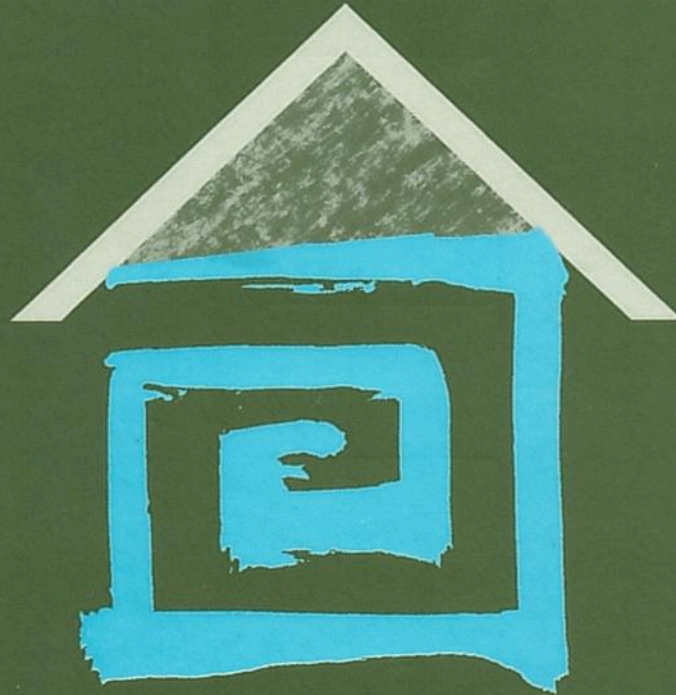


Coleção
MAGISTER

estrutura e funcionamento da educação básica

2ª edição
Revista e modificada



Sofia Lerche Vieira
Maria Gláucia Menezes Albuquerque

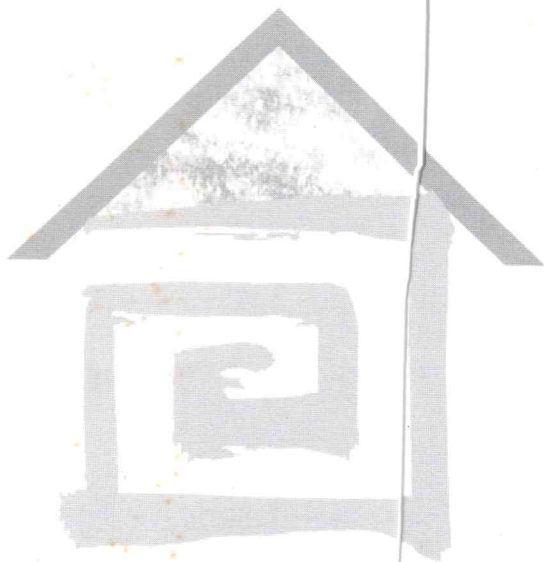
 EDIÇÕES
DEMOCRITO
ROCHA

 UECE

Coleção
MAGISTER

estrutura e funcionamento da educação básica

2ª edição
Revista e modificada



Sofia Lerche Vieira
Maria Gláucia Menezes Albuquerque

 EDIÇÕES
DEMOCRÁTICA
ROCHA

 ED
UECE

GRÁFICA E EDITORA LCR LTDA.

Coleção
MAGISTER

Estrutura e funcionamento da educação básica

Sofia Lerche Vieira
Maria Gláucia Menezes Albuquerque

Fortaleza

Copyright©2002 by Edições Demócrito Rocha

Diretora Executiva: Albanisa Lúcia Dummar Pontes

Coordenação Editorial: Lira Neto

Supervisão pedagógica da Coleção Magister: Eloísa Maia Vidal

Supervisão gráfica: Roberto Santos

Capa: Arlene Holanda e Daniel Diaz

Editoração eletrônica: Francisco Oliveira

Gráficos: Welton Travassos

Revisão: Kelsen Bravos

Catálogo na fonte: Rodrigo Leite

OBRA PUBLICADA PELO CONVÊNIO DE CO-EDIÇÃO UECE - FDR.

Reitor da UECE: Manassés Claudino Fonteles

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

V657e Vieira, Sofia Lerche.

Estrutura e funcionamento da educação básica /
Sofia Lerche Vieira, Maria Gláucia Menezes Albuquerque.
– 2. ed. rev. e mod. – Fortaleza : Edições Demócrito
Rocha, UECE, 2002.

144 p. : il.

Apresenta gráficos e tabelas.

Bibliografia no final do volume.

ISBN 85 - 7529 - 072 - X

1. Educação 2. Legislação educacional 3. Educação
– financiamento 4. Indicadores educacionais I. Albuquerque,
Maria Gláucia Menezes II. Título

CDU 37

372.4 : 37.05

Todos os direitos desta edição reservados a

EDIÇÕES DEMÓCRITO ROCHA

Av. Aguanambi, 282 - Joaquim Távora - 60.055-402 - Fortaleza - Ceará - Brasil

Fones: (85) 255-6270 / (85) 255-6055 - Fax: (85) 255-6276

E-mail: edr@opovo.com.br

www.fdr.com.br

Sumário

Apresentação	9
Introdução	15
Unidade I	
Educação básica: articulando o passado e o presente	21
<i>Que herança recebemos?</i>	23
<i>Que perspectivas os tempos de transição anunciam?</i>	30
Unidade II	
Legislação educacional: novos rumos para a educação	39
<i>Como a Constituição e a LDB tratam a Educação?</i>	40
<i>O que diz a LDB sobre obrigações e deveres do Estado?</i>	44
<i>Como a educação básica é definida pela legislação?</i>	45
<i>Qual o tratamento dado pela LDB às modalidades de ensino?</i>	57
Unidade III	
Financiamento da educação: uma caixa-preta a desvendar	67
<i>Como tem sido tratado o financiamento da educação?</i>	69
<i>Quais são as fontes do financiamento?</i>	70
<i>Qual o significado de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)?</i>	72
<i>O que é o salário-educação?</i>	75
<i>O que é o Fundef?</i>	77
<i>O que o PNE prevê em matéria de financiamento?</i>	80

<i>Que outros aspectos são necessários considerar?</i>	83
--	----

Unidade IV

Oferta e desempenho escolar: um olhar sobre os números.....	89
<i>O que dizem os dados sobre educação infantil?</i>	91
<i>O que dizem os dados sobre o ensino fundamental?</i>	97
<i>O que dizem números sobre do ensino médio?</i>	101
<i>O que dizem os números gerais da educação básica?</i>	103
<i>O que revelam os resultados do SAEB?</i>	107

Unidade V

Profissionais da educação: um caminho em construção	115
<i>O que o passado revela sobre a questão do magistério?</i>	116
<i>Que perspectivas a Constituição e a LDB anunciam?</i>	119
<i>Quais são os rumos da política de magistério pós-LDB?</i>	123
<i>O que dizem os dados sobre funções docentes?</i>	130

Bibliografia	137
---------------------------	-----

Sobre as autoras	142
-------------------------------	-----

*Quem desconfia
fica sábio.*
(João Guimarães Rosa)

Para Eudes Veras,
sábia e desconfiada.
Com saudade.
(*in memoriam*)

Apresentação

É com grande satisfação que apresento e recomendo aos leitores este livro, escrito por Sofia Lerche Vieira e Maria Gláucia Menezes Albuquerque. Ele é resultado da dedicação de pessoas qualificadas à produção de material com mira certa - a formação de professores para a combatida educação brasileira.

Tarefa ingrata essa de produzir um livro sobre estrutura e funcionamento da educação básica! No entanto, tarefa necessária e bem-sucedida.

Antes de tudo, as autoras conseguiram evitar vieses comuns em obras sobre a matéria. A despeito da referência legal, não se trata de uma explanação legalista, pois o livro apresenta informações sobre o processo real da educação, vale dizer, ele enfatiza a "estrutura" e o "funcionamento" tanto quanto a "normatização" sobre ela. O livro evita, também, submergir a estrutura na conjuntura, procedimento reiterado nas obras do gênero. No afã de criticarem as políticas educacionais do governo atual, certos autores se especializam em só tratar das medidas passíveis de rejeição imediata e, ao fazerem isso, ficam impossibilitados de oferecer aos leitores uma visão de conjunto,

com suas múltiplas contradições. As autoras conseguiram, também, não se deixar envolver pela doença que acomete muitos analistas da educação brasileira, a autocomiseração. Esse mal ataca com sucesso os que procuram analisar os efeitos das agências financeiras internacionais sobre as políticas educacionais do governo brasileiro, assim como sobre a legislação dessa área.

Em outro livro da mesma dupla, *Política e Planejamento Educacional*, da Coleção Magister, essa questão é tratada mais extensamente do que aqui, de forma igualmente adequada. Em resposta à pergunta sobre se há cooperação ou intervenção entre as agências financeiras internacionais (como o Banco Mundial) e os governos federal e estaduais brasileiros, as autoras respondem com "articulação mútua", aludindo à posição do Estado brasileiro como protagonista ativo, mais do que destinatário passivo nessas complexas relações.

Em tempo de grandes mudanças, um livro que trata da estrutura e do funcionamento da educação básica é uma fotografia instantânea, ao gravar relações que podem mudar rapidamente. Minha opinião é de que devem mudar, o quanto antes, em muitos aspectos, aperfeiçoando uns e reorientando outros completamente. Vou dar dois exemplos: no que concerne ao financiamento do ensino fundamental (aliás, com grande mérito o livro inclui todo um capítulo sobre esse tema), o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - Fundef, foi um sucesso de "concepção", embora cheio de problemas de "operacionalização". Desde a exclusão da educação de jovens e adultos do destino dos recursos desse fundo, até o falho mecanismo de controle social do seu emprego, o sistema está repleto de furos. É curioso que todos os trabalhos que li, de críticas ao Fundef – e concordo com a maioria deles – incidem sobre a operacionalização, deixando a concepção intocada. Estou certo de que mudanças nos critérios e nos procedimentos corren-

tes desse fundo estão entre os primeiros itens de uma agenda urgente de aperfeiçoamento da política educacional, que pode acarretar profundos efeitos sobre a estrutura da educação brasileira.

Já outro item dessa agenda deve ser objeto, a meu ver, de total reorientação. Como as autoras mostraram bem, a educação profissional é, por determinação da *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)*, de 1996, uma modalidade que diz respeito a todos os níveis, do fundamental até o superior. Muito acertadamente, a LDB diz que "a educação profissional será desenvolvida *em articulação* com o ensino regular" (Art. 40, grifo meu). No entanto, o desentendimento do que seja articulação levou à direção oposta de toda a tradição do ensino técnico no Brasil e nos países mais importantes do mundo. Em consequência, produziu-se uma total desarticulação entre o ensino regular e o ensino técnico. O decreto 2.208/97, que se pretende baseado no artigo citado da LDB, determinou a radical separação entre educação geral e educação profissional, contrariando até mesmo a experiência positiva das escolas técnicas da rede federal e de algumas redes estaduais. Como que para confirmar essa opção tão radical quanto retrógrada foi proibida a existência do ensino integrado, médio/técnico. As escolas foram obrigadas a separar artificialmente currículos e docentes, enquanto os alunos foram forçados a seguir um e outro como cursos independentes, ainda que no mesmo estabelecimento, ou, então, em momentos sucessivos. Além dos problemas acarretados para o funcionamento das escolas técnicas, a estrutura da educação brasileira foi levada a uma meia-volta na direção da dualidade típica da primeira metade do século passado.

Mesmo reconhecendo a validade do oferecimento de cursos técnicos abreviados para concluintes do ensino médio (como, aliás, já se fazia desde a década de 80, na própria rede federal, em algumas escolas estaduais e

no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai), espero que seja dissolvida a dualidade forçada instaurada por força daquele decreto. Isso não será difícil, desde que novos ventos soprem na direção do Ministério da Educação. O presidente da República, devidamente instruído por seu ministro, poderá então baixar decreto com a interpretação correta do termo "articulação" da LDB, repondo os marcos legislativos da tendência histórica da progressiva unificação da estrutura da educação brasileira.

No que diz respeito, ainda, às possibilidades e limites de mudança da educação básica, dois pontos me chamaram a atenção nos temas tratados neste livro: o grande crescimento do ensino médio e o *Plano Nacional de Educação*.

Antes de tudo, é o grande crescimento do ensino médio desde o início da década de 90, fenômeno bem ilustrado pelos dados apresentados pelas autoras. Mesmo a LDB atenuando a pretendida extensão da obrigatoriedade educacional para além do ensino fundamental, isto é, até o fim do ensino médio, mesmo não havendo um fundo similar ao Fundef para este nível educacional, ele foi o que mais cresceu e continua crescendo. Tudo isso como resultado de um grande esforço dos governos estaduais, sem apoio federal algum, sem obedecer a nenhum plano educacional, como que respondendo a uma sintonia entre a demanda dos jovens por mais educação pública e a oferta das redes escolares de todo o País.

O *Plano Nacional de Educação* é outro ponto que me chama a atenção. Um dispositivo da LDB, bem-intencionado mas inócuo, determinou que o governo federal submetesse ao Congresso Nacional, com prazo contado, um projeto de plano. O Ministério da Educação elaborou o seu, a oposição, outro. O projeto do governo foi aprovado e virou lei. Mas o que significa isso num País de regime federativo como o Brasil? Num País onde as unidades da Federação têm grande margem de mano-

bra para configurarem seus sistemas educacionais, onde o setor privado de ensino chega a exercer hegemonia em muitos conselhos e até em secretarias e ministérios, como fazer que o setor privado faça investimentos em educação, de modo que se atinja tal ou qual percentagem de Produto Interno Bruto - PIB? Neste aspecto, governo e oposição padeceram do mesmo mal, o de supor que um "plano", por melhor que seja, sirva para alguma coisa num País "sem planejamento". Parece que persiste o viés do bacharelismo, revestido de uma roupagem tecnicista. Antes se supunha que as leis mudassem a realidade pelo simples fato de serem promulgadas pelo Congresso e sancionadas pelo presidente da República. Agora, se supõe que um plano que vira lei tenha igual efeito mágico. Leis inúteis e planos descolados, eis uma combinação que pode exercer o efeito oposto ao intencionado pelos legisladores: o de induzir ao desdém diante de umas e de outros (já que não são para valer), atitude danosa para a construção da democracia em nosso País.

Pois bem, a compreensão destas e de outras questões pertinentes à estrutura e ao funcionamento da educação básica no Brasil é facilitada por este livro que apresenta, criteriosamente, informações e interpretações de grande valia. Boa leitura e bom proveito é o que desejo aos seus leitores, professorandos e professores.

Luiz Antônio Cunha
Professor-titular, Faculdade de Educação
da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Introdução

O texto ora apresentado foi produzido para ser utilizado em disciplinas de Estrutura e Funcionamento da Educação Básica, ofertadas em currículos de vários cursos de formação de professores. Pelo conteúdo discutido, pode também contribuir para a reflexão de outros interessados sobre as questões educacionais, de modo específico, aquelas ligadas à legislação.

