que incidem na definição de fontes normativas, a saber:

[...] a) integração frequente entre os direitos nacionais, o direito de sistemas regionais de integração e o direito internacional; b) multiplicação de fontes normativas, além do Estado-nação; c) multiplicação de instâncias de solução de conflitos fora do Estado; d) inexistência de hierarquia formal entre as normas jurídicas ou entre as instâncias de solução de conflitos; e) acúmulo de lógicas distintas no direito nacional e internacional, cuja interação é impossível com os

métodos tradicionais de solução de conflitos de normas ou de jurisdição. **Integração frequente entre os direitos nacionais, o direito de sistemas regionais de integração e o direito internacional** (VARELLA, 2012, p. 33 – Grifo Nosso).

O autor evidencia a influência do processo de integração regional e multilateral na dinâmica internacional de definição de direitos que envolvam o compartilhamento de normas entre muitos Estados e organizações internacionais, o que se deve à institucionalização da expansão das relações diplomáticas, que, gradualmente estabelecem espaços de negociação cada vez mais sistematizados.

A cooperação internacional entre os países, a partir de interesses em comum, almeja alcançar objetivos de forma pactuada. Para tanto, definem um sistema institucionalizado de tomada de decisões e estabelecem normas internacionais que regulamentam as respectivas ações. Nesse viés, o fenômeno de cooperação internacional além de fomentar a participação de novos atores e pautas no cenário internacional, passou a influenciar a agenda de necessidades para o direito internacional público (FONSECA, 2013).

Desse modo, verificamos a assunção progressiva do direito internacional, no qual o reconhecimento da condição do ser humano como sujeito de direito no plano internacional expressa-se como um dos principais avanços no âmbito dos direitos. Segundo Mazzuoli (2012, p. 164), os direitos humanos constituem um dos principais temas do direito internacional contemporâneo. Nesse sentido, a educação enquanto um direito, tem se constituído um dos principais temas das relações internacionais da atualidade, sendo pauta de inúmeros tratados, desencadeando assim, a regulamentação de normativas no âmbito da cooperação de ações entre os Estados.

A integração regional resulta da composição de interesses econômicos, por intermédio da regulamentação de acordos internacionais, com o propósito de delimitar e fixar positivamente objetivos e meios de realização dos interesses comungados entre os países. No continente americano, vários países estão inseridos em blocos regionais, cujos propósitos se pautam na definição de políticas e ações conjuntas para integração das áreas econômica, política, administrativa, sociais, ambientais e educativas (BARBIERO; CHALOULT, 2001).

O Mercosul foi criado nesse contexto, pelo Tratado de Assunção em 1991, com o objetivo de promover a livre circulação de bens, serviços e ca-

pitais entre os países do Cone Sul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai<sup>1</sup>, por meio da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias de mercadorias. Trata-se de um pacto regional para o fortalecimento econômico dos respectivos países (SOUZA, 2017). Em 2012, a Venezuela ingressou como quinto país membro do bloco. Embora, ao longo da vigência do bloco, tanto Paraguai quanto Venezuela foram países que sofreram sanções de suspensão no âmbito dos espaços de decisão política do Mercosul, nesse estudo, ambos os países serão analisados.

Nessa perspectiva, emergiu a necessidade de analisar as diretrizes definidas nos Planos de Ação do Setor Educacional do Mercado Comum do Sul (Mercosul) para a implantação de políticas educacionais de integração entre os países membros, considerando a garantia do direito à educação. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental de abordagem qualitativa. A fonte documental foi constituída pelos Planos de Ações do Setor Educacional do Mercosul, totalizando 6 documentos que foram normatizados a partir de 1992.

Para Cristofoli (2009), o cenário internacional, as orientações e prescrições do campo econômico e as mudanças no âmbito político são contextos que devem ser considerados nas reformas educacionais em curso nos países membros do Mercosul, uma vez que essas são materializadas pelas políticas educacionais.

Logo, reiteramos o posicionamento de Oliveira (2011, p. 235) ao mencionar que é “[...] imprescindível considerar que o Mercosul é uma realidade desafiante e os aspectos favoráveis e desfavoráveis de sua implementação estão presentes no processo, então, há necessidade de rever, construir e/ou reconstruir caminhos”. Assim sendo, a investigação se justifica pela necessidade da realização de estudos que explorem a educação e suas relações em âmbito internacional, dada a implantação de políticas públicas educacionais na garantia do direito à educação, assim como na configuração e no entendimento dessas relações internacionais, pois “[...] os sistemas educacionais constituem-se com base em opções políticas, sejam dirigidas ao plano interno, sejam voltadas ao nível internacional” (BESHARA; PINHEIRO, 2008, p. 14).

---

<sup>1</sup> O recorte do estudo delimita apenas os países pertencentes ao Mercosul. Dessa forma, não atentaremos à discussão dos Estados Associados – Chile, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, assim como os demais países latino-americanos, cuja realidade econômica, social e, dentro desta, educacional, apresenta muitos traços de similaridade (BABINSKI, 2010).

## **INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL**

Momma (2001) esclarece que não podemos desvincular a educação das políticas internacionais. Sendo assim, num nível macro regional, entendemos que as proposições e discussões no âmbito do Mercosul também afetam ou podem afetar diferentes instancias e sistemas educacionais nos países que dele fazem parte.

A globalização da economia baseada na expansão do capitalismo tem levado ao desenvolvimento de uma ordem mundial, que tem como características principais o incremento da guerra comercial entre empresas e países e a formação de blocos econômicos regionais (SIMÕES E MORINI, 2002). Dessa forma, os países são levados a renovar suas formas de cooperação, estreitando-as em escala internacional nos processos integrativos. O Mercosul foi criado nesse contexto, com o intuito de promover, inicialmente, a integração econômica mediante a criação de uma união aduaneira comercial.

A perspectiva de ação política e decisória que sustenta o Mercosul se configura, inicialmente, “em torno de instâncias governamentais, quando nestes círculos são definidas as metas, propostas e acordos para criação, implementação e desenvolvimento deste bloco econômico” (OLIVEIRA, 2011, p. 228).

Embora o Mercosul seja um acordo que abarca eminentemente o setor econômico e comercial, vem incorporando desde o início outros setores que possuem estrita relação com o desenvolvimento político, econômico e social dos Estados que o integram. Para Draibe (2007), o processo de integração da região dependerá do grau de desenvolvimento de políticas públicas que garantam um sistema de proteção aos direitos sociais, dentre eles, o educacional, já que, historicamente, tais países são vulneráveis às alterações no plano econômico sub e supranacional.

Transcender os objetivos comerciais dos mercados dos países da América do Sul consiste em um dos desafios que se fez presente na trajetória do Mercosul. Assim, é parte fundamental de um processo aprofundado de integração regional não só o desenvolvimento econômico, como também o social. Nesse sentido, canalizar esforços para a coordenação de políticas reservadas a áreas como saúde, cultura e educação, são vitais para o avanço integracional do bloco.

Os contornos de um projeto regional de integração educacional na América do Sul iniciam-se com a própria origem do Mercosul, como evidenciado no Tratado de Assunção, que, em seu preâmbulo, ressalta a importância do desenvolvimento econômico associado à justiça social. Esse reconhecimento sinaliza que o avanço da economia deve estar em consonância com as melhorias das condições

de vida dos povos dos Países-membros do bloco, ou seja, o avanço econômico não deve estar dissociado das melhorias sociais, em que a educação se configura como uma das bases.