O estudo dá continuidade à reflexão iniciada em livro anterior, da Coleção Magister, denominado *Política e Planejamento Educacional*, elaborado pelas mesmas autoras. Com tal observação, se quer esclarecer que alguns conteúdos costumeiramente tratados em disciplinas da área de Estrutura e Funcionamento da Educação Básica devem ser buscados na referida fonte, onde são abordados temas como elementos conceituais, questões contemporâneas, políticas internacionais, assim como prioridades da política educacional vigente.

Para fins da presente reflexão, o material está organizado sob a forma de cinco (5) Unidades que abordam os seguintes temas:

1. Educação básica: articulando o passado e o presente;
2. Legislação educacional: novos rumos para a educação;
3. Financiamento da educação: uma caixa preta a desvendar;
4. Oferta e desempenho escolar: um olhar sobre os números; e
5. Profissionais da educação: um caminho em construção.

A escolha dos tópicos acima se articula com o entendimento de que a estrutura e o funcionamento da educação básica não constituem matéria que pode ser estu-

dada apenas a partir da legislação que lhe diz respeito. Assim, deve ser compreendida num quadro mais amplo para cuja configuração concorrem elementos múltiplos. O movimento de construção de um sistema educacional, em qualquer realidade, é sempre afetado por circunstâncias econômicas, sociais, políticas e culturais que lhe imprimem fisionomia e características próprias. Tais elementos devem ser buscados em outros campos disciplinares como a História, a Sociologia, a Economia, a Ciência Política etc. Aqui, o que se faz é uma breve e primeira aproximação com o tema, procurando articular elementos do passado e do presente (Unidade I).

Por outro lado, reconhecer a articulação entre os elementos diversos que configuram uma realidade educacional não significa que se deva tão-somente estudar o contexto para se conhecer esta realidade. Na verdade, a referência ao contexto onde a educação tem lugar é um dado de situação, ao qual se devem somar outros, a exemplo do financiamento. Este tema, tantas vezes ausente da agenda de debate dos educadores, é fundamental para aqueles que pretendem aprofundar o entendimento das circunstâncias determinantes das prioridades educacionais. Por esta razão, deu-se também destaque à questão do financiamento na concepção e organização do conjunto de textos que constituem este livro (Unidade III).

O debate sobre a legislação educacional, como não poderia deixar de ser, atravessa o livro em sua totalidade. Está presente de forma mais explícita em duas unidades – naquela que trata das questões mais gerais da LDB (Unidade II) e na que aborda especificamente a educação básica (Unidade IV). Finalizamos com uma reflexão sobre os profissionais da educação, importante matéria no âmbito da legislação e da Estrutura e Funcionamento da Educação Básica (Unidade V).

As unidades possuem objetivos e conteúdos específicos os quais podem ser visualizados na tabela a seguir.

SUMÁRIO DAS UNIDADES, OBJETIVOS E CONTEÚDOS DESTES LIVROS

UNIDADES	OBJETIVOS	CONTEÚDOS
<p>Unidade I</p> <p>Educação Básica: articulando o passado e o presente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Situar aspectos do desenvolvimento da educação básica, articulando passado e presente. – Identificar os caminhos da educação básica no período da transição analisando seus atuais desafios 	<ul style="list-style-type: none"> – Elementos históricos sobre a educação básica no Brasil. – Perspectiva da Educativa Básica nos Tempos de Transição.
<p>Unidade II</p> <p>Legislação Educacional: novos rumos para a educação</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Discutir a organização e a estrutura do sistema educacional brasileiro a partir de seus marcos legais. – Analisar a concepção de educação básica apresentada pela LDB 	<ul style="list-style-type: none"> – Marcos legais: CF de 1988, E. Constitucional n.º 14, Lei 9.424/96 - Fundef, Lei 9.394/96-LDB e PNE/2001. – Concepção de educação: níveis, subníveis e modalidades
<p>Unidade III</p> <p>Financiamento da Educação: uma caixa-preta a desvendar</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Situar historicamente o financiamento, identificando sua importância para o conhecimento sobre a estrutura e o funcionamento da educação básica. – Conhecer as fontes de financiamento da educação, ressaltando as prerrogativas do Art. 212 da Constituição Federal de 1988. – Analisar o Fundef como mecanismo de desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério 	<ul style="list-style-type: none"> – Elementos históricos do financiamento em educação. – Fontes do financiamento. – O Art. 212 da CF: despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino/MDE e salário educação. – O financiamento da educação na legislação atual: LDB, Fundef e PNE.
<p>Unidade IV</p> <p>Oferta e desempenho escolar: um olhar sobre os números</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Estabelecer relações entre os indicadores educacionais e o desafio da qualidade na educação básica 	<ul style="list-style-type: none"> – Indicadores da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. – Resultados do Saeb
<p>Unidade V</p> <p>Profissionais da Educação: um caminho em construção</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Analisar a questão do magistério, a partir de elementos históricos e correntes, discutindo sua importância para o desenvolvimento da educação básica 	<ul style="list-style-type: none"> – A formação de profissionais da educação: passado e presente. – Legislação. Dados sobre funções docentes

Cabe registrar ainda que os textos que compõem as diferentes unidades apresentam idéias seqüenciadas, muito embora possam ter usos independentes. Ao longo das unidades são propostas atividades e leituras complementares com a finalidade de facilitar e ampliar a discussão.

Elaborar um livro não é tarefa simples, sobretudo quando se pretende traduzir em linguagem acessível conteúdos complexos como são aqueles de uma área do conhecimento que lida com legislação, estatísticas e outros temas que primam pela aridez. No caso particular deste estudo, foi necessário aprender a conviver com uma dificuldade adicional, dado que a distância física esteve presente nos muitos meses de revisão da proposta original de trabalho. Esta foi motivada pelo afastamento de uma das autoras (Sofia Lerche Vieira) para cumprir bolsa de estudos de pós-doutorado, na Espanha, durante o ano 2001. Tal situação foi contornada pelas facilidades apresentadas pelo correio eletrônico, que concretizou a possibilidade de produção via Internet.

Ao longo do processo de produção, contamos com o apoio e a colaboração de instituições e pessoas, sem as quais este livro não teria sido possível. Registramos, assim, nosso agradecimento às instituições: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Universidade Estadual do Ceará (UECE), através da Pró-Reitoria de Pós-Graduação, e da direção do Centro de Educação-Programa Magister; e Fundação Demócrito Rocha. Às pessoas que nos apoiaram nesta empreitada, um obrigado especial: José Eudes Baima Bezerra (UECE), Maurício Holanda Maia (UFC), Eloísa Maia Vidal (UECE) que leram os originais apresentando valorosas críticas e sugestões; de modo particular ao professor Luiz Antônio Cunha (UFRJ) pela proficiente apresentação; José Jackson Coelho Sampaio, Lúcia Helena Fonseca Granjeiro, Helena Maria de Sousa

Ferreira pela confiança; Eveline Andrade Ferreira, pela ajuda no tratamento dos dados; e, nossas famílias – Cláudio e Bismark (companheiros), Joana, Pedro, Ingrid e Erika (filhos), pelo carinho e paciência.

Entre Fortaleza e Madrid,
novembro/2000 a julho/2001.

Sofia Lerche Vieira
Maria Gláucia Menezes Albuquerque

Unidade I



Educação básica: articulando o passado e o presente

*O passado não conhece o seu lugar.
Está sempre no presente.*
(Mário Quintana)

Uma forma de começar a discussão sobre a Estrutura e o Funcionamento da Educação Básica é refletir acerca do significado do conjunto de palavras que formam o título desta disciplina, integrante do núcleo de estudos básicos dos cursos de formação de professores.

A palavra estrutura, originária do latim *structura*, é derivada do verbo *struere* (construir). As análises existentes sobre seu significado indicam a natureza polissêmica deste termo. Reconhecendo tal característica, SAVIANI (1996) aponta que seu significado deve ser definido a partir dos contextos de sua utilização. Deste modo, sua compreensão exige considerar a articulação dos conceitos de estrutura e funcionamento, assim explicitado por SILVA (1999):

a estrutura e a função são provisórias, ainda que a função seja relativamente mais durável e a estrutura relativamente mais provisória; são contraditórias e como tal estão ligadas por uma relação indissolúvel e, por fim, são influenciadas pelos movimentos de transformação da realidade produzidos em determinados contextos (p. 21).

Sendo importante não se perder no emaranhado dos termos, já que "função" e "funcionamento" não significam exatamente a mesma coisa, podemos recorrer à analogia que SAVIANI (1996) estabelece entre a Estrutura e o Funcionamento do Ensino e a Biologia. O autor associa a 'estrutura' do ensino à Anatomia, visto que focaliza os diversos órgãos que o constituem, suas características básicas. O "funcionamento" do ensino, por sua vez, relaciona-se à fisiologia, dado que enfatiza o modo como funcionam os diversos órgãos que constituem o ensino. Nesse sentido, podemos inferir que, sendo ambas provisórias, a estrutura e o funcionamento dizem respeito à organização do sistema escolar, tal como existe em um determinado contexto.

Se é verdade que tanto a estrutura quanto o funcionamento podem mudar, a primeira (a estrutura) possui um caráter determinante sobre a segunda (o funcionamento). Quando uma reforma educacional modifica a organização geral do ensino, prevendo novas formas de acesso, de financiamento etc, podemos dizer que esta é uma reforma estrutural. Com certeza, implicará mudanças no funcionamento do ensino. A recíproca, todavia, não é verdadeira. Várias formas de funcionamento podem corresponder a uma mesma estrutura.

Feitas essas considerações iniciais, é oportuno dizer que a Unidade I tem por finalidade estabelecer uma base para compreender o papel que vem sendo exercido pela educação básica no País. Como esclarecemos na

Introdução, tal movimento não pretende esgotar o tema, mas antes fornecer pistas para a compreensão de um campo de estudos complexo como é estrutura e funcionamento da educação. A reflexão tem início por um exame de como a educação foi concebida no passado. Isto porque o presente é, de fato, fruto de uma construção histórica que determina circunstâncias próprias para a educação. Nesse sentido, é legítimo lançar um olhar, ainda que breve, sobre aquilo que já passou, para compreendermos algo que o hoje por si nem sempre é capaz de descobrir. Começamos, portanto, por buscar respostas para a pergunta:

Que herança recebemos?

Quem se orienta para o estudo da educação brasileira no passado não deixa de se surpreender ao encontrar uma certa lacuna no sentido da definição de políticas específicas para a educação básica. Na verdade, algo das origens deste vazio pode ser buscado em nossa construção histórica que até o princípio do século XX desconsiderou a importância da educação da grande maioria da população.

Ao percorrermos as páginas dos livros de história da educação, é possível perceber que estes contêm muito mais referências ao anúncio de providências voltadas para o ensino superior do que para a educação básica. Isto não acontece por acaso. Estudos têm mostrado que a idéia de universidade esteve presente no País desde os primeiros tempos do Brasil colonial, muito embora a universidade propriamente dita seja uma construção republicana (CUNHA, 1988). Não se pode fazer afirmação semelhante em relação à educação básica, de modo específico ao ensino fundamental.

Se é verdade que o exame das iniciativas do século XIX permite constatar intenções governamentais significativas em relação às escolas secundárias, a exemplo da

criação do Colégio Pedro II e dos liceus, instituídos nas províncias, o mesmo não se verifica em relação ao ensino fundamental. Às escolas de primeiras letras, no passado, nunca se imprimiu um caráter prioritário, senão pela declaração de intenções que, no mais das vezes, não ultrapassava o papel. A educação das crianças pequenas, por sua vez, manteve-se ao longo da história como uma tarefa do lar ou destinada aos desvalidos. Só muito mais tarde seria concebida como política educacional.

Ao remeter às províncias o encargo do ensino fundamental e médio e circunscrever como responsabilidades do Poder Central a educação elementar e secundária no município da Corte e o ensino superior, através do Ato Adicional de 1834, os governantes brasileiros imprimiram um tom que iria marcar a política educacional no País. Na verdade, pode-se dizer que, com o processo de descentralização definido pelo Ato Adicional, a oferta do ensino fundamental torna-se ainda mais precária visto depender das condições de cada província. Nesse sentido, as razões do caráter fragmentário assumido pelas políticas de educação básica no passado não deveriam, pois, ser atribuídas apenas à relação centralização/descentralização. Na verdade, é na dinâmica da economia – e de como nela se movimentam as classes sociais – que devem ser buscados os principais determinantes da presença/ausência de tais políticas.

O modelo agrário-exportador, adotado no Brasil dos primórdios de sua história até os anos vinte (séc. XX), com efeito, prescindia de uma mão-de-obra qualificada. Isto iria se traduzir na ausência de um interesse mais explícito das elites dirigentes pela definição de uma política de educação voltada para as massas, contribuindo para o jogo de omissões entre as diferentes instâncias do Poder Público.

As mudanças no panorama econômico brasileiro, a partir da primeira metade do século XX, iriam imprimir

alterações subseqüentes no campo educacional. A queda da bolsa de Nova Iorque, fenômeno ocorrido nos Estados Unidos (1929) que provocou efeitos nefastos sobre as exportações brasileiras, gerou não apenas a crise do café, mas do próprio modelo econômico e da ordem política vigentes até então. Tais circunstâncias propiciam condições favoráveis para que o País ingresse em novo modelo econômico – o de substituição das importações, o que significa uma industrialização relativa e dependente.

Coincidindo com o fenômeno da urbanização e a emergência de uma classe média, a nascente indústria brasileira passa a demandar uma educação capaz de fazer face ao novo quadro de desenvolvimento. Assim, é somente a partir de tal época que podem ser reconhecidas iniciativas no sentido de propiciar educação para diferentes segmentos da população. Um exame da legislação daquele período permite constatar que as orientações se dirigem muito mais para o ensino médio e superior do que para o ensino fundamental, a exemplo da reforma Francisco Campos, nos anos trinta, e da Reforma Capanema, nos anos quarenta.

A reforma Francisco Campos, que teve como viés ideológico a formação de mão-de-obra e a formação das individualidades condutoras, instituiu dois ramos de ensino médio, rígidos e fechados entre si: o secundário e o profissionalizante. O argumento da necessidade de preparação de mão-de-obra voltada à industrialização foi utilizado, apesar de a incorporação das massas imigrantes (campo-cidade) na cultura urbana brasileira ter sido feita sem grande interferência da escola. A reforma Capanema, por sua vez, embora tenha apresentado propostas ambiciosas para organizar a educação brasileira, foi efetiva na organização do ensino médio, ao instituir as leis orgânicas específicas para os diferentes ramos de ensino: industrial (Decreto n.º 4.073/1942), secundário

(Decreto n.º 4.244/1942), comercial (Decreto n.º 6.141/1943), normal (Decreto n.º 8.530/1946) e agrícola (Decreto n.º 9.613/1946). Esta reforma destaca-se pelo seu caráter fragmentário ao negar a perspectiva do sistema de educação que emergiu, mesmo timidamente, na Constituição de 1934 – “que fixava a educação como direito e responsabilidade do Estado”, reforçando uma clara divisão entre ensino profissionalizante e ensino secundário (ROMANELLI, 1989).

No início da década de sessenta (séc. XX), após longa tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – a Lei n.º 4.024/61. De acordo com esta LDB, o ensino obrigatório restringia-se à escola primária, de quatro anos, organizando-se a estrutura do sistema educacional nos seguintes níveis:

Quadro I

ESTRUTURA DO ENSINO NA LDB N.º 4.024/61

Nível	Duração	Faixa Etária
Pré-Escola	3 anos	De 4 a 6 anos
Escola Primária obrigatória	4 anos	De 7 a 10 anos
Ginásio	4 anos	De 11 a 14 anos
Colégio	3 anos	De 15 a 17 anos
Ensino Superior	Variável	Após 18 anos

Fonte: Brasil. MEC. INEP. 2000, p. 11

Aqui cabe chamar atenção para a natureza da oferta da educação pré-escolar nesse período. Embora esta etapa de escolarização seja definida no texto da lei, é oportuno observar que a grande maioria da população que freqüentava a escola não tinha acesso a qualquer tipo de educação pré-escolar, muito menos com duração de três anos.

O início dos anos sessenta é também marcado por breve florescimento de projetos alternativos para os excluídos, através de campanhas de alfabetização de

adultos, ligadas aos Movimentos Populares de Cultura (MPC) e aos Centros Populares de Cultura (CPC). Tais iniciativas, todavia, são interrompidas pelo movimento político que veio a traduzir-se no golpe militar de 1964, resultando em longo período de ditadura.

A ditadura militar, fundamentada na ideologia e na doutrina de segurança nacional e desenvolvimento, instaurou uma política econômica fortemente voltada para a atração do capital externo. O novo regime extinguiu, com violência, as manifestações e possibilidades de atendimento às expectativas dos projetos e variados segmentos sociais.

A proposta educacional desse período é apoiada na concepção pragmática e tecnicista de que o ensino deve estar integrado às necessidades econômicas e exigências do mercado de trabalho. A teoria do capital humano, que fundamenta esta concepção, compreende a educação como um dos principais fatores para explicar economicamente as diferenças de capacidade de trabalho, produtividade e renda.

O projeto desse período se expressa em duas leis que perseguiram novo perfil para o sistema educacional brasileiro: a Lei nº 5.540/68, que sistematizou o projeto de reforma universitária, e a Lei nº 5.692/71, que pretendeu implantar compulsoriamente a profissionalização do ensino médio. É bem verdade que esta segunda lei contemplava também o ensino fundamental, através de uma série de determinações curriculares, a exemplo da introdução de um núcleo comum e uma parte diversificada e de uma nova seriação escolar.

Com a promulgação da Lei nº 5.692/71, passa a vigorar um sistema que articula o antigo curso primário ao ginásio, criando-se o ensino fundamental de oito anos, a partir de então, denominado 1º grau. Ao mesmo tempo, institui-se o 2º grau, de três séries que, por sua vez, substitui os cursos secundários anteriormente existentes, como se vê no quadro a seguir:

ESTRUTURA DO ENSINO NA LDB N.º5.692/71

Nível	Duração	Faixa Etária
Pré-Escola	3 anos	De 4 a 6 anos
1º grau obrigatório	8 anos	De 7 a 14 anos
2º grau	3 anos	De 15 a 17 anos
Ensino Superior	Variável	Após 18 anos

Fonte: Brasil. MEC. INEP. 2000, p. 11

A Lei n° 5.692/71 amplia a escolaridade obrigatória de quatro para oito anos. A despeito dessas modificações importantes que afetam tanto o ensino fundamental como o ensino médio, é predominantemente para este último que o legislador dispensa o cerne de sua atenção, instituindo a profissionalização obrigatória.

Objeto de controvérsias e críticas, essa não foi uma reforma de saudosa memória. Mais apropriado é talvez dizer que esta foi uma reforma que não houve. O tempo iria provar sua ineficácia, à medida em que não obtinha sucesso em resolver os problemas que se propunha. Eliminou o que havia de bom no sistema existente, sem pôr em seu lugar uma estrutura capaz de fazer face às novas demandas de desenvolvimento que passaram a surgir.

Paralelamente aos problemas da chamada profissionalização, cresceram as pressões sociais por educação, havendo progressivo aumento da oferta de escolaridade nos diferentes graus de ensino nos anos setenta e oitenta (séc. XX). Neste contexto, é promulgada a Lei n° 7.044/82. Essa Lei, ao desobrigar a profissionalização no ensino de 2º grau, alterando dez dos dispositivos da LDB 5.692/71, converteu a habilitação profissional em opção para a escola, estabelecendo que “a preparação para o trabalho poderá ensejar habilitação profissional, a critério do estabelecimento de ensino” (Art. 4º, parágrafo 2º). Delegou ainda competência aos conselhos estaduais para expedirem normas sobre os componen-

tes curriculares da parte diversificada e sobre o tratamento a ser dado à preparação para o trabalho. A partir da segunda metade dos anos oitenta, com a redemocratização do País, o debate sobre o ensino fundamental é retomado. Sua expansão é associada a uma significativa perda de qualidade.

Como síntese, pode-se dizer que a herança recebida foi caracterizada, em um primeiro momento, por uma oferta precária de educação, tanto em termos quantitativos como qualitativos, beneficiando segmentos muito restritos da população brasileira. Mudanças produzidas fora do campo educacional, por sua vez, foram elementos importantes na definição de novas prioridades educacionais.

As demandas no sentido da redemocratização do País começaram a ocorrer já no final dos anos setenta, vindo a expressar-se com vigor na primeira metade dos anos oitenta – a exemplo do movimento "Diretas-Já" que, em 1984, levou centenas de milhares de pessoas dos grandes centros urbanos do País a ocupar praças públicas em defesa de eleições diretas para a Presidência da República. Este contexto é propício ao questionamento da política educacional e da escola pública, período ao qual temos denominado de "tempos de transição" (VIEIRA, 2000 e VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2001: 73-93).

Em 1985, o Brasil volta a ter um presidente civil, ganhando corpo a idéia de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que põe em pauta o debate das grandes questões nacionais. A educação não fica à margem desse processo. A sociedade se organiza, empenhando-se na busca de opções para equacionar as questões sociais e econômicas, convergindo todas as atenções para a Constituinte, instaurada em início de 1987. Em outubro de 1988, o novo texto constitucional é aprovado, representando um momento decisivo na história política do País e da educação brasileira. Posteriormente, em 1996, novas e importantes mudanças no

campo educacional iriam se configurar através da aprovação de uma emenda constitucional (EC nº 14/96) que constitui marco de uma reforma educacional; de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96); e da Lei nº 9424/96 que institui o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério/Fundef. Pela sua importância, esses temas serão objeto de reflexão específica, através da análise da nova legislação (Unidade II), do financiamento da educação (Unidade III) e dos profissionais da educação (Unidade V).

Que perspectivas os tempos de transição anunciam?

O período compreendido entre 1985 e 1995 demarca os tempos de transição, conforme discutido no livro *Política e Planejamento Educacional* (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2001). Trata-se de momento importante para a educação brasileira, pois começam a ser geradas condições que propiciam o conjunto de mudanças legais e institucionais explicitadas e deflagradas a partir de 1996.

O debate em torno da Constituição de 1988 levou educadores e segmentos organizados da sociedade, não apenas a questionar o modelo educacional vigente, como também a buscar novo estatuto para a educação. Este primeiro momento é fértil em propostas de mudanças que coincidem com governos de oposição em importantes estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná, assim como em mudanças cujas origens devem ser localizadas na periferia do Estado (CUNHA, 1991). Nesse contexto, florescem experiências inovadoras em gestão escolar, a exemplo de práticas de eleição de dirigentes escolares e de constituição de conselhos nas escolas, assim como de iniciativas que buscam oferecer espaços de autonomia à escola, incentivando a definição de projetos peda-

gógicos concebidos a partir da realidade dos atores.

Com a eleição de Fernando Collor de Mello, que governaria de 1990 a 1992, o Brasil vive um hiato negativo em termos de educação (VIEIRA, 2000: 89-113). Com tantas questões a estremecerem a vida do País, tais como o confisco da poupança nacional e, posteriormente, o *impeachment* do presidente eleito, a educação fica à deriva. Desse período restaram intenções de um *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania* – o PNAC (Brasil. MEC/SENEB, 1991) e o ambicioso projeto inspirado no modelo de escola que Leonel Brizola buscara implantar no Estado do Rio de Janeiro – os CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública), batizados de CIACs (Centro Integrados de Assistência às Crianças) no governo Collor e renomeados de CAICs (Centro de Atenção Integrada à Criança e ao Adolescente) pelo governo Itamar, que concebe a política de atenção integral.

É importante assinalar que, no período Itamar (1992 - 1994), alguns redirecionamentos significativos ocorrem, a exemplo da elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos* (Brasil. MEC, 1993). O debate que se trava em torno do *Plano Decenal*, por sua vez, articula-se com a *Conferência de Jomtien*, na Tailândia, em 1990 – Ano Internacional da Alfabetização. Naquela oportunidade, o País assumira um compromisso internacional, antecipado pela Constituição de 1988 (ADCT, Art. 60), de até o ano 2000 erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Como desdobramento do *Plano Decenal*, realizou-se a *Conferência Nacional de Educação para Todos* (Brasil. MEC, 1994), oportunidade em que se firma o Acordo Nacional que estabelece o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade de Educação, assinado em outubro de 1994. Pelo referido Pacto, define-se, dentre outras medidas, proposta de piso salarial para docentes dos diversos sistemas de ensino fundamental (Brasil/MEC, 1994: 1047).

As idéias advindas do Pacto anteriormente mencionado seriam retomadas pelo governo seguinte, através do *Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* - Fundef, o qual será detalhado na discussão sobre o financiamento da educação (Unidade III).

O governo Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, consignatário de compromissos internacionais assumidos na década de noventa, volta sua atenção para a escola e para o ensino fundamental, elegendo este nível de escolaridade como foco central, movimento que se expressa em um conjunto de mudanças legais, já referidas aqui, assim como uma série de projetos e programas, tais como: a definição de “uma extensa reforma curricular, em todos os níveis de ensino”, expressa através da elaboração de *Parâmetros Curriculares Nacionais* (PCNs); o fortalecimento do *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica* (Saeb); a implantação do *Exame Nacional de Ensino Médio* (Enem); a implantação do *Programa de Avaliação Seriada* (PAS); a consolidação e ampliação de programas federais permanentes, como o *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE) e o *Programa Nacional do Livro Didático* (PNLD). Outras ações deflagradas a partir de 1995 foram: o *Programa Dinheiro Direto na Escola*; o *Programa TV Escola*; o *Programa Nacional de Informática na Educação* (Proinfo); e o *Programa de Formação de Professores em Exercício* (Proformação).

Mesmo sem um exame mais cuidadoso de seu impacto sobre o sistema educacional, tais medidas têm sido amplamente divulgadas. O governo federal, hoje, dispõe de “poderosos esquemas de comunicação e *marketing* que estão sendo incorporados à ação política”. Neste contexto, a política educativa tende a transformar-se “num turbilhão de eventos e ações que se esgotam em si mesmos” (GARCIA, 2000: 31).

A definição e encaminhamento desse conjunto de

iniciativas inaugura nova orientação governamental para a agenda da política educacional brasileira, explicitando assim os compromissos assumidos junto à agenda internacional promovida pelo Banco Mundial ao longo da década de 1990. Temos denominado esse momento da educação de tempos de explicitação. Isto porque, se no período anterior – “os tempos de transição” – o governo federal esboçava de forma tímida suas propostas de política, sob os governos de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Educação não apenas faz a divulgação de suas propostas como também desenvolve uma estratégia para sua implantação de norte a sul do País.

É oportuno registrar que ao anúncio de novas práticas e iniciativas nem sempre correspondem transformações no interior do sistema escolar. Ao contrário, muitas vezes a escola rejeita as inovações propostas – seja porque a cultura escolar resiste a mudanças impostas a partir de fora, seja porque a busca de novas formas de organização vem sendo feita de maneira improvisada, sem a devida contrapartida financeira e pedagógica.

A despeito de todos os investimentos que têm sido divulgados como gastos na educação básica, em final de 2000, ao anunciar os resultados do SAEB-99, o MEC expõe para o País uma realidade pouco animadora da situação educacional brasileira. Em grande número de estados brasileiros, o desempenho dos estudantes em testes de habilidades em Português e Matemática foi inferior ao biênio anterior. Este tema será tratado nas Unidades IV e VI. Situações como estas indicam a permanência de um conjunto de desafios a serem enfrentados na agenda das políticas educacionais atuais e futuras, alguns dos quais serão apontados ao longo deste estudo.



RESUMINDO A UNIDADE

O texto aborda alguns elementos históricos da construção e organização do sistema educacional brasileiro. A retrospectiva feita permite perceber que, no passado, a oferta de educação foi precária em todos os níveis tanto em termos quantitativos como qualitativos. A partir do movimento em torno da redemocratização do País, o debate sobre o sistema educacional brasileiro é retomado, dando destaque ao ensino fundamental.

Entre 1985 e 1995 (tempos de transição), são produzidas condições que irão permitir a criação de um conjunto de mudanças legais e institucionais deflagradas a partir de 1996, definindo um novo projeto educativo. Sublinha-se neste contexto a promulgação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei 9.394/96, assim como de uma série de outras iniciativas: definição de uma extensa reforma curricular, que resulta na elaboração de parâmetros curriculares nacionais para todos os níveis da educação básica; desenvolvimento e fortalecimento de estratégias de avaliação de cunho nacional para a educação básica (Saeb, Enem, PAS); aprovação, pelo Congresso Nacional, do PNE.

Conclui-se a Unidade alertando para o fato de que o anúncio de novas práticas e iniciativas nem sempre corresponde a transformações no interior do sistema escolar, sendo necessários tempo e investimento financeiro e pedagógico para o desenvolvimento de uma nova cultura escolar.



1. Com base no estudo realizado nesta Unidade, leia e comente a passagem a seguir, buscando articular a relação entre o passado e o presente.

Anísio Teixeira, o grande educador baiano, ao analisar a "duplicidade da aventura colonizadora na América", afirma sobre o Brasil Colonial:

A lei e o governo não consistiam em esforços da sociedade para disciplinar uma realidade concreta e que lentamente se iria modificar. A lei era algo de mágico, capaz de subitamente mudar a face das coisas. Na realidade, cada uma dessas leis representava um plano ideal de perfeição à maneira da utopia platônica. Chegamos, neste ponto, a extremos inacreditáveis. Leis perfeitas, formulações e definições ideais das instituições, e, como ponto entre a realidade, por vezes mesquinha e abjeta, e essas definições ideais da lei, os atos oficiais declaratórios, revestidos do poder mágico de transfundir aquela realidade concreta em uma realidade oficial similar à prevista na lei. Tudo podíamos metamorfosear por atos do governo! Não havendo correspondência entre o "oficial" e o "real", podíamos transformar toda a vida por atos oficiais.

2. Construa uma linha do tempo, destacando os principais marcos da estrutura e organização do sistema educacional brasileiro.