Para Raizer (2007), a necessidade de integração econômica, política, social e cultural dos países que compõem um bloco regional torna-se cada vez mais necessária, na medida em que a competição internacional ligada a novos arranjos econômicos na divisão internacional exige desses blocos um planejamento de sua inserção no cenário internacional. Entre as tentativas de integração, destacam-se as de âmbito educacional.

Catani (2000, p. 56) salienta que a educação tem ocupado papel central nas estratégias de desenvolvimento dos países, “[...] tornando-os mais competitivos frente aos desafios do processo de globalização/regionalização, bem como, fortalecimento dos laços culturais e sociais entre os países envolvidos para a construção de uma transnação”. Draibe (2007, p. 173) esclarece que as políticas educacionais integram o núcleo estratégico dos processos de integração regional, “[...] desde os primeiros momentos de mera unificação aduaneira, dadas as suas especiais relações com as questões de circulação de mão-de-obra e de produtos”.

Contemplado nos documentos oficiais do Mercosul como um dos elementos chave para o processo de integração regional entre os países, a educação é concebida como sendo importante para a “superação das disparidades regionais e para a consolidação da democracia” (MOMMA, 2001).

Desse modo, em 13 de dezembro de 1991, apenas oito meses após a assinatura do Tratado de Assunção foi constituído o Setor Educacional do Mercosul, por meio do Protocolo de Intenções firmado pelos Ministros da Educação dos Estados-membros. O Setor Educacional do Mercosul foi criado com base na idéia de que a integração regional não deve estar circunscrita aos aspectos econômicos e políticos, mas deve abrigar, também, iniciativas culturais, educativas e sociais. Nesse sentido, o Protocolo de Intenções previu que a educação tem papel fundamental para que a integração se consolide e se desenvolva (BESHARA e PINHEIRO, 2008, p. 3).

Conforme Oliveira (2011), a preocupação com a educação está intimamente associada ao crescimento econômico projetado pelo Mercosul. Com efeito, por meio da Resolução 07/1991, o Conselho do Mercado Comum criou como órgão encarregado da coordenação das políticas educacionais da região que é o Setor Educacional do Mercosul, no qual se efetiva pela Comissão de Ministros da Educação dos Países Membros do bloco. Esse espaço institucional é responsável pelas

definições de Planos de Ação para a Educação, que informam as estratégias, os princípios e os resultados esperados pelo acordo, além de avaliar os projetos concluídos ou em processo de execução.

O Setor Educacional do Mercosul pode ser caracterizado como a institucionalização do reconhecimento do papel estratégico da educação no processo de integração regional e no desenvolvimento econômico, social, cultural, político e científico-tecnológico da região. Sua estrutura operacional, desse modo, tem assumido inúmeras atribuições com o intuito de revertê-las em políticas educacionais voltadas para todos os níveis educacionais.

Segundo Ríos e Ita (2006), a possibilidade de integração educacional dependerá da quantidade de acordos que se logra firmar, como também da consolidação das estruturas institucionais. Para tanto, o reconhecimento das necessidades educacionais dos sistemas e das diferenças existentes entre os países corrobora com a conformação do desenvolvimento de um mercado regional articulado às melhorias das condições de vida da sua população.

A institucionalização do Setor Educacional do Mercosul, apresentou-se, desde a sua criação, como um instrumento em direção à implantação de políticas educacionais em conjunto que visam um regime educativo para o fortalecimento de um projeto de integração regional. Os avanços ou não na consecução dessas proposições se constituem como problemática a ser debatida, o que suscita a análise dos planos de ações do setor e os consequentes objetivos voltados para a educação básica como um direito do cidadão mercosulino.

## **PLANOS DE AÇÃO PARA A EDUCAÇÃO NO MERCOSUL**

A pauta educacional no âmbito do Mercosul foi incorporada a partir da criação do Setor Educacional do Mercosul. Trata-se de um espaço institucional de coordenação das políticas educacionais dos países membros, mediante a regulamentação dos Planos de Ação, instrumentos que objetivam garantir, pelas definições de estratégias e metas, um espaço educacional integrado. Desde sua criação, o SEM elaborou seis planos de ação, a saber, o primeiro (1992-1994), que foi prorrogado até junho de 1998; o segundo (1998-2000); o terceiro plano (2001-2005); o quarto plano (2006-2010); o quinto (2011 – 2015) e o sexto (2016 - 2020), que está em vigência.

O primeiro Plano de Ação foi assinado em 1992, com previsão de vigorar até 1994. No entanto, conforme decisão da Comissão de Ministros da Educação foi prorrogado até 1997. O documento apresentou como proposições: a centralização na formação de uma consciência social favorável ao processo de integração

regional; a capacitação de recursos humanos objetivando contribuir no desenvolvimento econômico; e a harmonização dos sistemas educativos dos países membros (BESHARA E PINHEIRO, 2008).

Gadotti (2007) salienta ainda que este plano destacou o papel estratégico desempenhado pela educação no processo de integração, para alcançar o desenvolvimento econômico, social, científico-tecnológico e cultural da região.

Em 1998, entrou em vigor o novo plano, substituído pelo plano de ação 2001-2005. Estes planos apresentavam características e proposições muito próximas ao primeiro, cujo principal problema destacado referia-se as grandes disparidades educacionais existentes entre os Estados, demandando compromissos entre os países membros do Mercosul, na busca da implantação de políticas, com o objetivo de solucionar a realidade, por ora, apresentada (BESHARA E PINHEIRO, 2008).

Ambos os planos sinalizaram o reconhecimento da essencialidade da educação de qualidade, na medida em que a sociedade global acentua o papel central da educação no processo de desenvolvimento econômico.

Em 2006 foi lançado novo documento com as diretrizes que estenderam até 2010, o qual destacou que todos os signatários do Tratado de Assunção, está consciente de que a educação deve desempenhar um papel importante e que o Mercosul não pode ser subordinado a meros entendimentos econômicos (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2006).

Percebemos que os objetivos gerais do Mercosul Educacional, expressos nos respectivos Planos de Ações, consistiam em construir um espaço educacional integrado “por meio da coordenação de políticas de educação, promovendo a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade regional” (BESHARA E PINHEIRO, 2008, p. 4).

O Plano de Ação do Setor Educação do Mercosul (2011-2015) apresenta elementos já firmados em planos anteriores e reitera a necessidade de fortalecimento das políticas de integração regional, nas quais a educação desempenha um papel estratégico, sendo o Setor Educacional do Mercosul, com seus vinte anos de existência e trabalho ininterruptos, instrumento essencial para a construção de um espaço educacional integrado por meio da coordenação de políticas de educação (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2011).

Nesse documento é evidenciado que nas últimas décadas têm sido consolidado a concepção de educação como um direito humano e um bem público e social. Nesse sentido, destaca que houve avanços na garantia desse direito nos ordenamentos jurídicos dos países da região e considerável aumento nos níveis de cobertura educacional aliado ao incremento de qualidade.

Entretanto, no referido plano há a ponderação de que ainda persiste uma forte desigualdade nos resultados educacionais, permanecendo em situação vulnerável parte das populações historicamente excluídas. No que tange à integração regional, versa que as políticas educacionais devem incluir conteúdos e ações comuns para a formação de uma identidade regional, com vistas a alcançar uma educação de qualidade para todos, comprometida com o desenvolvimento social.

O Plano de ação vigente, compreende o período de 2016 à 2020. Embora disponível no site oficial do Setor Educacional do Mercosul, o documento é bem sucinto, comparado aos dois últimos, pois apresenta apenas os eixos, objetivos e prioridades das perspectivas das políticas educacionais para os países sem contextualizar os marcos gerais do setor, bem como, o balanço atinente as diretrizes dos outros planos (NOZU, ICASATTI e SOUZA, 2018).