3. No texto a seguir, Walter Garcia destaca o movimento acelerado dos últimos anos de propostas educacionais de âmbito nacional, focaliza-lhe o caráter imediatista e suas repercussões na educação. Reflita com seu grupo, procurando perceber como esse movimento chega à

escola e quais suas implicações no trabalho educativo.

A redemocratização do país, com o agravamento da crise das dívidas internas e externas, associada aos poderosos e modernos meios de comunicação e *marketing* que estão sendo incorporados à ação política, vêm indicando que a administração por projetos e programas continua cada vez mais forte. A restrição nos orçamentos sociais é preenchida por programas financiados por organismos internacionais, que inclusive enviam seus técnicos, suas metodologias e controles, que passam a conviver com as estruturas tradicionais de administração. A agenda educativa sofre os impactos das idéias dominantes nos países centrais, que assim acabam impondo novas prioridades para a ação dos governantes. A sucessão de projetos e programas, que ficam com um olho na televisão e outro na próxima eleição, tende a transformar a política educativa num turbilhão de eventos que se esgotam em si mesmos, com um ritual de atividades que vão consumindo energias e recursos que poderiam estar sendo utilizados de maneira mais racional e mais condizente com a natureza da atividade que exige tempo, paciência, persistência e seriedade política. A eficiência deste modelo de atuação se torna mais visível medida que as ações têm um impacto uniforme, nacional e esta perspectiva pode reforçar certas tendências de recentralização educativa que já se insinuou em inúmeras ações em curso, punindo os estados mais pobres, carentes e desorganizados da Federação. Enquanto estiver em voga este modelo aqui descrito, talvez estejamos condenados a ficar esperando, como aguardamos todos os dias a novela das oito, qual a próxima atração que nos vai ser oferecida (GARCIA, 2000: 31).



SUGESTÕES PARA LEITURA

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil. (1930 - 1973)**. 11ª ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

Esse livro traça um perfil da educação entre os anos trinta e início dos setenta, apresentando um panorama geral das reformas propostas no período. É uma importante fonte para os interessados na história da educação.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 1993.

O autor aprofunda a reflexão sobre o modelo educacional que se pretendeu implantar durante o período da ditadura, discutindo suas características até o final dos governos militares.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição: 1985-1995**. Brasília: Plano, 2000.

Esse livro analisa as propostas dos governos José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e do primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso. Discute a política educacional através do estudo dos temas: centralização/descentralização, público/privado e qualidade/quantidade.

Unidade II



Legislação educacional: novos rumos para a educação

As leis não bastam.

Os lírios não nascem das leis.

(Carlos Drummond de Andrade)

O conjunto de iniciativas educacionais ocorridas a partir da segunda metade dos anos 1990, como vimos ao final da Unidade I, inaugura uma orientação governamental para a agenda da política educacional brasileira. Esse período, definido como tempos de explicitação de rumos (VIEIRA, 2000), traz mudanças substantivas para a educação brasileira. As principais modificações nesse setor decorrem de alterações na Constituição Federal de 1988 através de um conjunto de reformas encaminhadas por legislação aprovada a partir de 1996, a saber:

- Emenda Constitucional n.º 14/96;
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n.º 9.394/96 (LDB);
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela EC 14/96 e regulamentado pela Lei n.º 9.424/96;

- Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado pelo Presidente da República, em janeiro de 2001.

Esta unidade discute o tratamento dispensado pela legislação à educação básica, privilegiando alguns aspectos. Há, sem dúvida, outras matérias importantes, tais como a organização e a avaliação do rendimento escolar (LDB, Art. 24), as disposições sobre currículo (LDB, Art. 26 e 27), a educação das populações rurais (LDB, Art. 28), a educação indígena (LDB, Art. 78 e 79), a educação a distância (LDB, Art. 80) e outros temas que o leitor há de identificar. Como seria impossível priorizar todos esses temas, a escolha do estudo recaiu sobre os seguintes tópicos: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, educação profissional e educação especial. Dois temas de destaque no novo quadro legal são tratados em unidades específicas: o financiamento, aí incluindo o Fundef (Unidade III), e os profissionais da educação (Unidade V).

A reflexão toma como ponto de partida a Constituição de 1988, analisando de forma mais detalhada a LDB. De tal maneira, iniciamos pela pergunta:

Como a Constituição e a LDB tratam a educação?

O capítulo da educação na Constituição de 1988 é o mais detalhado de todos os textos constitucionais que, de uma forma ou de outra, trataram da educação no Brasil. A Lei de Diretrizes e Bases da Educacional Nacional mantém, em muitos aspectos, o espírito da Constituição. Em outros, todavia, traduz o projeto de reforma perseguido pelo governo federal, sobretudo a partir de 1995. A legislação por si, como observado pelas autoras em livro anterior (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2001), não altera a fisionomia do real. Indica, porém, opções buscadas pela sociedade civil e/ou política, já que tende a expressar a corre-

lação de forças presente nestes dois segmentos do Estado. Por isso mesmo é importante conhecer suas disposições, as quais têm o poder de interferir de forma significativa sobre a organização do sistema educacional, o cotidiano da escola e seus diferentes atores.

A Constituição estabelece que a educação é um “direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. Aqui se introduz uma primeira noção importante – a de que a educação é tarefa a ser compartilhada entre o Estado e a Sociedade. Na esfera do Poder Público, este dever é uma atribuição repartida entre as diferentes instâncias governamentais (a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios). A responsabilidade para com a educação no âmbito da família também se concretiza através de deveres, cabendo aos pais ou responsáveis matricular seus filhos “menores, a partir dos sete anos de idade, no ensino fundamental” (LDB, Art. 6.º). Uma questão a ser levantada sobre esse aspecto pode ser assim formulada: se no sentido liberal-democrático, o Estado é uma emanção da sociedade (família), que sentido tem falar em “responsabilidade do Estado e da família” e “em colaboração com a sociedade”? Não é esta estratégia uma forma de dissolver a responsabilidade estatal, de um lado, e subordinar a sociedade às políticas de Estado, de outro? Esse é um aspecto a considerar.

A finalidade da educação é o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CF, Art. 205 e LDB, Art. 2.º). Cabe registrar que esse fim orienta a educação nacional desde a Lei 5.692/71 (Art. 1º), não constituindo, portanto, aspecto novo. A nova LDB define a educação em sentido amplo, ao estabelecer que esta

abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pes-

quiza, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

A educação escolar é aquela disciplinada pela LDB. Estabelece a legislação que deve haver um vínculo entre a educação escolar, o mundo do trabalho e a prática social (LDB, Art. 1.º), sendo esta uma importante inovação na nova Lei.

Os princípios orientadores da educação nacional estabelecidos na Constituição (CF, Art. 206, Inc. I a VII) são retomados e ampliados pela LDB (Art. 3.º, Inc. I a XI). É importante mencioná-los, uma vez que definem as bases de sustentação do sistema educacional:

- I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, a arte e o saber;
- III. pluralismo de idéias e concepções pedagógicas;
- IV. respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V. coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII. valorização do profissional da educação escolar;
- VIII. gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX. garantia de padrão de qualidade;
- X. valorização da experiência extra-escolar;
- XI. vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

É oportuno observar que, ao tomar como referência a Lei 5.692/71, a atual LDB suprime os princípios políticos e filosóficos orientadores dos fins da educação, confundindo fins, objetivos e princípios. Entretanto, compa-

rando com as leis anteriores, é possível identificar três inovações da Lei 9.394/96:

- a) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, principalmente de permanência (Item I);
- b) gestão democrática do ensino público (Item VIII);
- c) reconhecimento de estudos e experiências obtidas pelo aluno fora da escola regular (Item X).

Os três princípios referidos destacam a preocupação com a evasão e reprovação escolar, principalmente no âmbito do ensino fundamental obrigatório e universal. Seguindo a orientação constitucional (CF, Art 206, Inciso VI), a gestão democrática busca a participação da comunidade escolar – professores, funcionários, alunos, pais ou membros da comunidade – no governo da escola. A valorização da experiência extra-escolar reflete a flexibilidade no trato das questões educativas, à medida que permite gerar respostas para situações como a matrícula inicial dos alunos em séries mais avançadas do processo de escolaridade e a certificação de equivalência com séries e cursos, entre outras.

Uma leitura atenta do texto da Lei permite perceber que tais princípios, definidos pela Constituição e explicitados na nova LDB, são permeados por dois grandes eixos – flexibilidade e avaliação (CURY, 1998).

O eixo da flexibilidade está presente na concepção da nova lei, através da presença de dispositivos voltados para a definição das grandes linhas da educação brasileira, ao lado de outros que oferecem ampla margem de atendimento às peculiaridades da Federação e à capacidade inovadora dos sistemas. Assim, equacionou-se uma proposta que abre a possibilidade da educação básica se organizar não apenas por séries, mas também por períodos semestrais, ciclos, alternância regular de estudos, grupos não seriados baseados na competência, na idade ou noutros critérios (LDB, Art. 23). É também o espírito de flexibilidade que permeia as possibilidades

de ingresso na educação básica (exceto na primeira série do ensino fundamental) mediante opções, antes inexistentes, a exemplo da alternativa de avaliação feita pela escola (LDB, Art. 24).

O eixo da avaliação reveste-se de significado particular no que diz respeito às incumbências da União. Esta passa a assumir de forma explícita um papel de coordenação e controle do conjunto do sistema educacional, com explícitas responsabilidades de avaliação (LDB, Art. 9.º, VI, VIII e IX). A discussão sobre este segundo eixo será mais bem detalhada na Unidade IV, quando serão discutidas iniciativas governamentais de avaliação.

O que diz a LDB sobre obrigações e deveres do Estado?

Importante dispositivo da Constituição Federal no sentido da construção da cidadania refere-se ao direito público subjetivo ao ensino fundamental (CF, Art. 208 § 1.º), sendo passível a “qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe” ou o Ministério Público acionar o Poder Público para assim o exigir (LDB, Art. § 5.º). Entende-se por “direito público subjetivo” aquele pelo qual o titular pode exigir imediatamente o cumprimento de um dever ou de uma obrigação. Esse dispositivo constitucional torna explícito o compromisso do Estado com o ensino fundamental, inclusive garantindo sua oferta gratuita para aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Isto quer dizer que o Poder Público tem obrigação legal de oferecer o ensino fundamental para toda a população. Os deveres do Estado se estendem aos demais níveis e modalidades de ensino, razão pela qual as tarefas do Poder Público incluem a garantia de que o ensino médio gratuito seja progressivamente universalizado.

São também deveres do Estado o atendimento às

crianças de zero a seis anos e aos portadores de deficiência, assim como o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; a oferta de ensino noturno regular; e de programas suplementares para o ensino fundamental, visando ao atendimento ao educando.

A Constituição de 1988 introduziu uma nova nomenclatura para os níveis e modalidades de educação e de ensino, referendada pela nova LDB. Assim, há dois grandes níveis de educação escolar: a básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a superior. Os níveis de educação escolar são perpassados por modalidades de ensino: a educação de jovens e adultos, a educação profissional e a educação especial. Embora a LDB não utilize esta expressão, é lógico supor que a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio possam ser compreendidos como subníveis da educação básica. Para facilitar o entendimento do leitor, esses, assim serão tratados ao longo de nosso estudo. Os subníveis e modalidades serão analisados em tópicos distintos. Antes, porém, é oportuno retomar a reflexão sobre o nível educação básica.

Como a educação básica é definida pela legislação?

Já se observou que a expressão educação básica é um tanto recente na literatura da política e do planejamento educacional no Brasil. A primeira LDB – a Lei n.º 4.024/61, à qual se fez referência na Unidade I – referia-se à “educação de grau primário” (Art. 23 a 32) e à “educação de grau médio” (Art. 33 a 61), ou ensino primário e médio (Art. 20). A reestruturação da década de setenta (séc. XX), como se viu naquela Unidade, resultou em uma organização também estruturada em dois níveis – o ensino de 1.º e 2.º graus, com uma subdivisão interna distinta daquela advinda da legislação anterior (Lei n.º 5.692/71, Art. 1.º a 23).

É a partir dos anos oitenta que a expressão educação básica começa a ser incorporada ao discurso da política educacional. Uma evidência nesse sentido é a ênfase atribuída à universalização da educação básica no documento orientador da política educacional no governo Sarney, denominado: *Educação para todos: caminhos para mudança* (BRASIL/MEC, 1985). O conceito com o qual então se trabalhava pode ser depreendido da passagem a seguir:

... a **educação básica** é aqui entendida como aquela que venha a possibilitar a leitura, a escrita e a compreensão da língua nacional, o domínio dos símbolos e operações matemáticas básicas, bem como o domínio dos códigos sociais e outras informações indispensáveis ao posicionamento crítico do indivíduo face à realidade. A educação básica extrapola os limites da ação meramente escolar e passa a compreender ações educativas para outros segmentos da população brasileira que não tiveram acesso à escolarização ou dela ficaram alijados prematuramente. Nesse sentido, compreenderá também o atendimento a toda a população jovem e adulta não escolarizada pelo ensino regular (BRASIL/MEC, ago/1985, p. 4. grifo nosso).

Com a Constituição de 1988, desaparecem as expressões ensino de 1º grau e ensino de 2º grau, dando lugar às denominações: ensino fundamental, ensino médio, creche e pré-escola (CF, Art. 208, I, II e IV). Até a aprovação da nova LDB conviveram as nomenclaturas da Lei nº 5.692/71 e do texto constitucional. Hoje, as novas formas de nomear a educação básica já foram assimiladas pelo sistema educacional.

Na educação básica, devem ser construídos alguns importantes alicerces da formação humana. Fazem parte de suas finalidades o desenvolvimento do educan-

do, visando a assegurar a formação comum necessária ao exercício da cidadania e o desenvolvimento de meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Em estudo anterior, destacamos a preparação para a cidadania como um desafio para além do chão da escola, reconhecendo todavia seu papel na garantia dos saberes necessários ao exercício da cidadania na era do conhecimento e da informação (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2001: 102).

A apreciação do tema da educação básica na Lei n.º 9.394/96 comporta algumas observações preliminares. O Título V, trata *Dos Níveis e Modalidades de Educação e Ensino*, compreendendo os desdobramentos expressos no Quadro III.

Quadro III

LDB - NÍVEIS E MODALIDADES DE ENSINO

Capítulo	Seção	Artigo (s)
I Da Composição dos Níveis Escolares		21
II Da Educação Básica	I Das Disposições Gerais	22 a 28
	II Da Educação Infantil	29 a 31
	III Do Ensino Fundamental	32 a 34
	IV Do Ensino Médio	35 a 36
	V Da Educação de Jovens e Adultos	37 a 38
III Da Educação Profissional		39 a 42
IV Da Educação Superior		43 a 57
V Da Educação Especial		58 a 60

Vimos antes que é possível interpretar a educação básica como um nível composto de subníveis. A lógica parece clara e em sintonia com a compreensão de nível de ensino. A dificuldade se instala quando se vê que a educação de jovens e adultos, por princípio uma modalidade, está localizada na educação básica, enquanto a educação profissional e a educação especial, que também constituem modalidades de ensino, estão fora do

capítulo da educação básica. Esta discussão pode parecer um preciosismo mas não é. Por quê? Porque as modalidades referem-se a formas de educação que podem estar presentes em um ou mais níveis de ensino.

Tome-se, por exemplo, a educação especial, em que os portadores de necessidades especiais podem estar inseridos da educação infantil ao ensino superior. Uma pessoa cega, por princípio, se tiver os instrumentos adequados à leitura em braille, poderá freqüentar todos os níveis de ensino, mas necessitará de uma modalidade especial de atendimento. Tome-se o caso da educação de jovens e adultos. Aqui o raciocínio seria um pouco diferente porque esta modalidade irá inserir-se no ensino fundamental e no ensino médio, mas não na educação infantil ou no ensino superior. A educação profissional, por sua vez, pode se localizar no ensino fundamental, no ensino médio, no ensino superior ou dirigir-se a clientela não escolarizadas. Nesse sentido, parece oportuno supor que o mais adequado seria que a LDB abrisse um título específico para as modalidades, nele inserindo três seções – educação de jovens e adultos, educação profissional e educação especial. Seriam eliminadas, assim, muitas dúvidas a respeito do tema, inclusive das responsabilidades do Poder Público para com níveis e modalidades. Este esclarecimento revela um dos tantos aspectos confusos na atual LDB, que têm produzido interpretações dúbias.

Feitas essas primeiras aproximações referentes à educação básica no corpo da nova LDB, vejamos algo acerca de seu detalhamento, considerando os seus diferentes subníveis. Começemos sobre a educação das crianças de zero a seis anos, a chamada educação infantil.

Educação Infantil

Com a legislação recente, a educação infantil conquistou espaço sem precedentes no ordenamento legal até então existente. A primeira LDB – a Lei no 4.024/61

– não fazia referência a formas de educação que antecessessem ao ensino primário. A Lei no 5.692/71 também é bastante omissa a esse respeito. Ao fixar o ensino de 1º grau como obrigatório dos sete aos 14 anos (Art. 20), definindo sete anos como idade mínima para ingresso (Art. 19), estabelece também que:

os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes (Art. 19, § 2º).

O único outro dispositivo da Lei n.º 5.692/71 sobre a educação anterior ao ensino obrigatório define que:

os sistemas de ensino estimularão as empresas que tenham em seus serviços mães de menores de sete anos a organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o Poder Público educação que preceda o ensino de 1º grau (Art. 61).

A preocupação com a educação das crianças pequenas, todavia, começa a conquistar *status* a partir da Constituição de 1988 que, como já se viu, trata da educação anterior ao ensino fundamental (referindo-se à educação ofertada em creches e pré-escolas) como um dos deveres do Estado. Também o *Estatuto da Criança e do Adolescente* - o ECA (Lei nº 8.069/90) é um marco importante no campo da educação infantil, contribuindo para o reconhecimento de sua importância, reflexo da agenda internacional discutida na *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança*, em 1989 (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2001: 48).

Na perspectiva da nova LDB, a educação infantil é compreendida como primeira etapa da educação básica (Art. 29), definindo-se dois momentos distintos em seu âmbito – de zero aos três anos de idade, quando a educação é ofertada em creches ou entidades equivalentes e de

quatro a seis anos de idade, quando a educação ocorre na pré-escola (Art. 30). Nesta etapa da educação básica, a avaliação não deverá ter como objetivo a promoção (Art. 31).

É oportuno observar que as chamadas classes de alfabetização não aparecem como parte da educação infantil em nenhum instrumento legal. Isto porque nem todas as unidades da Federação reconhecem sua existência. Nos Estados onde existem, por sua vez, tendem a figurar como uma etapa da educação que formalmente está sendo excluída pelos sistemas oficiais de ensino. Essa tendência de extinção é confirmada pelas estatísticas educacionais, como será possível observar na Unidade IV, que discute a oferta de matrículas por subníveis de ensino.

Outro aspecto a destacar sobre a educação infantil é que, segundo a legislação em vigor (CF, Art. 211 e LDB, Art. 11), sua oferta é uma responsabilidade dos municípios. Também este aspecto será aprofundado na Unidade IV.

Com a aprovação do PNE, observa-se que as orientações da LDB são reforçadas. Buscando superar a dicotomia assistência/assistencialismo, situa a educação infantil nas creches e pré-escolas, sendo progressivamente assumida pelo sistema de ensino. Propõe a distribuição de competência e a co-responsabilidade das três esferas de governo – Município, Estado e União, e família (1.2-Diretrizes).

Entre os objetivos e metas sublinhados como desafio para o final da década em relação a esse segmento, é oportuno ressaltar alguns pontos:

- Ampliar a oferta da educação infantil de modo a atender, em 5 anos, a 30% da população de até 3 anos de idade, e 60% da população de 4 a 6 anos, e até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 a 5 anos.
- Adaptar os prédios já existentes em 5 anos.
- Ampliar a oferta de cursos de formação de professores de educação infantil de nível superior;

com conteúdos específicos, prioritariamente nas regiões onde o déficit de qualificação é maior, de modo a atingir a meta estabelecida pela LDB para a década da educação.

- Extinguir as classes de alfabetização; adotar progressivamente o atendimento integral para criança de 0 a 6 anos.
- Estabelecer um Plano Nacional de Formação de Profissionais de educação infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios.
- Definir parâmetros de qualidade para supervisão em educação infantil; incluir creches ou entidades equivalentes no sistema nacional de estatísticas educacionais, no prazo de três anos (PNE, 2001: 51-52).

Os horizontes assinalados pelo PNE em relação à Educação Infantil mostram a amplitude da tarefa a ser enfrentada, considerando o prazo de uma década após sua aprovação, ocorrida em janeiro de 2001. Merece destaque a atuação subsidiária dos estados e da União na oferta de apoio técnico-financeiro aos municípios, principal responsável por esse subnível da educação básica. Problemas na passagem das propostas para as ações, entretanto, podem ser vislumbrados, visto que os investimentos propostos pelo Plano esbarram nos vetos presidenciais sobre a matéria financeira, o que acaba por tornar inócuas as mais animadoras declarações de intenções.

Ensino Fundamental

A LDB reafirma a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental, com duração mínima de oito anos. Sua oferta é compulsória para crianças a partir de sete anos e facultativa a partir dos seis anos de idade, possibilitando que estas iniciem seus estudos mais cedo, conforme tendência na maioria dos países.

O objetivo do ensino fundamental é a formação

básica do cidadão (LDB, Art. 32). Tal formação, segundo a compreensão legal, será efetivada mediante o cumprimento de um conjunto de requerimentos, quais sejam:

- I. o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meio básico o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- II. a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;
- III. o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;
- IV. o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social (LDB, Art. 32, I a IV).

Esses dispositivos indicam o sentido a ser atribuído à educação escolar, de modo particular o ensino fundamental que é a etapa à qual, por princípio constitucional, todos os cidadãos têm direito de acesso. Observe-se que o "desenvolvimento da capacidade de aprender" é mencionado duas vezes neste artigo (Incisos I e III). A LDB, assim, parece expressar sintonia com uma compreensão de que o desenvolvimento desta capacidade é uma de suas principais atribuições num mundo onde o conhecimento se modifica em velocidade vertiginosa. Nesse contexto, a escola não mais pode se concentrar apenas na palavra escrita e no saber docente, mas voltar-se para o cultivo de habilidades que contribuam para expandir os múltiplos aspectos da inteligência, facilitar a convivência humana, solucionar problemas e enfrentar situações novas.

Outro aspecto a mencionar diz respeito ao fato de que é facultada aos sistemas de ensino a possibilidade de desdobrar o ensino fundamental em ciclos (LDB, Art. 32,

§ 1.º), a qual é recomendada, inclusive, nas orientações apresentadas pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) do ensino fundamental. Tal recomendação fundamenta-se no reconhecimento de que esta proposta, ao mesmo tempo que possibilita conciliar o tempo escolar com uma distribuição dos conteúdos de forma mais adequada à natureza do processo de aprendizagem, tem o mérito de viabilizar uma organização menos parcelada do conhecimento (BRASIL/MEC/SEF, 1997: 59). A idéia de que dois ou três anos de escolaridade pertencem a único ciclo de ensino e aprendizagem, tem como finalidade definir práticas educativas que permitam aos alunos avançar continuamente na concretização das metas do ciclo.

A LDB abre também caminho para o regime de progressão continuada (Art. 32, § 2.º). Na prática, isto quer dizer que o sistema escolar não necessita operar através de um sistema de aprovação anual, mas pode adotar formas opcionais, onde os ciclos aparecem como alternativa de funcionamento que facilita a progressão continuada dos alunos, evitando a barreira da repetência.

A abertura propiciada pela lei tem estimulado a adoção deste regime em muitos estados. Segundo uma interpretação vigente, representa um mecanismo efetivo no combate à cultura da repetência até então firmemente encravada no sistema escolar. A par das vantagens reconhecidas por especialistas e formuladores de políticas educacionais, todavia, na prática, esta possibilidade, quando implementada, tem ocasionado intranquilidade junto a professores, que se deparam com a perspectiva de aprovar alunos, independentemente de seu rendimento escolar. Na verdade, o bom senso leva a crer que adotar o regime de progressão continuada sem criterioso apoio pedagógico e preparação prévia pode surtir efeitos talvez tão problemáticos quanto aqueles produzidos pelo sistema de progressão anual.

A lei determina ainda que o ensino fundamental seja presencial, admitindo a alternativa de ensino a distância (EAD) apenas como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais" (Art. 32, § 4.º). Ao ampliar o conceito de educação a distância, esse novo instrumento legal incorpora todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação, seja por meio de correspondência, transmissão radiofônica e televisiva, programas de computador, internet, ou os mais recentes processos de utilização conjugada de meios, como a telemática e a multimídia.

Reiterando uma trajetória de históricas controvérsias, a nova LDB tratou do ensino religioso, de matrícula facultativa nas escolas públicas de ensino fundamental, "sem ônus para os cofres públicos" (LDB, Art. 33). Rapidamente as forças ligadas à Igreja Católica se regimentaram e nova redação foi dada ao dispositivo, caindo por terra a idéia de ausência de ônus sobre o ensino religioso para o Poder Público (Lei n.º 9.475, de 22/07/97).

Outro aspecto a registrar no que se refere ao ensino fundamental diz respeito à jornada mínima de "quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola", até que prevaleça o regime de tempo integral (LDB, Art. 34, § 2º). A jornada escolar ampliada, entretanto, não é ainda uma realidade na maioria de nossas escolas.

O PNE, consoante as diretrizes da LDB, reafirma a preocupação com a universalização do ensino fundamental nos seus cinco primeiros anos de vigência, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. Entre as metas e objetivos, são destacados:

- Ampliação para nove anos da duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos.

- Regularização do fluxo escolar, reduzindo em 50%, em cinco anos, as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem.
- Garantia de que, em três anos, todas as escolas tenham formulado seus projetos pedagógicos, com observação das Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental e dos Parâmetros Curriculares.
- Promoção da participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares e de órgão equivalentes.
- Manutenção e consolidação do Programa de Avaliação do Livro Didático/MEC, estabelecendo entre seus critérios a adequada abordagem das questões de gênero e etnia e a eliminação de textos discriminatórios ou que reproduzam estereótipos acerca do papel da mulher, do negro e do índio (PNE, 2001: 22-23).

Ensino Médio

Na reflexão sobre o ensino médio na nova legislação, de início, cabe destacar que a Constituição Federal de 1988 previa a progressiva expansão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio (Art. 208, Inciso II) como dever do Estado. Diante da reestruturação do Estado e da redefinição de suas obrigações sociais, todavia, este artigo é reescrito na Emenda Constitucional n.º 14/96 como progressiva universalização do ensino médio gratuito. Dessa forma, ao retirar o termo obrigatoriedade, o dever do Estado passa a ser de universalizar o ensino médio gratuito. Em suma, a garantia do estatuto de direito a todo cidadão de prosseguir seus estudos fica restrita à medida da possibilidade da oferta pública (ALBUQUERQUE, 1997: 157).

Definido como etapa final da educação básica (Art. 35 e 36), num *continuum* de aprendizagem, a nova LDB pretende contribuir para a construção de uma identidade unificadora desse nível de ensino. Este horizonte encontra-se na indicação da possibilidade de superação da dualidade histórica que marcou sua construção no cenário educacional brasileiro: ensino propedêutico *versus* ensino profissionalizante.

Cabe aos estados e ao Distrito Federal, de acordo com o Art. 211 da LDB, a atuação prioritária em relação ao ensino médio. As finalidades e diretrizes curriculares desse subnível são assim definidas: a) a consolidação e aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; b) a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade às novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; c) o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; d) a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando-os com a prática, no ensino de cada disciplina (LDB, Art. 35).

Os dispositivos do PNE que abordam o ensino médio, totalizando vinte itens, enfocam a expansão do atendimento, infra-estrutura apropriada, a implantação da nova concepção curricular, a melhoria da aprendizagem, a formação de professores, a utilização de tecnologias da comunicação e informação, participação da comunidade na gestão e manutenção, o projeto político-pedagógico, incentivo à organização estudantil, atenção à educação ambiental. Dentre as metas apontadas, merece realce a atenção dada a:

- Formulação e implementação, progressiva, de política gestora da infra-estrutura física na

educação pública, assegurando, no prazo de dois anos, a contar da vigência do PNE, o atendimento da totalidade de egressos do ensino fundamental e a inclusão dos alunos com defasagem de idade e dos que possuem necessidades especiais de aprendizagem; a oferta de vagas que, no prazo de cinco anos, correspondam a 50% e, em dez anos, a 100% da demanda do ensino médio, em decorrência da universalização e regularização do fluxo de alunos no ensino fundamental; e a implantação e consolidação, no prazo de cinco anos, da nova concepção curricular elaborada pelo Conselho Nacional de Educação.

- Formação de professores de ensino médio, de modo que, em cinco anos, todos possuam diploma de nível superior, oferecendo, inclusive, oportunidades de formação nesse nível de ensino àqueles que não a possuem (PNE 2001: 80).

Note-se que o desafio em relação ao ensino médio é muito grande, considerando-se a necessidade de fomentar a identidade de escolas voltadas para este subnível da educação básica, de certo modo fragmentada pela precariedade da rede física destinada a este atendimento, feito em grande parte na "carona" do ensino fundamental. Soma-se a este quadro a tarefa da formação de professores, especialmente em Ciências e Matemática, razão pela qual o Plano estabelece como uma das metas o desenvolvimento de programa emergencial para formação de professores na área.

Qual é o tratamento dado pela LDB às modalidades de ensino?

A LDB dispensa atenção particular a três modalidades de educação: educação de jovens e adultos (Cap. 2,

Seção V, Art. 37 e 38); educação profissional (Cap. III, Art. 39 a 42) e educação especial (Cap. V, Art. 58 a 60).