O plano não reconhece a grande desigualdade de acesso ao conhecimento nas sociedades mercosulinas. Por isso, deixa de mencionar como maior desafio para os países, não só a incorporação de crianças, adolescentes, jovens e adultos nos sistemas de ensino, mas, sobretudo, a garantia da qualidade educacional ao longo de toda a vida escolar. Além disso, o documento não expressa o ponto de vista estrutural e institucional na definição de marcos conceituais e pragmáticos do Setor Educacional do Mercosul para o período de 2016 à 2020, o que ilustra nesse documento a falta de registro do órgão enquanto um espaço regional que visa fomentar uma educação com equidade e qualidade.

Nessa direção, o atual plano de ação do bloco aponta a necessidade de fomentar políticas educacionais voltadas para a integração regional, mas, diferente do documento que o antecedeu, é omissivo com relação ao compromisso de assegurá-la enquanto um direito humano. Esse documento é bem representativo, pois é um sinalizador do quadro atual da conjuntura política da América do Sul, no qual Brasil e Argentina, principais economias do bloco, têm nas diretrizes dos seus atuais governos políticas voltadas para acordos bilaterais e não no fortalecimento da integração regional.

O plano em vigência demonstra vários limites no tocante a contextualização, eixo norteador de princípios e perspectivas, bem como, indicadores de projeção da qualidade educacional. Assim sendo, se configura como um documento apenas protocolar e se distancia de um efetivo instrumento de planejamento para a implementação de políticas educacionais articuladas entre os países membros do Mercosul.

No que tange ao aspecto temporal, observamos que os dois primeiros planos tiveram o período de vigência de três anos, sendo denominados de planos trienais. Para Barboza (2009), esse tempo provocava um descompasso entre o período de governo dos países, o que acarretava limitações a sua execução. Os planos seguintes passaram a estabelecer o tempo de cinco anos para a sua duração, permitindo aos governos dos Estados membros mais tempo para a execução, em âmbito nacional, das medidas acordadas para a política educacional, tornando mais viável o cumprimento das metas sugeridas pelo Setor Educacional do Mercosul.

Observamos que, ao longo dos planos, especificamente nos (2006-2010 e 2011-2015), é central que a consolidação da integração regional educacional esteja relacionada à garantia da educação enquanto um bem dos cidadãos mercosulinos. Trata-se de implementar políticas que propiciem o acesso irrestrito e com qualidade ao conhecimento, com atenção especial, sobretudo, aos grupos marginalizados. Contudo, o plano em vigência não dispõe dessa prerrogativa enquanto eixo centralizador.

Os avanços institucionais do Setor Educacional do Mercosul registrados nos planos, também merecem destaque, pois representam a gradativa evolução do órgão, o que lhe confere solidez estrutural, organizacional e política para a condução das ações necessárias para a consecução de políticas educacionais voltadas para a integração regional e a projeção do alcance de suas finalidades no interior do próprio Mercosul. Almeida (2015) salienta que o SEM fornece um ambiente institucional propício ao surgimento de instrumentos que tenham a Educação como uma estratégia de integração regional capaz de viabilizá-la como um bem público e um direito de todos os cidadãos de acesso à produção de conhecimento.

Por outro lado, análises desenvolvidas por Piletti e Praxedes (1998) Momma (2001); Gadotti (2007); Barboza (2009); Cristofoli (2009); Oliveira (2011); Soudre, Santos e Gonçalves (2015) e Souza (2017) demonstram que a educação, embora evidenciada nos Planos de Ação do Setor Educacional do Mercosul como prioridade para a integralização dos países, tem se deparado com o desafio da implantação de políticas educacionais que traduzam de fato a efetivação do direito à educação.

Observa-se a necessidade de desenvolver sistemas educacionais mais equitativos entre os países membros, partes e associados. As disparidades educacionais, no que tange ao financiamento, acesso, permanência, valorização de educadores e investimentos em áreas relacionadas ao desenvolvimento educacional precisam ser tema prioritário nas

agendas políticas, nos debates locais e regionais e em especial necessitam de ajustes no sentido de estar imbricadas em uma estratégia de desenvolvimento que não se esgota com aproximação de diferentes contextos e culturas, mas que se fortalece na medida em que se articula, se expande e se consolida como projeto em construção. (OLIVEIRA, 2011, p. 234)

Para Oliveira (2011, p. 231), “a consecução da integração entre as nações integrantes dependerá da articulação política, econômica, cultural que em um contexto mais amplo englobará também as políticas educacionais”. Beshara e Pinheiro (2008) argumentam que as definições a acordos constantes nos Planos de Ação orientam as políticas de integração<sup>2</sup> para o Mercosul, focalizando como objetivo a efetiva contribuição para a integração regional a partir de acordos e execução de políticas educacionais que estejam articuladas com um projeto de cidadania regional, mas que devem, principalmente, lograr êxito na garantia e, sobretudo, na efetivação da educação enquanto direito.

Draibe (2007) chama a atenção para a necessidade de efetivar um sistema de proteção social no sentido amplo, que, nas suas interações com o tecido econômico, opere como um impulsionador para o crescimento desta, bem como da promoção da maior igualdade entre os cidadãos. Implica, portanto, colocar no centro da agenda social do Mercosul, um novo e virtuoso modo de articulação entre a política econômica e social, dentre elas, a educacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resguardadas as especificidades restritas a cada um dos Planos de ação do Setor Educacional do Mercosul, é possível identificar uma linha contínua que é evidenciada em todos os documentos, que objetiva estabelecer um conjunto de políticas coordenadas entre os Estados-membros, com o foco voltado para a garantia do direito à educação para todos e a melhora competitiva a partir da educação, concebendo o gasto educacional como promotor de justiça social, como um investimento no fator produtivo, assim como um potencializador da integração regional.

---

<sup>2</sup> Ramos (2000) reconhece por um lado, que a integração pode ocorrer em diversos campos (político, econômico, social, etc), se constituindo um processo em princípio global: cada aspecto necessita dos demais e influencia nesses. Por outro, não se pode negar, no contexto da sociedade capitalista, a primazia dada aos fatores econômicos em detrimento, muitas vezes, dos aspectos sociais e humanos.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que os planos apresentam um crescente aprofundamento e abrangência do ponto de vista burocrático, estrutural, técnico e metodológico. A cada edição, a definição de objetivos tornou-se mais meticulosa e consistente, o que faz do último plano o mais completo dentre eles. Isso implica uma avaliação positiva frente à evolução da sistematização das diretrizes educacionais que objetivaram balizar as políticas públicas dos países do bloco no tocante à efetivação de um projeto de integração educacional. Todavia, o plano em vigência (2016-2020), destoa dessa tendência evolutiva do ponto de vista estrutural, pois se consolida como um documento meramente protocolar.

Denota-se, pois, que o Setor Educacional do Mercosul reconheceu, ao longo de sua história, a importância da educação como estratégia para o desenvolvimento da integração regional, propondo metas que viabilizem esse processo. Nesse percurso observa-se que a perspectiva integracionista educacional oscilou entre as diretrizes voltadas para a finalidade de crescimento econômico e as voltadas para a promoção social pela garantia do direito à educação.

Nesse viés, reconhecemos que o desenvolvimento das políticas educacionais nos países do Mercosul também tende a referendar essa perspectiva, de modo que em dados momentos históricos a atenção estará voltada, exclusivamente, às demandas do mercado em detrimento do imperativo de contribuir, significativamente, com a materialização da cidadania. Esse quadro, além de não expressar o compromisso com a efetiva garantia do direito a educação, inviabiliza as projeções de uma efetiva integração regional.