Educação de Jovens e Adultos

A ênfase na Educação de Jovens e Adultos (EJA), inicialmente destacada na Constituição Federal de 1988, sofre refluxo com a Emenda Constitucional nº14/96, quando deixa fora do cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valoração do Magistério (Fundef) esta modalidade educativa. Embora se configure, mais uma vez, uma indefinição de recursos em relação a este desafio social, é forçoso reconhecer os avanços trazidos pela atual LDB. A Lei 9.394/96, ao tratar *Dos Níveis e Modalidades de Educação e Ensino* (Título V), reafirma o caráter gratuito da educação de jovens e adultos, rompendo com a concepção de ensino supletivo presente na Lei n.º 5.692/71. A EJA passa a ser vista como uma modalidade de educação básica, nas suas etapas fundamental e média, destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria (LDB, Art. 37).

O *Plano Nacional de Educação* (2001 - 2010) reafirma o desafio da erradicação do analfabetismo e de escolarização daqueles que não puderam freqüentar a escola na faixa etária garantida na Constituição. Assim, destaca o estabelecimento de políticas que facilitem parcerias no aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, bem como o efetivo aproveitamento do potencial de trabalho comunitário das entidades da sociedade civil, para a educação de jovens e adultos (idem; p.111). Notam-se, mais uma vez, a recorrência à estratégia de transferência de responsabilidade para a sociedade civil e o progressivo afastamento da instância governamental de suas obrigações com a oferta de educação para segmentos fora de faixa.

Tal situação é confirmada ao se observar objetivos e

metas como: a) estimular a concessão de créditos curriculares aos estudantes de educação superior e de curso de formação de nível médio que participarem de programa de educação de jovens e adultos; b) estimular as universidades e organizações não governamentais a oferecer cursos dirigidos à terceira idade; c) estabelecer que estes entes facilitem parcerias para o aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, bem como o efetivo do potencial de trabalho comunitário das entidades da sociedade civil, para a educação de jovens e adultos. O apoio social sem dúvida é imprescindível para o sucesso de iniciativas voltadas para a escolarização desse segmento, todavia não se pode esquecer de que cada esfera do Estado – sociedade política e sociedade civil – têm funções diferenciadas. Além do mais, é forçoso reconhecer o débito do Estado em relação aos jovens e adultos inseridos nesta modalidade educativa no que toca ao direito subjetivo à escolarização garantida pelo ensino fundamental.

Educação profissional

A LDB concebe a educação profissional como uma ação voltada para o permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva (Art. 39), podendo ser desenvolvida de modo articulado com o “ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas, ou no ambiente de trabalho” (Art. 40). Esta concepção, regulamentada através do Decreto n.º 2.208/97, define como objetivo desta modalidade educativa:

Promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas; proporcionar a formação de profissionais aptos a exercerem atividades específicas

no trabalho, com escolaridade correspondente aos níveis médio, superior e de pós-graduação; especializar, aperfeiçoar e atualizar o trabalhador em seus conhecimentos tecnológicos; qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho (Art. 1º).

Partindo destes objetivos, definem-se três níveis de educação profissional: o básico, o técnico e o tecnológico. O primeiro compreende uma modalidade de educação não formal, de duração variável, livre de regulamentação curricular, independentemente do nível de escolarização do aluno. Destina-se ao cidadão trabalhador no intuito de oferecer-lhe conhecimentos que possibilitem a reprofissionalização, a qualificação e atualização necessárias ao exercício da atividade produtiva na contemporaneidade; o nível técnico, com organização curricular própria, independente do ensino médio, podendo ser oferecido concomitante com ou sequencialmente a esse; o nível tecnológico equivale a cursos de nível superior na área tecnológica, duração entre dois a dois anos e meio, destinando-se a egressos do ensino médio ou técnico.

Ressalte-se, entretanto, que nem a Lei 9.394/96 nem o Decreto 2.208/97 definem o aspecto relativo ao financiamento dessa política de educação profissional. Pelo contrário, deixam-no em aberto tanto ao exercício público, privado ou sem fins lucrativos. No âmbito público, o investimento em educação profissional de maior aporte financeiro encontra-se nos recursos oriundos do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT), os quais, por não terem compromisso permanente e financiarem projetos de duração finita e curta, não oferecem a estabilidade social de que necessita qualquer estrutura de trabalho. No momento, o grande desafio em relação aos investimentos direcionados à educação profissional situa-se na articula-

ção entre a demanda de mercado e a demanda social, tendo em vista garantir a empregabilidade na atual organização do trabalho. Esta preocupação, portanto, deriva das transformações que hoje se vivencia na atividade produtiva, pois, quando se fala em qualificação profissional, não se faz referência mais à preparação para postos de trabalho para o emprego, mas especificamente para o trabalho. Essa é uma visão que precisa ser considerada, sendo necessário o desenvolvimento de habilidades articuladas, menos estanques e menos fragmentadas.

O PNE destaca a integração de iniciativas que favoreçam à implantação da educação profissional, ampliando as oportunidades de formação para o trabalho, treinamentos e dando especial relevo ao trabalhador rural. Esta atenção se efetiva na indicação de reorganização da rede de escolas agrotécnicas e na oferta de cursos básicos para agricultores com o objetivo de melhorar o nível técnico das práticas agrícolas e a preservação ambiental. Para tanto, enfoca em seus objetivos e metas a criação de um sistema integrado de informações visando a orientar a política educacional na área; a integração de cursos básicos profissionais com a oferta de programas que permitam aos alunos que não concluíram o ensino fundamental obter formação equivalente; o estímulo a parcerias entre sistemas públicos e a iniciativa privada, tendo em vista ampliar e incentivar a oferta de educação profissional.

Educação especial

A educação especial é outra modalidade destacada em três artigos da LDB (Capítulo V, Art. 58 a 60). É definida como a modalidade de educação escolar, destinada aos educandos portadores de necessidades especiais, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, sendo também ofertada em instituições especializadas (Art. 58). Ao assegurar o direito à educação com responsabilidade do Poder Público (Art.4º), que pode vir a ser

acionado para cumpri-la (Art. 5º), a LDB abre uma perspectiva mais favorável de acesso à educação para pessoas com necessidades especiais. Outro elemento favorável à educação especial é a incumbência das escolas de elaborar e executar sua proposta pedagógica (Art. 12), focalizando a aprendizagem e o rendimento dos alunos.

O fato de a nova LDB reservar um capítulo específico para a educação especial pode revelar o reconhecimento social dos trabalhos realizados na área ou ser fruto das lutas pelos avanços e conquistas de direitos para as pessoas com necessidades especiais, historicamente discriminadas na sociedade. Reflete ainda o consenso prevalecente nos movimentos internacionais que indica a preferência pela educação inclusiva a ser oferecida em instituições que incorporem a todos, reconheçam as diferenças, promovam a aprendizagem e atendam as necessidades de cada um para dar à escola maior eficácia educativa.

O Plano Nacional de Educação destaca, em suas metas para os próximos cinco e dez anos, a ampliação da oferta da estimulação precoce; a inclusão, no projeto pedagógico, das unidades escolares, do atendimento às necessidades educacionais especiais de seus alunos, definindo os recursos disponíveis e oferecendo formação e serviço aos professores em exercício; o estímulo à realização de estudos e pesquisas, especialmente pelas instituições de ensino superior, sobre as diversas áreas relacionadas aos alunos que apresentem necessidades especiais para aprendizagem; a inclusão, nos currículos de formação de professores, de conteúdos e disciplinas específicas para a capacitação ao atendimento dos alunos especiais. A inclusão de alunos especiais no ensino regular se destaca como a grande meta do PNE.

Para finalizar, pode-se dizer que as considerações sobre a educação básica na legislação permitem visualizar a política educacional, que se vem explicitando a partir de

1996. Os rumos da educação aí delineados caminham na direção da obrigatoriedade do Estado estritamente com a escolarização fundamental, embora estejam presentes compromissos com outros subníveis e modalidades.

A par das modificações introduzidas pela EC 14/96, expressas sobretudo na desobrigação do Estado para com o ensino médio e a educação de jovens e adultos, percebe-se certa sintonia entre os objetivos expressos na Constituição, na LDB e no PNE. São declarações de intenções que traduzem o projeto educativo em curso na sociedade brasileira em um determinado momento histórico – a passagem do século XX para o século XXI. O futuro dirá se os compromissos foram cumpridos e os objetivos atingidos.

É importante lembrar que, como afirmamos na Introdução deste livro, nem tudo se define a partir do campo educacional – o movimento de construção de um sistema educacional, em qualquer realidade, é sempre afetado por circunstâncias econômicas, sociais, políticas e culturais que lhe imprimem uma fisionomia e características próprias. E, como diz o poeta Drummond, os lírios não nascem das leis. Os lírios nascem das pequenas cepas cotidianamente plantadas por aqueles que acreditam e estão comprometidos com a educação de crianças, jovens e adultos brasileiros.



RESUMINDO A UNIDADE

Esta unidade contemplou alguns aspectos da educação básica na legislação. Abordou a concepção de educação presente na Constituição Federal de 1988 e na LDB, destacando-a como tarefa compartilhada entre Estado e sociedade. A análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei n.º 9.394/96) permite constatar que, em seus diversos dispositivos, estão presentes dois grandes eixos: flexibilidade e avaliação. A legislação em vigor limita a obrigatoriedade do Estado ao ensino fundamental, que se constitui um direito público subjetivo (LDB, Art. 5º). Os demais níveis de ensino se constituem como deveres do Estado, mas não são obrigatórios.

Na análise, merece destaque a referência à busca de parcerias, a chamada à família, à comunidade e à sociedade em geral na tarefa de garantir a educação para todos. Tal fato parece indicar estratégias progressivas de desresponsabilização do Estado, no âmbito da sociedade política, com a educação.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

1. A LDB traz como um de seus eixos norteadores a flexibilidade, a qual permite que a educação básica se organize não apenas por série, mas também por períodos semestrais, ciclos, alternância regular de estudo, grupos não seriados baseados na competência, na idade ou noutros critérios (LDB, Art. 23). Descreva como se encontra estruturado o ensino em sua escola (níveis e modalidades), apontando os desafios que tal flexibilidade vem trazendo para a prática docente.

2. Discuta com seu grupo como aconteceu ou está acontecendo o processo de elaboração do projeto pedagógico de sua escola, arrolando as dificuldades encontradas e como estas vêm sendo enfrentadas.

3. A lei não tem efeito mágico. Esta verdade remete a uma reflexão sobre as motivações pessoais e profissionais que vêm trazendo os professores de volta aos estudos. Elabore sua reflexão por escrito.



SUGESTÕES PARA LEITURA

GOMES, C. A. Uma Lei de Esperança: Estudo geral sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases. GOMES, C. A. (Org.) **A nova LDB: uma lei de esperança**. Brasília: Universa - UCB, 1998, p. 11-48.

O livro oferece um quadro geral da nova legislação, interpretando os principais dispositivos nela introduzidos. O autor, assessor legislativo do Senado, prestou colaboração direta ao Senador Darcy Ribeiro, na fase final de tramitação do projeto da LDB.

SAVIANI, D. **A nova Lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 3ª. Ed. Campinas: Autores Associados, 1997. Este livro se propõe "tornar acessível não apenas o teor da nova LDB mas também a sua trajetória, o seu significado social, político e pedagógico, assim como os seus limites e perspectivas". Oferece uma análise e interpretação da lei, assim como os principais documentos produzidos durante sua tramitação, entre 1987 e 1996.

Unidade III



Financiamento da educação: uma caixa-preta a desvendar

*A espantosa realidade das coisas,
é a minha descoberta de todos os dias.*

(Fernando Pessoa)

O financiamento é um dos temas mais importantes do planejamento, da política e da gestão educacional. Conhecê-lo é, pois, uma prioridade quando se pretende compreender a estrutura e o funcionamento da educação básica de modo "situado", isto é, no quadro da lógica política-econômica que orienta o Estado brasileiro. Contraditoriamente, entretanto, é também um dos assuntos mais desconhecidos por educadores. Trata-se de matéria pouco estudada, quando não ignorada nos cursos de Pedagogia e de Licenciatura. Se na prática o professor faz pouco uso de noções relativas a essa matéria, para os administradores, porém, este desconhecimento é problemático pois, em última instância, a política se revela nas formas de financiamento. As iniciativas de transferências de recursos diretamente às escolas têm evidência-

do o quanto faz falta, no dia-a-dia das equipes escolares, maior desenvoltura no trato com as finanças.

Não são apenas os professores e administradores escolares que enfrentam dificuldades em lidar com as questões do financiamento. No âmbito das secretarias de educação, muitas vezes também, a matéria financeira é assunto para uns poucos iniciados, que se comunicam entre si através das siglas, jargões e códigos numéricos peculiares ao ofício, deixando os demais colegas a navegar na ignorância. Ou seja, o financiamento persiste sendo uma caixa-preta para a grande maioria.

Situando o problema na perspectiva da análise e avaliação da política educacional esta lacuna exerce efeitos igualmente danosos. Isto porque “o dever do Estado para com a educação é inócuo se não for acompanhado da respectiva provisão de recursos para sua efetivação” (OLIVEIRA, 1995: 123). Ou seja, em política educacional, tudo é possível prometer. O que transforma as promessas em ações, contudo, é o compromisso financeiro com a sua execução. Esta preocupação é compartilhada por VELLOSO (1987) e VERAS (1994), quando destacam o financiamento como um dos fatores determinantes para a operacionalização das políticas educacionais a partir do momento em que o Estado define seus mecanismos de captação, destinação e utilização de recursos destinados visando ao ensino.

Os documentos de planejamento e os relatórios de atividades divulgados ao público em geral não fazem referências a matéria financeira, justamente o mecanismo que concretiza o planejamento e a política educacional. Há explicações para esse silêncio, é claro. De um lado, a própria complexidade do assunto e a ausência de preocupações com formas de divulgação dos dados orçamentários em linguagem acessível ao cidadão comum. De outro, o fato de que este tema árido e desconhecido por muitos é a chave para o conhecimento de onde estão, de

fato, as prioridades. Esconde, não raro, os mecanismos através dos quais a legislação é burlada, seja com boas ou más intenções. Maquiagens orçamentárias, transferências duvidosas... enfim, no interior desta caixa-preta, há segredos insondáveis por desvendar. E as administrações nem sempre estão interessadas em torná-los públicos.

Como tem sido tratado o financiamento da educação?

O financiamento da educação no Brasil tem se traduzido numa história permeada de percalços. Entre o autofinanciamento da fase jesuítica, o subsídio literário, os dispositivos das diferentes constituições republicanas, e as regulamentações expressas na Constituição de 1988 e na legislação de 1996 (EC n.º 14/96, Lei n.º. 9.394/96 e Lei n.º 9.424/96), muitas idas e vindas marcam sua trajetória. Nesse percurso vivemos movimentos pendulares de vinculação e não-vinculação de recursos para educação, correspondentes a períodos democráticos e ditatoriais. O termo técnico "vinculação" quer dizer que são atribuídos por lei percentuais específicos de determinadas receitas públicas para aplicação em gastos com a educação. Conseqüentemente, "não-vinculação" significa a inexistência de previsões específicas para a educação.