Os planos educacionais nos permitem examinar apenas as proposições para a educação no Mercosul e não os seus desdobramentos no âmbito dos países membros. Dessa forma, a discussão sobre a integração educacional e a consequente garantia do direito à educação transita, necessariamente, pela dos ordenamentos legais dos países membros do bloco. O estudo buscou contribuir para o fortalecimento de um campo de investigação referente às ações organizadas pelo Mercosul Educacional, no qual estão inseridas análises sobre o direito à educação enquanto instrumento de integração regional, cuja realidade carece de investigações.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. R. de. **O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI**: por uma integração regional via educação. 2015. 149f. Tese (Doutorado em Economia e Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

- BABINSKI, D. B. de O. **O direito à educação básica no âmbito do Mercosul: proteção normativa nos planos constitucional, internacional e regional.** São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, 2010.
- BARBIERO, A.; CHALOULT, Y. O Mercosul e a Nova Ordem Econômica Internacional. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n.1, p. 22-42, 2001.
- BARBOZA, M. de J. **Política de educação nos planos do Setor Educacional do Mercosul: a educação como elemento de integração e desenvolvimento regional.** 2009, 122f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2009.
- BESHARA, G.; PINHEIRO, L. Educação e política externa: a experiência brasileira no Mercosul Educacional. *In: Relatório de Pesquisa “Política Externa e Educação - um estudo comparativo sobre a atuação do Brasil na CPLP e no Setor Educacional do Mercosul”*, Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, 2008.
- BRASIL. **Cúpula de Presidentes Mercosul: Notícias, Documentos e Resultados.** Câmara dos Deputados: Brasília, 2012.
- CATANI, A. F. **América Latina: impasses e alternativas.** São Paulo: Humanistas, 2000.
- CRISTOFOLI, M. S. Estudos comparados na América Latina: um caminho para conhecimento das políticas e gestão da educação nos países do Mercosul. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO*, 24º e 3º. 2009, Vitória. **Anais...** Vitória, 2009.
- DRAIBE, S. M. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *In: Cadernos de Saúde Pública*, São Paulo, v 23, p. 174-183, 2007.
- FONSECA, M. G. **Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional.** 2013. 303f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- GADOTTI, M. **O Mercosul Educacional e os desafios do século 21.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.
- MAZZUOLI, V. de O. **Direito internacional público: parte geral.** 6º ed. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- MERCOSUL EDUCACIONAL. **Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2006-2010.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.
- MERCOSUL EDUCACIONAL. **Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2011-2015.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011.
- MOMMA, A. M. **As políticas educacionais brasileiras do ensino fundamental no contexto do Mercosul: perspectivas e desafios para o processo de integração.** Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Estadual de Campinas, 2001.

NOZU, W. C. S.; ICASATTI, A. V.; SOUZA, K. R. Direito à educação inclusiva no Mercosul. *In: Revista Educação e Fronteiras on-line*, Dourados, v. 8, n. 23, mai./ago. p. 127-137, 2018.

OLIVEIRA, O. S. Políticas educacionais brasileiras, integração latino-americana e o Mercosul educacional: questões para o debate. *In: Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.43, p. 223-236, set. 2011.

PILETTI, N.; PRAXEDES, W. Mercosul, competitividade e educação. *In: Estudos Avançados*, São Paulo, v. 12 n. 34, p. 219-233, 1998.

RAMOS, A. de C. Direitos Humanos e Mercosul. *In: CASSELA, P. B. (Orgs.). Mercosul: Integração Regional e Globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

RAIZER, L. Educação para a Integração: Rumo ao Mercosul Educacional. *In: Políticas Educativas*, Campinas, v.1, n.1, p. 156-169, out. 2007.

RIOS, G. C.; ITA, M. E. M. El proceso de integracion educativa em el Mercosur. *In: ZEVALLOS, E. A. et al. El Mercosur em la integracion latinoamericana y caribeña: contextos, dimensiones y procesos*. Editorial CUCSH-UdeG: Mexico, 2006. p. 10 -28.

SODRE, E. S. da A.; SANTOS, J.; GONÇALVES, H. de A. G. Breve análise sobre o direito à educação na América do Sul. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES*, 8º, Aracaju. *Anais...* Aracaju: 2015.

SOUZA, K. R. **Direito à educação nos países membros do Mercosul: um estudo comparado**. 2017, 346f. Tese (Doutorado em Educação Escolar), Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2017.

SIMÕES, R.; MORINI, C. F. A ordem econômica mundial: considerações sobre a formação de blocos econômicos e Mercosul. *In: Revista Impulso*, Piracicaba, n. 31, 139-154, 2002.

VARELLA, M. D. **Direito internacional público**. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2012.



# FÓRUNS DE EDUCAÇÃO

## INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

### NA GESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

*Elisangela Alves da Silva Scaff  
Regina Tereza Cestari de Oliveira*

A segunda década do século XXI tem sido marcada pela denominada crise da democracia, expressa na perda de legitimidade política, na descrença nos partidos políticos como formas de representação, descrença essa produzida e aguçada pela própria crise do capital, que gera desemprego, medo e terrorismo. A esse respeito, Castells (2018, p. 29) considera que “Terrorismo, medo e política, embora sempre tenham formado um sinistro *ménage a trois*, foram ocupando nas duas últimas décadas o frontispício da vida cotidiana”. Esclarece o autor:

[...] a crise de legitimidade democrática foi gerando um discurso de medo e uma prática política que supõe voltar ao início. Voltar ao Estado como centro de decisão (...) voltar à nação como comunidade cultural da qual são excluídos os que não compartilham valores definidos como originários. Voltar à raça como fronteira aparente do direito ancestral da etnia majoritária. Voltar, também, à família patriarcal, como instituição primeira de proteção cotidiana diante de um mundo em caos. Voltar a Deus como fundamento (CASTELLS, 2018, p. 38).

Embora os sinais observados pelo autor despontem em vários países do mundo, indicando o nível global da crise da democracia, Levitsky & Ziblatt (2018), ao analisarem esse processo nos Estados Unidos da América, mediante a ofensiva

autoritária do governo de Donald Trump, concluem: “nenhum líder político pode acabar com a democracia [...] A democracia é um empreendimento compartilhado. Seu destino depende de todos nós” (LEVITSKY & ZIBLATT, 2018, p. 217). Também Castells (2018) analisa que tal crise atinge o modelo de democracia liberal, mas não necessariamente o ideário democrático, o que acena para a possibilidade de construção de uma nova política.

Partindo do princípio de que essa “nova política” seja estruturada a partir da radicalização dos ideais democráticos, o presente texto apresenta resultados de pesquisa desenvolvida com o de objetivo discutir formas de participação popular nas decisões referentes à educação, para a qual os Fóruns de Educação *têm um importante* papel como instrumentos de mobilização social e elementos de aprendizagem e exercício participativo.

Para tanto, a pesquisa foi desenvolvida por meio de levantamento bibliográfico, tomando como referência contribuições teóricas de autores que analisam os temas em pauta no contexto da construção da democracia brasileira, bem como análise de documentos oriundos dos processos de criação e atuação dos Fóruns de Educação, desde o Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, passando pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) e culminando com o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE).

## **FÓRUNS DE EDUCAÇÃO: SUJEITOS HISTÓRICOS NA LUTA PELA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL**

A democracia é um conceito fluido e contraditório, que pode ser entendido desde os seus princípios fundamentais, na Grécia antiga, até sua formatação moderna, pautada a partir do ideário liberal. Nesse contexto, a democracia é entendida por Bobbio (1995, p. 42-43) como prosseguimento do liberalismo, não no sentido de seu ideal igualitário, mas pela sua “fórmula política”, caracterizada pela soberania popular.

Salienta Cabral Neto (1997) que o fundamento da democracia moderna está na propriedade privada, ou seja, uma “democracia dos proprietários”. Exemplifica o autor:

O sufrágio universal na Europa do século XIX (...) era um privilégio dos detentores de propriedade ou daqueles que pagavam uma certa quantia de impostos, ficando, dessa forma, excluída a maior parte da população do direito de votar. O voto universal masculino foi um direito conquistado apenas no final do século XIX e início do século XX, sendo o voto feminino uma vitória bem mais recente (CABRAL NETO, 1997, p. 292- 293).

Constata, portanto, o autor, que a teoria liberal não é democrática, mas se adapta a um modelo liberal de democracia na tentativa de se adequar às reivindicações sociais, políticas e jurídicas dos movimentos que se organizam na sociedade, como aquele em favor do sufrágio universal. Nesse processo, subsistem disputas de interesses entre grupos, com eleições periódicas, confrontando com outros grupos de diferentes interesses, em um processo denominado por Habermas (1995) de “seleção das elites”.

A relação entre democracia e processo eleitoral é uma forte característica da democracia liberal, a qual rejeita veementemente a participação direta, como afirma Cabral Neto (1997). Nesse modelo de democracia, analisa Vieira (2001), aparece o Estado de Direito, no entanto, o Estado Democrático de Direito requer algo mais, ou seja, o princípio da soberania popular, para o qual o voto universal, para todas as pessoas, é um dos componentes básicos. Outro componente é o controle social da administração pública, que representa um dos elementos mais importantes da democracia. Entende-se, assim, que

A democracia não constitui um estágio, ela constitui um processo. O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é (VIEIRA, 2001, p. 14).

Em outras palavras, pondera Cury (2013, p. 196), o Estado Democrático de Direito, “é aquele que reconhece explícita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo. Nisto ele converge com um Estado de Direito”. Ao mesmo tempo, afirma o autor, “reconhece e inclui o poder popular como fonte de poder e da legalidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado”.

A ruptura da relação entre governantes e governados, e a consequente deslegitimação da representação política, tem se constituído em marco de movimentos que se organizam em países diversos, resultando no “colapso gradual de um modelo político de representação e governança” (CASTELLS, 2018, p. 8). Constata o autor que “Esse sentimento amplamente majoritário de rejeição à política varia segundo regiões e países, mas se verifica em todas as partes” (CASTELLS, 2018, p. 15), resultando na chamada ordem pós-liberal, nos Estados Unidos e França, mas também em regimes autoritários, como imperam na China e na Rússia, passando também pela teocracia em países do Oriente Médio.

Diante desse cenário, e conforme a afirmativa atribuída a Winston Churchill<sup>1</sup>, de que “A democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as demais...”, a alternativa que parece menos dramática nesse momento histórico é o aprofundamento da democracia direta e participativa, de forma a construir espaços de decisão autônomos em relação ao Estado, um desafio complexo e prolongado, que apresenta particularidades específicas em cada país ou região.

No caso do Brasil, a democracia tem se caracterizado por “espasmos” (MENDONÇA, 2001) em meio à predominância de uma cultura política autoritária. No final dos anos 1970 e o início dos anos 1980, o movimento de luta contra a ditadura civil-militar (1964-1985) evidencia a lenta, tensa e complexa transição do regime militar para o denominado regime democrático, marcado pela expressiva participação de grupos organizados da sociedade civil como de educadores, estudantes, intelectuais, cientistas, trabalhadores e, em paralelo, dos sindicatos e dos partidos políticos, contra a política hegemônica representada pelos militares, que instaurou comandos autoritários de mandamentos legais baseados “mais no direito da força do que na força do direito”. Por exemplo, os Atos Institucionais ou os inúmeros decretos-leis (CURY, 2002, p. 166).

Nesse período, em 1978, importantes entidades se organizaram no campo educacional, como a Associação Nacional de Pós-Graduação, mais tarde Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), que congregou os programas de mestrado e doutorado do país, e o Centro de Educação e Sociedade (CEDES), criado no âmbito da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Ambas “revelaram na sua própria criação a resistência à política educacional dos governos militares (CUNHA, 1995, p. 93-94), movimento que ganhou força com a realização do Seminário de Educação Brasileira, nesse mesmo ano.

Em 1979, professores e especialistas de educação, que atuavam no ensino superior, inclusive na pós-graduação, e no ensino de 1º e 2º graus (à época), assim como pesquisadores de temas educacionais, fundaram em São Paulo a Associação Nacional de Educação (ANDE), que

atuou desde o início na organização de uma corrente de opinião que se posicionava na defesa do ensino público, da melhoria da qualidade do ensino e da participação de estudantes e seus pais na gestão da escola, visando a democratização da educação (CUNHA, 1995, p. 94).

---

<sup>1</sup> Estadista britânico que atuou como primeiro-ministro do Reino Unido durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Essas três entidades organizaram, em abril de 1980, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), a I Conferência Brasileira de Educação (CBE) com o tema “A política educacional”. Seguiram-se mais cinco conferências realizadas nesse período, em junho de 1982, com o tema “Educação: perspectivas na democratização da sociedade”, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em Belo Horizonte, MG; em outubro de 1984, com o tema “Da crítica às propostas de ação”, na Universidade Federal Fluminense (UFF), em Niterói, RJ; em setembro de 1986, com o tema “A educação e a Constituinte”, na Universidade Federal de Goiás, (UFG) e Universidade Católica de Goiás (UCG), em Goiânia, GO; em agosto 1988, com o tema “A lei de diretrizes e bases da educação nacional”, na Universidade de Brasília (UnB), em Brasília, DF. Esses eventos foram decisivos para promover o aumento da densidade do campo educacional (CUNHA, 1995) e tiveram continuidade na década de 1990, quando em setembro de 1991 foi realizada a VI CBE, com o tema “A política nacional de educação”, na Universidade de São Paulo (USP), em São Paulo, SP.

Destaca-se que na IV CBE foi aprovada a “Carta de Goiânia”, que expressa a posição dos educadores reunidos na Conferência, com vistas a figurar no capítulo sobre educação da Constituição Federal. De acordo com Cunha (1995),

Em nenhuma das três conferências anteriores, o manifesto elaborado pela comissão organizadora foi tão feliz ao expressar as demandas políticas da maioria dos participantes. Tanto assim, que sofreu poucas alterações ao longo do evento, para se transformar no texto de política educacional que imprimiu a mais forte e decisiva orientação na plataforma das entidades da sociedade civil (CUNHA, 1995, p. 96).

Os grupos organizados dos diferentes setores da sociedade foram capazes de contestar e “derrubar a ordem autoritária e suscitar um novo ordenamento jurídico de novas bases” (CURY, 2013, p. 196). Por exemplo, o art. 14, da Constituição Federal de 1988, decorrente do art. 1º, Parágrafo único<sup>2</sup>, “reconhece o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, como formas participativas e complementares do processo democrático representativo” (CURY, 2013, p. 196).

---

<sup>2</sup> “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Nesse processo, a mobilização no campo educacional integrou o tema da gestão democrática à pauta dos educadores, que incorporou a defesa intransigente de pautas como: administração coletiva da escola, eleição dos dirigentes escolares, participação da comunidade usuária na definição das metas e objetivos das escolas, constituição de instâncias coletivas de trabalho docente, exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público, entre outras. Assim, “Buscava-se instalar mecanismos de gestão baseados na organização democrática dos diferentes setores que compunham a ‘comunidade escolar’” (ADRIÃO, 2006, p. 57).