O exame das constituições brasileiras permite constatar que, em 1934 e em 1946, por exemplo, os recursos são vinculados, sendo suprimidos pelas Constituições Federais de 1937 e 1967 (Ver: MONLEVADE, 1997: 52-59 e OLIVEIRA, 1995: 124-128). A Constituição de 1988 retoma a vinculação e as considerações para um aprofundamento sobre a problemática do financiamento da educação hoje têm em seu Artigo 212 um elemento-chave para compreensão do tema. Vale destacar que a Emenda João Calmon (1983), colocada em vigor em 1986, já havia restaurado a vinculação de impostos da

União para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Antes de avançarmos na discussão, todavia, é importante ter claras as fontes do financiamento.

Quais são as fontes do financiamento?

O governo federal assim define as fontes do financiamento:

... a educação brasileira, em seus diferentes graus e modalidades, é financiada por recursos provenientes do setor público, e pelo setor privado por meio dos órgãos da administração direta e indireta das esferas federal, estadual e municipal, e pelo setor privado, que mantém escolas particulares e cobra mensalidades das famílias, associações e de outras entidades privadas (BRASIL, 1996: 16).

A distribuição das fontes pode ser visualizada conforme o Quadro IV.

Quadro IV

FONTES DA EDUCAÇÃO

Setor Público	Administração Direta	Governo Federal Governos Estaduais Governos Municipais
	Administração Indireta Empresas Estatais	Fundações e Autarquias
Setor Privado	Famílias e Indivíduos	Senai, Senac, Igrejas, clubes etc.
	Associações	
	Empresas Privadas	

Fonte: VERAS, 1997, Quadro III, p. 66.

É interessante observar que, em geral, quando se fala sobre o financiamento da educação, o foco é o setor público, passando-se ao largo da matéria referente ao setor privado, o qual, no entanto, não é um aspecto secundário da questão. Numa sociedade que comporta a livre iniciativa na educação (CF, Art. 209), pouco se discute sobre as condições para o seu funcionamento. Por outro lado, também acaba contribuindo para que o financiamento seja uma caixa-preta o fato de que há inúmeras formas de articulação nem sempre transparentes entre o público e o privado. Se é verdade que este é um tema que escapa ao conteúdo específico deste estudo, o registro é oportuno à medida que interfere sobre o uso dos recursos da própria educação pública.

As principais fontes públicas de recursos para a educação provêm das três esferas governamentais: a União, o Distrito Federal e os Estados, e os Municípios. O Artigo 212 da Constituição Federal refere-se ao financiamento da educação pública, o qual é definido nos seguintes termos:

A União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, 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.

Segundo VERAS (1997), algumas orientações básicas devem nortear a interpretação do Artigo 212. A primeira delas diz respeito à existência de um piso mínimo dos recursos vinculados à educação. Ou seja, as instâncias do Poder Público aplicam percentuais diferenciados, cabendo à União aplicar pelo menos 18% enquanto aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios pelo menos 25%.

A segunda orientação refere-se ao entendimento de que a vinculação é realizada à receita resultante de impos-

tos e não à totalidade dos recursos do orçamento. Assim, é um equívoco pensar que o Poder Público deve gastar em educação 18% ou 25% de todas as suas receitas. O cálculo dos percentuais vinculados à educação não é feito com base na totalidade do orçamento, que compreende outras fontes de recursos além das receitas de impostos.

Outra orientação é de que as receitas provenientes de transferências que tenham como origem imposto(s) devem ser computadas como tal. De tal maneira, os Estados devem incorporar à sua base de cálculo as transferências feitas pela União oriundas de impostos, assim como os Municípios devem adotar o mesmo procedimento com relação às transferências procedentes de impostos dos Estados e da União.

Cabe considerar também que a receita resultante de impostos pode financiar todos os níveis e modalidades de educação escolar, aí incluindo a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a educação superior. A Constituição, todavia, define esferas prioritárias de atuação. Aos municípios cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, sendo admitida a oferta de outros níveis de ensino apenas quando a responsabilidade municipal estiver plenamente cumprida (CF, Art.212, V e Lei n.º 9.394/96, Art. 11). Os Estados devem atuar no ensino fundamental e médio, cabendo à União o exercício de uma função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (LDB, Art. 8.º), bem como a responsabilidade pelo sistema federal de ensino, caracterizado pelas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES – e pelas escolas técnicas (LDB, Art. 9.º, II).

Qual o significado de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)?

O artigo 212 também orienta no sentido de que “a

aplicação dos recursos de impostos deve ser feita em 'Manutenção e Desenvolvimento do Ensino' - MDE, e não em educação *lato sensu* (em geral), como usualmente se entende" (VERAS, 1997: 58-59). Trata-se aqui de evitar outro equívoco – o de julgar que todos os gastos em educação são dispêndios com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.

A intenção do legislador com tal dispositivo foi de evitar a drenagem de recursos para um grande contingente de despesas que não são propriamente destinadas ao ensino e que em muito contribuem para a fuga dos recursos vinculados à educação para outras áreas de atuação do Poder Público. Este assunto é de tal importância que a LDB apresenta dois longos artigos que dispõem quanto ao que pode ser definido como MDE (Art. 70) e o que não pode (Art. 71). De uma maneira geral, podem ser computadas como despesas de MDE aquelas referentes a:

remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, material didático, transporte escolar e outras atividades ligadas aos objetivos básicos da educação, sendo excluídas as realizadas em "obras de infraestrutura, subvenções, programas suplementares e certos tipos de pesquisa" (VERAS & VIEIRA, 1997: 10-11).

O Quadro V permite visualizar as receitas de impostos e transferências vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

RECEITAS PROVENIENTES DE IMPOSTOS

	União	Estados	Municípios
1. Impostos próprios	II IE ITR (50% Municípios) IR (21,5% FPE) (22,5% FPM) (3,0% Reg) IPI (10% Estados) IOF IE	IPVA (50% municípios) ITCM (25% Municípios) ICMS (25% Municípios)	IPTU ITBI ISS
2. Impostos transferidos		Da União FPE (IR + IPI) IPI – Exp (25% Municípios) IRRF	Da União FPM (IR + IPI) ITR IRRF Do Estado IPVA ICMS IPI - Exp

Fonte: VERAS, 1997, Quadro III, p. 66¹

É com tais recursos que são feitas as despesas da educação.

1 Abreviaturas utilizadas no Quadro: II (Imposto sobre Importação), IE (Imposto sobre Exportação), ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), IR (Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza), IOF (Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos e Valores Mobiliários), IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), ITCM (Imposto sobre a Transmissão *causa mortis* e Doação de Bens e Direitos), ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), FPE (Fundo de Participação dos Estados), IPI-Exp (Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportação), IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte), IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana), ITBI (Imposto sobre a Transmissão "Inter Vivos" dos Bens Imóveis e de Direitos Reais Imóveis, ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

O que é o salário-educação?

O Artigo 212 trata também de outra fonte importante da educação pública, que é exclusiva do ensino fundamental – o salário educação. Esta fonte não é um imposto mas uma contribuição social. Assim, diz a Constituição que:

o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei (CF, Art. 212, § 5.º).

É importante lembrar que, além dos impostos e das receitas dele provenientes são também recursos públicos destinados à educação a “receita da contribuição social do salário educação e de outras contribuições sociais, a receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei” (Lei n.º 9.394/96, III, IV e V). A origem do salário-educação remonta a 1964 e hoje equivale a 2,5% da folha de pagamentos recolhidos pelas empresas ao INSS (excluídos os valores superiores a vinte salários mínimos). Parte do salário educação permanece nos estados onde é arrecadado (2/3) e parte é redistribuída pela União (1/3), em atendimento ao princípio de correção das desigualdades regionais.

O papel redistributivo da União, observado em relação ao salário-educação, se aplica a outras áreas da atuação governamental. Parte-se do princípio de que há uma ação supletiva da União no campo do financiamento da educação, com vistas à garantia de uma distribuição mais equitativa de recursos e um padrão mínimo de qualidade, considerando, para tanto, o esforço fiscal e a capacidade de atendimento de cada instância administrativa (LDB, Art. 75, § 1º e 2º). Esta ação supletiva e redistributiva é também condicionada à aplicação, pelos demais níveis de governo, dos mínimos definidos constitucionalmente (LDB, Art. 76), sem prejuízo do disposto em outras leis que tratam da intervenção no Estado

(CF, Art. 34) e no Município (CF, Art. 35), além do crime de responsabilidade (VERAS & VIEIRA, op. cit.).

Resumindo, pode-se afirmar que o financiamento da educação pública é uma tarefa de responsabilidade das três esferas do Poder Público, cada uma contando com as fontes apresentadas no quadro a seguir.

Quadro VI

FONTES DE RECURSOS DO PODER PÚBLICO

Poder Público	Fontes
União	Recursos orçamentários, oriundos da receita de impostos federais (18%); Recursos provenientes do salário-educação (1/3); Outros recursos oriundos de diversas fontes.
Estados	Recursos orçamentários ordinários provenientes da receita tributária estadual (25%); Fundo de Participação dos Estados (FPE), resultante da transferência de recursos federais (25%); Recursos provenientes da quota-parte do salário-educação, correspondente a 2/3 do total arrecadado no estado; Outros recursos oriundos de fontes diversas, incluindo o salário-educação, cota federal.
Municípios	Recursos orçamentários ordinários, provenientes da receita tributária municipal (25%); Fundo de Participação dos Municípios (FPM), resultante da transferência de recursos federais (25%); Outros recursos oriundos de várias fontes, incluindo a cota do salário educação transferida aos Municípios.

Como o próprio Ministério da Educação reconhece, os estudos sobre gastos públicos são escassos,

uma vez que o sistema de estatísticas educacionais não está equipado para fornecer estes dados de forma sistemática. Os últimos estudos detalhados datam de 1996 e 1997 (MEC/INEP, 2000: 63),

portanto, o impacto do Fundef sobre o financiamento da educação ainda não está dimensionado. No estudo realizado em 1996, constatou-se que há acentuada descentralização dos gastos no País, sendo seu percentual assim distribuído: os governos estaduais foram responsáveis por 45% do total, os governos municipais por 29% e o governo federal por 26% (aqui estão incluídos os recursos do salário-educação, dinheiro não orçamentário).

É oportuno observar que o referido estudo assinala que os gastos públicos brasileiros com educação não se afastam significativamente do nível dos países desenvolvidos. Enquanto, em 1996, os Estados Unidos gastaram 4,9% do Produto Interno Bruto (PIB), a Alemanha 4,7% e o Japão 3,8%, o Brasil gastou 4,6%. A diferença marcante, entretanto, é que no Brasil os gastos com ensino fundamental e médio (2,2% do PIB) situam-se em patamar inferior, não apenas ao dos países desenvolvidos, mas também ao de outros países em desenvolvimento (BIASOTO Jr. & SEMEGHINI, 1999: 21).

Feitas essas considerações gerais sobre o financiamento da educação, é oportuno avançar na reflexão, detalhando algo sobre uma importante inovação nesta matéria, que diz respeito ao ensino fundamental. Assim, cabe indagar:

O que é o Fundef?

A legislação federal, aprovada em 1996, introduziu um novo mecanismo de distribuição dos recursos para a educação – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef ou, simplesmente, Fundo), instituído pela Emenda Constitucional n.º 14/96, que modificou o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal, sendo regulamentado pela Lei n.º 9.424, de dezembro de 1996.

Quais são as modificações introduzidas no Art. 60 (ADCT)? Além de serem vinculados 60% dos recursos de MDE para o ensino fundamental, cria-se um fundo de natureza contábil com vigência de dez anos, a partir de 1998. O Fundo congrega 15% de quatro impostos (ICMS, FPE, FPM e IPI exp.) do Estado e de seus Municípios, procedendo-se depois a um rateio (CF, ADCT - Art. 60, § 1º e 2º). Visa a permitir a distribuição dos recursos na proporção dos alunos matriculados, com o objetivo de assegurar a universalização do ensino fundamental e a remuneração condigna do magistério. Se o volume de recursos não alcançar um mínimo definido nacionalmente a cada ano, a União deverá complementar este valor. Uma parcela de sessenta por cento dos recursos do Fundo deverá estar disponível para remunerar pessoal do magistério.

O Fundef foi introduzido em todas as unidades da Federação, a partir de 1998, traduzindo-se naquela que talvez seja a maior reforma já empreendida no sistema educacional brasileiro nas últimas décadas. Têm sido objeto de questionamentos os mais diversos e está provocando sem dúvidas mudanças que deverão ter impacto significativo sobre o sistema escolar. Há governos estaduais que perdem recursos para as redes municipais, o mesmo ocorrendo entre municípios. Com o Fundef, quis o Governo tornar compulsório o investimento prioritário no ensino fundamental. A heterogeneidade das situações nas diferentes unidades da Federação, todavia, não aconselha um olhar uniforme sobre a realidade. Assim, a municipalização forçada a partir do poder central (União) tende a, pelo menos no curto prazo, criar situações de grande desencontro das redes estaduais e municipais, assim como malversação de recursos. As páginas dos jornais de muitos estados brasileiros têm estampado denúncias nesse sentido, fato constatado por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), promovida pela Assembléia Legislativa do Ceará, cujo relatório final

foi transformado em livro (*CPI do Fundef – vitória da sociedade*. Assembléia Legislativa/Ceará, 2000).

O impacto do Fundef sobre a educação básica brasileira ainda não foi dimensionado, até porque a pesquisa sobre a matéria financeira necessita de tempo para ser produzida e sistematizada, e o Fundo ainda é bastante recente. É verdade que para os pequenos municípios das regiões e zonas empobrecidas do País, sua criação veio trazer recursos que passam a ser acrescidos aos caixas municipais. Nos centros de médio e grande porte, contudo, a situação de depauperamento progressivo do magistério persiste e o referido instrumento pouco ou nenhum alento representa.

Se é digna de registro a intenção de tornar operacional a prioridade ao ensino fundamental expressa na legislação recente, algumas indagações sobre os demais níveis e modalidades de educação persistem. O que deverá ocorrer, por exemplo, com o ensino médio, o eterno esquecido das políticas educacionais, onde são aplicados cerca de 5% dos recursos vinculados à educação? As iniciativas recentes de correção de fluxo escolar, os efeitos do próprio Fundo, através do qual cada criança na escola passa a valer recursos adicionais para o sistema que a matricula, e a deflagração de iniciativas visando ao acesso ao ensino fundamental de toda a população em idade escolar têm contribuído para aumentar a já crescente demanda social por educação secundária.

A história do ensino médio, todavia, tem a marca da clandestinidade no que se refere ao financiamento. Uma das estratégias de sua expansão tem sido pegar carona nos investimentos destinados ao ensino fundamental. Ou seja, onde há recursos para construções de escolas de 1ª a 8ª série, não é difícil alocar algumas salas para abrigar uma primeira série de ensino médio, depois uma segunda e, finalmente, uma terceira. Como será enfrentado este problema a partir do Fundo, de modo especial

nas unidades pobres da Federação? Ao que parece, o aceno de salvação há de vir de recursos internacionais, através de empréstimos contratados pelo governo federal. Neste caso, resta indagar: e o custo desses empréstimos, a quem cabe financiar? Essas e outras questões precisam ser mais bem aprofundadas.