Tal mobilização contou, de maneira especial, com a atuação do Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)<sup>3</sup>, que objetivava reivindicar um projeto de educação como um todo, tendo em vista uma nova Constituição para o país. Seu lançamento foi acompanhado de um Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita, que proclamava os seguintes princípios:

1. Educação é direito de todo cidadão, sendo dever do Estado oferecer ensino público, gratuito e laico, para todos em todos os níveis;
2. O governo Federal destinará nunca menos de 13% e os governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aplicarão, no mínimo 25% de sua receita tributária na manutenção e desenvolvimento do ensino público e gratuito;
3. As verbas públicas destinam-se exclusivamente, às escolas públicas, criadas e mantidas pelo governo Federal, pelos Estados, Distrito Federal de Municípios;
4. A democratização das escolas em todos os níveis deve ser assegurada quanto ao acesso, permanência e gestão (FNDEP, 1989, s. n.).

Entre os principais pontos em defesa da democracia e da gestão democrática,

Declarava-se livre a manifestação pública de pensamento e de informação, não incidindo quaisquer imposições ou restrições sobre o ensino e a produção do saber, fossem de natureza filosófica, ideológica, religiosa ou política. Toda e qualquer forma de censura ficava proibida (CUNHA, 1995, p. 433).

<sup>3</sup> Fórum criado em 1986 e lançado em Brasília em 9 de abril de 1987, composto de 15 entidades representativas da sociedade civil (FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA CONSTITUINTE, 1989).

Salienta-se que esse Fórum apresentou proposta na forma de emenda constitucional, reunindo os principais pontos da “Carta de Goiânia” e reivindicações específicas de entidades sindicais, de pesquisadores e de intelectuais. Essa emenda recebeu o apoio de 279 mil pessoas, no período de abril a junho de 1987 (CUNHA, 1995).

A mobilização dos educadores trouxe avanços ao novo texto constitucional (CUNHA, 1995), incorporou muitas reivindicações da área educacional, entre elas, conforme o art. 206, Inciso VI, o princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei (BRASIL, 1988).

A garantia desse princípio na Constituição Federal foi resultado de um complexo processo de disputas entre interesses diversos e contrastantes no âmbito da sociedade brasileira, motivo pelo qual tal prerrogativa ficou circunscrita apenas ao ensino público, ignorando as reivindicações dos movimentos dos educadores pela extensão desse preceito também ao ensino privado.

Esse princípio apresenta-se no art. 3º, Inciso VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394, de 1996, ou seja, gestão democrática do ensino público, na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino (BRASIL, 1996), sendo considerado condição *sine qua non* para a melhoria da qualidade da educação. Tal defesa se justifica pelo entendimento de que

[...] a gestão democrática na educação é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira e não simplesmente uma mudança na forma de gestão, [...]. A construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos de escola, a eleição para diretores, o exercício da autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas também um meio (PERONI & FLORES, 2014, p. 182).

Nesse sentido, entende-se que gestão democrática tem como referência elementos como: “[...] transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (CURY, 2002, p. 173), de forma que os processos de decisão sejam baseados na participação e na deliberação pública<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Como afirma Cury (2002, p.174), é preciso distinguir deliberação da decisão, pois são momentos distintos. “O deliberar é um ato próprio de um órgão colegiado, plural e representativo, e procede o ato decisório. O decidir

A pressão da sociedade civil nos trabalhos da Constituinte, possibilitou a construção de sua participação no processo de elaboração da LDB. Desse modo, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>5</sup> esteve presente em um contexto de embates e intensa disputa política em defesa da educação pública.

O regimento do FNDEP, de 9 de agosto de 1989, apresenta como seu objetivo estabelecer para a Lei da educação “as propostas consensuais entre as entidades nacionais e comprometidas com a Escola Pública, estimular o debate e a mobilização nacional e coordenar a pressão popular sobre o Congresso Nacional em defesa da escola Pública, durante a elaboração da LDB” (FNDEP, 1989). Dessa forma buscava garantir na Lei:

1. escola pública como instância privilegiada na formação comprometida com uma transformação social;
2. gestão democrática na escola e no sistema;
3. escola unitária como organização didático-pedagógica tendo o trabalho como princípios educativo;
4. investimento dos recursos públicos na escola pública;
5. padrão universal de qualidade na escola pública;
6. valorização dos profissionais da educação: excelência na formação dos educadores e piso salarial nacionalmente unificado (FNDEP, 1989, s.n.).

Na luta pela escola pública, o FNDEP (1989) defende, entre outras, a ideia de que “a melhoria da escola pública está diretamente relacionada à aplicação maciça e adequada dos recursos públicos na rede pública do ensino”. Assim procura introduzir dispositivos na Lei no sentido de limitar recursos do fundo público para as escolas privadas.

Esse Fórum atuou ao longo do processo de elaboração e de tramitação dos projetos de LDB na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apresentando as suas propostas em defesa dos interesses do ensino público e da gestão democrática da educação para serem debatidas e negociadas, no âmbito do conflito ensino

---

reduz as muitas vontades a uma única vontade, fruto consensual pós-dissenso, que acaba por vincular a todos a um ato normativo final no qual todos se viram participantes”.

<sup>5</sup> Integram o FNDEP, em 1991, 26 entidades nacionais de natureza científica; as de especialistas em educação; as de caráter sindical; as de secretários Estaduais de Educação e Dirigentes Municipais de Educação; de Reitores; as estudantis; entre outras (FNDEP, 7.5.1991).

público *versus* ensino privado, definindo, com mais ênfase, a correlação de forças, em busca do consenso para aprovação da legislação, em uma conjuntura de “abertura democrática”.

Salienta-se que a proposta de um Fórum Nacional de Educação, constava no projeto inicial do FNDEP e esteve presente nas discussões referentes à LDB, porém, sua instituição não foi acatada como instância de deliberação e avaliação da política nacional da educação e, especialmente, da definição das diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação (ANDES, 1991), sendo, inclusive, excluído da versão final da lei.

As considerações aqui explicitadas, mostram que o debate em torno da gestão democrática, efetivado por meio da ampla participação popular, possibilitou avanços, mas também apresentou limites e lacunas, explicitando concepções, finalidades e práticas diferenciadas, de acordo com o projeto societário de cada momento histórico. Pode-se exemplificar, em relação à década de 1990, com as propostas de educação do bloco de forças que apoiavam as candidaturas, à presidência da República (governou de 1995 a 2002), a de Fernando Henrique Cardoso “resultavam de produções de quadros intelectuais elaborados pelo alto para serem aplicadas na sociedade ...” (FRIGOTTO, p. 243). Assim, “Grande parte dos integrantes daqueles quadros eram, na verdade, membros de organismos internacionais, a começar por Paulo Renato de Souza, que por oito anos ocupou o Ministério da Educação (MEC) aplicando o planejado”, enquanto as forças que apoiavam a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, “buscavam uma construção desde a própria sociedade” (FRIGOTTO, p. 244).

Esse cenário referenda as considerações de Dourado (2006), em relação à constituição histórica e política da sociedade brasileira, na qual a gestão democrática ainda é um “[...] processo de aprendizado e de luta política” (DOURADO, 2006, p. 79).

## **FÓRUNS DE EDUCAÇÃO: INSTRUMENTOS DE DELIBERAÇÃO E DECISÃO COLETIVAS**

O início do século XXI foi marcado pela ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em janeiro de 2003, cujo projeto de governo toma como referência a gestão pública societal (PAES DE PAULA, 2005), em uma conjuntura<sup>6</sup> pela qual a relação entre Estado e sociedade é ampliada a partir da

<sup>6</sup> O que define uma conjuntura não é o tempo cronológico, “mas a natureza dos acontecimentos e dos fatos, e as forças sociais que os produzem” (FRIGOTTO, 2011, p. 237).

institucionalização de canais de participação dialógica. Nesse contexto, as conferências são retomadas como espaços de discussão no processo de elaboração das políticas públicas.

No campo da educação registra-se a realização da Conferência Nacional de Educação Profissional (CONEP), em 2006, e da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), em 2008, momento no qual o Ministério da Educação assumiu o compromisso de apoiar técnica e financeiramente a organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), cujos debates subsidiariam a elaboração do novo Plano Nacional de Educação.

A CONAE foi realizada em 2010, tendo como tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de ação”. Desenvolvida em etapas que envolveram a participação dos mais diversos segmentos sociais em todos os municípios brasileiros, por meio das conferências municipais/intermunicipais, estaduais e distrital, a conferência mobilizou cerca de 3,5 (três milhões e quinhentas mil) pessoas (BRASIL, 2010, p. 9).

O Documento Final da CONAE 2010 estabelece a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE), bem como de Fóruns Estaduais e Municipais, entendidos como “espaços articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional” (BRASIL, 2010a). Assim, em 14 de dezembro de 2010 a Portaria Ministerial nº 1.407 instituiu o Fórum Nacional de Educação (FNE), de caráter permanente, com a finalidade de

[...] coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 2010b).

A Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, referenda o papel do Fórum Nacional de Educação como articulador e coordenador das Conferências Nacionais de Educação, além de acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas e promover “a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem” (BRASIL, 2014).

A atuação do FNE, no período de 2010 a 2016, é registrada por Dourado (2018), ao considerar que

Ao longo de sua história, o FNE debateu e tornou públicas mais de 40 (quarenta) Notas públicas, se posicionando sobre temas e pautas educacionais fundamentais, tendo por eixo a defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social (DOURADO, 2018, p. 214).

O trabalho desenvolvido pelo FNE teve prosseguimento nos primeiros meses após o golpe jurídico-midiático-parlamentar (DOURADO, 2018) de 2016, que depôs a Presidente eleita Dilma Rousseff e instituiu como Presidente o então vice Michel Temer, no entanto, em 26 de Abril de 2017, um Decreto do Executivo revogou a convocatória da III Conferência Nacional de Educação (CONAE 2018), publicada no dia 09 de maio de 2016, restringindo o papel do Fórum na articulação e coordenação da Conferência (DOURADO, 2018), como evidencia o texto subscrito:

A supervisão e a orientação das atividades de articulação e coordenação dispostas no art. 6º da Lei nº 13.005, de 2014, serão exercidas pela Secretaria-Executiva do Ministério da Educação, que adotará todas as medidas administrativas e gerenciais necessárias ao fiel atendimento dos objetivos da 3ª Conferência Nacional de Educação contidos no art. 1º, bem como das atribuições especificadas no art. 6º deste Decreto (BRASIL, 2017, s.n.).

O texto do Decreto contrapõe-se ao Art. 6º do PNE (2014-2024) que atribui ao FNE a articulação e coordenação das conferências nacionais, estaduais, distritais e municipais, bem como o acompanhamento da execução do PNE (BRASIL, 2014), e contesta também a autonomia do referido Fórum, ao subordiná-lo ao Ministério da Educação na organização da CONAE 2018.

Acrescente-se a esse Decreto a Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017, que altera a composição do fórum, reduzindo a participação da representação da sociedade civil. Em reação às medidas autoritárias empreendidas pelo MEC, vinte entidades integrantes do FNE renunciaram, criando na sequência o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), concebido como

[...] instrumento de resistência em defesa dos avanços e dos espaços de interlocução conquistados após décadas de muita luta e que agora estão sendo destruídos e/ou usurpados pelo atual golpe político ao qual não interessa o fortalecimento de uma educação pública, laica, democrática, inclusiva, crítica e de qualidade socialmente referenciada (FNPE, 2017, p. 2).

O FNPE tomou para si a missão de organizar a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), tendo como objetivo:

[...] monitorar e avaliar o cumprimento do PNE, corpo da lei, metas e estratégias, propor políticas e ações e indicar responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federativos e os sistemas de educação (FNPE, 2017, p. 8).

As orientações relativas à CONAPE compreendem a realização de Conferências municipais e/ou intermunicipais até outubro de 2017; Conferências estaduais e distrital até março de 2018 e a Conferência Nacional em abril de 2018. Dados apontados por Dourado (2018) registram “mais de 160 (cento e sessenta) conferências regionais, cerca de 800 (oitocentas) conferências municipais e 70 (setenta) conferências livres” (DOURADO, 2018, p. 221).

Tal mobilização nacional culminou com a realização da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), na cidade de Belo Horizonte, MG, no período de 24 a 26 de maio de 2018, com a participação de 2.444 delegados, autofinanciados, advindos dos mais diferentes estados e municípios brasileiros (FNPE, 2018, p. 3).

A criação do FNPE e a realização da CONAPE, em 2018, evidenciam a força dos movimentos sociais no âmbito da educação, que historicamente têm se articulado em torno das lutas em defesa da educação pública no Brasil, como a Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPED), a Associação Nacional de Profissionais da Administração Escolar (ANPAE) e a Confederação dos Professores do Brasil (CPB), atual Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que agregam novos sujeitos sociais, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAMPANHA), a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (FINE-DUCA), a Federação Interestadual de Trabalhadores em Educação Pública (FITE), entre outros.

O FNPE, portanto, entendido como um “esforço de fundamental de reaglutinação do campo progressista para organizar um plano de lutas em defesa da educação pública” (DOURADO, 2018, p. 224), pode se efetivar como espaço autônomo de participação coletiva na disputa por um projeto societário em direção ao fortalecimento dos espaços democráticos no campo da educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória dos Fóruns de Educação no Brasil é marcada pela luta em torno da gestão democrática da educação, desde os movimentos da Constituinte, com o Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito e no processo de elaboração da LDB 9394/1996, com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP).

O percurso histórico delineado por tais fóruns evidencia sua origem nos movimentos sociais do campo da educação e o intenso confronto dos ideais defendidos por estes com projetos antagônicos das mais variadas vertentes. A coerência e a resistência desses movimentos, embora muitos tivessem escopos diversos, permitiu a garantia de conquistas fundamentais na legislação vigente, como a gestão democrática da educação.

A institucionalização dos fóruns educacionais, por meio da criação do Fórum Nacional de Educação (FNE), foi mais uma conquista em direção ao fortalecimento da participação dos sujeitos coletivos nos processos decisórios relativos à política educacional no Brasil, conquista essa que não resistiu aos azares da extrema direita brasileira a uma democracia ainda frágil.

A criação do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) surge como uma reação ao desmonte das instituições democráticas brasileiras, por meio da conjugação de movimentos políticos e sociais do campo progressista, que buscam salvaguardar as conquistas obtidas na esfera da educação pública no Brasil.

Nesse sentido, no atual contexto histórico, considera-se que a atuação do FNPE, como instrumento articulador e de mobilização social, poderá propiciar o desenvolvimento das condições para a disputa por um projeto educacional assentado em bases democráticas, no âmbito do Estado Democrático de Direito, definido pela Constituição Federal de 1988, em que a participação popular deve se fazer presente nos processos decisórios de deliberação pública, para garantir políticas para a educação como direito social e subjetivo.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.
- ANDES: Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional. Projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional. **Universidade e sociedade**. São Paulo, ano 1, n. 1, p. 2-24, 1991.
- BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

- BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 4 abr. 2016.
- BRASIL. **Documento Final da CONAE**. Brasília: MEC, 2010a. Disponível em [http://conae.mec.gov.br/imagens/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final.pdf](http://conae.mec.gov.br/imagens/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf). Acesso em: 13 jul. 2015.
- BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, 23 dez. 1996.
- BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei n.º 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.
- BRASIL. **Portaria Ministerial n.º 1.407**. Instituiu o Fórum Nacional de Educação (FNE). Brasília, DF. Diário Oficial da União. n.º 240, de 16 de dezembro de 2010b. Disponível em: < <http://fne.mec.gov.br/imagens/doc/Portaria1407.pdf>>. Acesso em: set. 2018.
- CABRAL NETO, A. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312, 1997.
- CASTELLS, M. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: EDUFF; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1995.
- CURY, C. R. J. Gestão Democrática da Educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/25486/14810>. Acesso em: 10 maio 2016.
- CURY, C. R. J. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Recife: ANPAE, v. 29, n. 2, p.195-206, maio/ago., 2013.
- DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação. *In*: FERREIRA, N. S. C. (org.) **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- DOURADO, L. F; ARAUJO, W. Do FNE ao FNPE: a Conape como resistência. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 207-226, jul./out. 2018. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/861/pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.
- FNDEP. Fórum Nacional de Educação na Constituinte. **Manifesto**. 1989.
- FNDEP. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB. **Regimento**. FNDEP, 1989.
- FNDEP. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB. **Manifesto**. FNDEP, 1991.

FNPE: Fórum Nacional Popular de Educação. **CONAPE 2018: Documento Final e Plano de Lutas**. Belo Horizonte, MG, 2018. Disponível em: <http://fnpe.com.br/documentos/>. Acesso em: 7 abr. 2019.

FNPE: Fórum Nacional Popular de Educação. **Lançamento - Conferência Nacional Popular de Educação: Manifesto em prol da democracia e da educação transformadora**. 2017. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/conape-2018-conferencia-nacional-popular-de-educacao-convocatoria-documentos-e-encaminhamentos>. Acesso em: 7 abr. 2019.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, p. 235-274, jan./abr. 2011.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n. 36. p. 39-54, 1995.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação e Sociedade**. Ano XXII, n. 75, agosto, 2001.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação** (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 180-189, 2013.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Caderno CEDES** [online] v. 21, n. 55, 2001.



## SOBRE OS AUTORES

### **ANA PAULA GASPAS MERLIN**

Doutora em Educação pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Docente e coordenadora do curso de Pedagogia da Universidade Católica Dom Bosco.

E-mail: rf4515@ucdb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9050-4709>

### **ANDRESSA GOMES DE REZENDE ALVES**

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Professora Adjunta da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

E-mail: andressa.alves@uems.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2344-454X>

### **ARIADNE CELINNE DE SOUZA E SILVA**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Advogada, Especialista em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Aluna especial do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

E-mail: ariadnecelinne@uol.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5670-2923>

### **CARINA ELISABETH MACIEL**

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Docente da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

E-mail: carina22em@yahoo.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3765-3139>

### **CELEIDA MARIA COSTA DE SOUZA E SILVA**

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Professora Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (PPGE/UCDB). Pós-Doutorado em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso (PPGE/UFMT).

E-mail: celeidams@uol.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7074-5137>

### **CELI CORRÊA NERES**

Doutora em Educação. Docente da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Curso de Pedagogia e do Programa de Pós-graduação, Mestrado Profissional em Educação

E-mail: celi@uem.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9864-2180>

### **ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF**

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

E-mail: elis-scaff@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7682-0879>

### **EVELYN IRIS LEITE MORALES CONDE**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado, da Universidade Católica Dom Bosco (PPGE/UCDB). Docente do Núcleo de Ciências Sociais Aplicadas (NUCSA) da Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

E-mail: evelyn.morales@unir.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4315-6465>

### **FÁBIO MAMORÉ CONDE**

Doutorando em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado, Universidade Católica Dom Bosco (PPGE/UCDB). Analista de Tecnologia de Informação. Diretoria de Tecnologia da Informação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), Porto Velho - Rondônia.

E-mail: fabio.conde@ifro.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6145-9777>.

**GRAZIELA DE BRITO NAPI**

Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

Docente da Secretaria de Estado de Mato Grosso do Sul.

E-mail: [grazielanapi@hotmail.com](mailto:grazielanapi@hotmail.com)

**JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA**

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (2000)

Professor Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás

Pesquisador e Bolsista Produtividade em pesquisa CNPq

E-mail: [joao.jferreira@gmail.com](mailto:joao.jferreira@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4135-6340>

**KELLCIA REZENDE SOUZA**

Doutora em Educação Escolar. Docente da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

E-mail: [kellcia@hotmail.com](mailto:kellcia@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8663-4615>

**MARIA DILNÉIA ESPÍNDOLA FERNANDES**

Doutora em Educação pela Universidade de Campinas. Professora Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Credenciada no Programa de Pós-Graduação em Educação. Bolsista Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq).

E-mail: [mdilneia@uol.com.br](mailto:mdilneia@uol.com.br)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5218-8541>

**MARIA TERESA MICELI KERBAUY**

Doutora em Ciências Sociais. Docente da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (Unesp) - Campus Araraquara.

E-mail: [teresa.kerbauy@gmail.com](mailto:teresa.kerbauy@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0622-1512>

**MARILDA OLIVEIRA COSTA**

Doutora em Educação. Docente da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT).

E-mail: [marildacosta532@gmail.com](mailto:marildacosta532@gmail.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6859-0041>

### **NADIA BIGARELLA**

Doutora em Educação. Professora da graduação, professora e vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco, ligada a linha de pesquisa Política, Gestão e História da Educação. É líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Educacionais e Órgãos de Gestão dos Sistemas de Ensino (GPESE), Diretora da Associação Nacional de Política e Administração da Educação de Mato Grosso do Sul.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5759-5947>

Researcher ID: F-3982-2019

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2605563325860764>

### **REGINA TEREZA CESTARI DE OLIVEIRA**

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado, da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

Pesquisadora produtividade CNPq.

E-mail: [reginacestari@ucdb.br](mailto:reginacestari@ucdb.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5500-7478>

### **TATIANE DA SILVA LIMA**

Pedagoga e mestranda em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

E-mail: [tati\\_lima09@hotmail.com](mailto:tati_lima09@hotmail.com)

### **VERA MARIA VIDAL PERONI**

Doutora em Educação. Docente da UFRGS. Professora colaboradora/UFPEL (professora visitante).

E-mail: [veraperoni@gmail.com](mailto:veraperoni@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6543-8431>

### **VERA LUCIA GOMES**

Mestre em Educação. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado, da Universidade Católica Dom Bosco. Docente da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)/Aquidauana.

E-mail: [vera.lucia@ufms.br](mailto:vera.lucia@ufms.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1902-6652>

**VILMA MIRANDA DE BRITO**

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).  
Docente da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Programa de Pós-graduação, Mestrado Profissional em Educação.

E-mail: [vilmiranda@bol.com.br](mailto:vilmiranda@bol.com.br).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1573-5339>

ESTE LIVRO FOI COMPOSTO POR  
FONTE Garamound, 11 pt  
IMPRESSO EM PRETO  
PAPEL POLEN SOFT 80 G/M<sup>2</sup> NO MIOLO  
PAPEL SUPREMO ALTOALVURA 250 G/M<sup>2</sup> NA CAPA  
NO FORMATO 16 X 22 CM