Feitas essas considerações sobre as medidas de financiamento do ensino fundamental público, é importante prosseguir na reflexão, analisando outro importante instrumento legal – o *Plano Nacional de Educação* - PNE – examinando seus dispositivos sobre a matéria em foco.

O que o PNE prevê em matéria de financiamento?

O PNE foi aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 2000 e sancionado em janeiro de 2001. Como vimos, tem força de lei por cumprir um mandato constitucional, estendendo-se por uma década. Abrange os diferentes níveis e modalidades de ensino, bem como as áreas da administração educacional. Sua execução deve ser acompanhada pelo Poder Legislativo, com envolvimento de toda a sociedade (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2001: 91).

Como um Plano de Metas, o PNE anuncia custos, recursos disponíveis e estratégias para sua ampliação. Ao tratar do financiamento e gestão, em seu diagnóstico, procura desfazer a imagem equivocada de que a vinculação de recursos (25% Estados e Municípios e 18% da União) prevista pela Constituição e pela LDB pode representar valor elevado para a educação.

Os impostos não constituem sequer a totalidade de recursos orçamentários. Imposto é uma espécie do gênero tributo, constituído também de taxas e contribuição de melhoria (PNE, 2001: 163).

O Plano propõe maiores investimentos na educa-

ção, matéria que foi objeto de veto presidencial. Dentre os nove vetos, vale destacar aqueles voltados para a educação básica:

- Elevar na década, através do esforço conjunto da União, Estados e Municípios, o percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados à educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos deviam ser ampliados, anualmente, a razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano.
- Ampliar o Programa de Renda Mínima associado a ações sócio-educativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadrem nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano.
- Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de formação;
- Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir a vinculação e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente.
- Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (PNE, 2001: 192-195).

O argumento para tais vetos apóia-se na justificativa de que contraria o disposto na Lei Complementar n.º 101/2000, por não indicar fonte de receita correspondente e não estar em conformidade com o *Plano*

Plurianual (PPA). Enfim, todos os vetos foram justificados em nome da não-previsão orçamentária e da *Lei de Responsabilidade Fiscal*².

Conforme publicou a *Revista Educação* n.º 27, o presidente da República anuncia que a elevação de investimento deverá ocorrer à medida que crescerem a economia e a arrecadação de impostos. O ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, defendeu a atitude do presidente, evocando a nova *Lei de Responsabilidade Fiscal*: “não podemos comprometer despesas sem identificar fontes ... a execução das metas do PNE terão que ser incluídas no orçamento elaborado todo ano”.

A esse respeito, é oportuno o comentário do diretor do Sindicato dos Professores de São Paulo (Sinpro), Artur Costa Neto, professor da PUC:

a parte essencial do plano eram os investimentos, justamente o que foi cortado. Ou a educação é uma opção política para valer ou o PNE vai ser um conjunto de palavreado vazio.

A observação do representante sindical é pertinente. Com efeito, o PNE esbarra na falta de vontade política de concretizar a proposta de educação para todos no País. Na prática, trata-se de uma negação do próprio discurso do Estado mínimo que argumenta a presença mais efetiva do Poder Público nas áreas sociais, sobretudo na educação, em contrapartida ao seu afastamento de setores de infra-estrutura (energia, telecomunicação etc.).

2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101), de 4 de maio de 2000, tem como principais objetivos: ajuste fiscal entre receitas e despesas; limites para determinados tipos de despesa e para o endividamento; transparência e participação da sociedade; rigor na punição das transgressões. Pretende regulamentar o controle da gestão pública através do fortalecimento de mecanismo já previsto na Constituição – o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, os quais devem ser divulgados pelo titulares dos poderes a cada quadrimestre (Cf. POLO, 2001).

Na verdade, uma reflexão mais aprofundada sobre a matéria demandaria uma análise do tema no âmbito da reforma do Estado brasileiro, do qual a questão do financiamento da educação pública não se dissocia. Num quadro de comprometimento dos gastos públicos com variáveis que independem da própria educação, a exemplo dos custos da dívida interna e externa e do crescimento dos custos da previdência, muitos impasses se colocam para o financiamento da educação. Esse não é um tema que aqui se esgota e possui outros determinantes. Assim, é oportuno prosseguir na análise do tema proposto, ampliando um tanto mais o espectro de nossa reflexão.

Que outros aspectos são necessários considerar?

Tem sido pesquisado, dito e repetido que o problema do financiamento da educação no Brasil não é uma questão de falta de recursos, mas de má aplicação. Este é um tema que suscita inúmeras interpretações, tendo sido pouco discutido o esvaziamento da capacidade técnica das estruturas governamentais, resultantes da crise do setor público.

Entendendo que há flagrantes perdas financeiras nos intrincados processos burocráticos de tramitação entre a liberação de recursos e sua chegada à escola, a partir do início dos anos noventa, alguns Estados começaram a repassá-los diretamente às escolas, a exemplo de Minas Gerais e do Ceará. Desde 1995, o governo federal passou a adotar mecanismo semelhante em relação a recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, através do *Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental*, conhecido como *Programa Dinheiro Direto na Escola*. Esse programa distribui recursos federais diretamente aos estabelecimentos escolares, destinados ao atendimento de necessidades cotidianas e emergenciais.

O montante a ser recebido varia de acordo com o tamanho das escolas, havendo uma diferença nos valores distribuídos para as regiões mais pobres, assim como no repasse às escolas que atendem a crianças com necessidades especiais. Segundo o Ministério da Educação,

... o programa contribui de forma decisiva, para democratizar o sistema, por meio da participação da comunidade, na gestão escolar, uma vez que exige a constituição de associação de pais e professores ou de conselho escolar, para administrar os recursos recebidos (MEC/INEP, 2000: 23).

A participação da comunidade na gestão escolar está prevista pela LDB. Com efeito, num contexto democrático, ganha força a idéia do controle social sobre os recursos aplicados pelo Poder Público. Nenhuma legislação terá efeitos semelhantes àqueles passíveis de efetivação pela sociedade no exercício da cidadania. Como fazer isto? Em primeiro lugar, parafraseando Gramsci, é preciso socializar criticamente as verdades já descobertas pelos especialistas do financiamento. Está na hora dos pesquisadores desta matéria procederem a um trabalho de socialização das informações que dominam em linguagem simples e acessível ao cidadão comum. Nesse processo, há que se contemplar também a literatura destinada a técnicos, administradores, professores, estudantes de Pedagogia e de licenciaturas que, por princípio, devem conhecer a matéria financeira relativa à educação.

A LDB aponta um caminho no sentido de assegurar a transparência do uso de recursos com MDE, propondo o acompanhamento da execução orçamentária através de balanços anuais e de relatórios bimestrais, cabendo ao controle interno (Tribunais de Contas, Câmaras dos Vereadores e Ministério Público) o exame prioritário do cumprimento do Art. 212 e Art. 60 (ADCT) da Constituição Federal (LDB, Art. 73). Os órgãos de fisca-

lização podem vir a ser aliados importantes na condução das políticas educacionais. Para tanto, é necessário um trabalho de convencimento desses atores em defesa da educação. Esta é uma tarefa política e técnica. De um lado, é preciso que fique clara para todos a importância da educação para a cidadania e para o desenvolvimento. De outro, que os recursos vinculados à educação a ela pertencem e devem ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino; e que cada recurso perdido para a educação é um recurso perdido para o país. Para que o financiamento deixe de ser uma caixa-preta é preciso que todos se disponham a conhecer seus segredos.

A questão do financiamento envolve muitas outras dimensões aqui não contempladas, a exemplo do aporte de recursos que chegam via empréstimos internacionais e dos mecanismos de articulação entre o público e o privado (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2001: 43-72). No primeiro caso, pode-se mencionar o *Fundo de Desenvolvimento da Escola* – Fundescola, programa financiado pelo Banco Mundial, que entre outros componentes desenvolve ações voltadas para a melhoria da escola, como o financiamento de projetos escolares através do *Plano de Desenvolvimento da Escola* – PDE, *Projeto de Melhoria da Escola* – PME e *Projeto de Adequação de Prédios Escolares* - PAPE. O Fundescola objetiva garantir o alinhamento do sistema e, conseqüentemente, o fortalecimento da escola. Ele atua em três níveis: o primeiro, envolve a comunicação, mobilização e o controle social; o segundo, privilegia o apoio institucional ao desenvolvimento da escola mediante ações voltadas para o fortalecimento do sistema educacional; o terceiro enfatiza o desenvolvimento baseado na escola com ações descentralizadoras voltadas para sua autonomia.

Na articulação entre o público e o privado, situam-se iniciativas diversas de cooperação entre empresas e escolas, como exemplo, a convocação da classe empresarial para a adoção de escolas, ofertando algum tipo de servi-

ção em troca do uso da imagem da instituição assistida. DORTA (2001), ao analisar essa articulação, a partir da realidade cearense iniciada em 1994, sublinha o significado dessas parcerias como uma estratégia da lógica político-econômica que se desenha no país. Outra iniciativa nessa direção encontra-se no forte estímulo ao trabalho voluntário no âmbito escolar, a exemplo do programa *Amigos da Escola*, coordenado pela Rede Globo, porém com toda a estrutura e rede de informação fornecida pelo governo federal que estimula voluntários em seu tempo livre a assumirem as mais diversas tarefas escolares (MELO, 2000). Importa registrar que iniciativas dessa natureza incidem diretamente sobre a dinâmica da escola, ora favorecendo um clima de otimismo (quando a articulação é bem-sucedida), ora de incômodo em relação à descontinuidade das ações e transferência de responsabilidade que isso pode vir a produzir.

Como se vê, a discussão sobre o financiamento da educação é matéria complexa e não se esgota nos assuntos aqui tratados. O que se pretendeu foi tão-somente introduzir o leitor ao tema, se possível, despertando seu interesse para uma reflexão tantas vezes ausente de sua formação. Para tanto, procuramos apontar alguns aspectos dos intrincados mecanismos do financiamento, mostrando que é preciso melhor conhecer essa caixa-preta. Somente assim, será possível perceber onde estão as prioridades de fato da política educacional.



RESUMINDO A UNIDADE

O texto destaca o financiamento como mecanismo capaz de concretizar o planejamento e a política educacional. Ou seja, em política educacional, o que transforma as promessas em ações é o compromisso financeiro com a sua execução. Situa brevemente como tem sido

tratada esta questão, mostrando o predomínio de movimentos pendulares no que tange a vinculação e não-vinculação de recursos para a educação.

Com base na Constituição Federal de 1988, apresenta as fontes de financiamento da educação, destacando o salário educação e o Fundef. Outro ponto abordado diz respeito às despesas com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE). O PNE destaca-se como dispositivo legal que reconhece a limitação de recursos para efetivar a proposta de educação para todos. As opções inventariadas de investimentos adicionais pelo documento aprovado receberam veto presidencial, deixando em aberto as possibilidades de efetivação do referido plano. Discute-se ainda nova modalidade de financiamento que está sendo adotada na rede pública de ensino, através de programas de transferências de recursos diretamente às escolas. Outro aspecto mencionado é o controle social sobre os recursos públicos, desafio em construção na gestão pública escolar brasileira.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

1. Faça um levantamento acerca da repercussão do Fundef na sua comunidade. Como sugestão, pode-se recorrer a materiais impressos, vídeos, entrevistas com pessoas envolvidas nesse processo no município etc. Use sua criatividade.
2. Relacione os recursos presentes na escola onde você trabalha, identificando sua proveniência.
3. Discuta em grupo como vem sendo feito o controle social dos recursos públicos aplicados na educação.
4. Faça um levantamento identificando quanto o seu município recebe do Fundef, em função da arrecadação dos impostos e da matrícula no ensino fundamental.



SUGESTÕES PARA LEITURA

VERAS, M. E. B. e MARTINS, R. C. de R. O financiamento da educação pública básica no Brasil. **Pela Justiça na Educação**. FUNDESCOLA/MEC. Brasília, 2000, p.397-439. O texto analisa a história passada e a atual do financiamento da educação, as prioridades constitucionais e legais, as responsabilidades de cada instância federativa, a vinculação e a subvinculação de impostos. Discute o Fundef quanto a sua institucionalização, composição, distribuição, complementação e valor por aluno, regulamento e impacto.

DOURADO, L. F. (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Autores Associados: Goiânia, 1999.

Os artigos que compõem a presente coletânea analisam as políticas de financiamento da educação básica no país. Dentre as alterações substantivas nas formas de financiamento a educação básica, destacam o Fundef e os mecanismos de adesão vinculados à divulgação deste fundo pelo governo federal: justiça social, equidade, descentralização, qualidade e valorização do magistério.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000. O livro apresenta as principais fontes que financiam o ensino público no Brasil, explicitando seus fundamentos legais, o montante de valores envolvidos. Faz uma análise do sistema Tributário Brasileiro com vistas a mostrar o potencial de recursos disponíveis para o financiamento das políticas públicas no País. Ao situar o Fundef busca equilibrar os efeitos de sua implantação sobre os sistemas de ensino.

Unidade IV



Oferta e desempenho escolar: um olhar sobre os números

A realidade, porém, é que nos acostumamos a viver em dois planos, o real com suas particularidades e originalidades e o oficial com seus reconhecimentos convencionais de padrões inexistentes. Continuamos a ser, com autonomia, a nação de dupla personalidade, a oficial e a real.

(Anísio Teixeira)

Nas unidades anteriores, estudamos diversos aspectos relativos à estrutura e ao funcionamento da educação básica. Começamos por buscar elementos que permitissem situar a educação básica em nosso país, procurando articular elementos do passado e do presente (Unidade I). Em seguida, pela relevância que a legislação apresenta para a educação, discutimos alguns dispositivos do capítulo da educação na Constituição de 1988, aprofundando o conhecimento sobre a LDB e PNE (Unidade II). Neste percurso, atenção particular foi dispensada ao financiamento da educação, fator determinante da operacionalização da política educacional (Unidade III).

A Unidade IV pretende dar continuidade à reflexão

iniciada nas unidades anteriores, através de um estudo sobre a oferta de matrículas e o desempenho escolar. Isto significa dizer que iremos trabalhar com dados estatísticos, assunto nem sempre apreciado por educadores. Entretanto, discutir os números da educação básica é inevitável quando se pretende ampliar a compreensão sobre a política educacional, uma vez que estes traduzem prioridades de fato. Assim, a análise irá deter-se sobre a distribuição da oferta, procurando interpretar as tendências recentes de crescimento do sistema escolar e discutir seu significado.

A principal fonte de referência para estudar a oferta de matrículas é o *Censo Escolar*, instrumento governamental de coleta de informações, que faz um registro anual das estatísticas sobre a educação básica. Os dados do Censo, porém, são apresentados de forma pouco convidativa àqueles que não têm curiosidade particular pela análise estatística. Estes necessitam ser retrabalhados, através de tabelas e gráficos, de modo a facilitar a compreensão. Assim procedemos com relação aos números da educação básica, concentrando a análise sobre dados de 1996 e 2000. Escolhemos tal base de referência por permitir comparar a oferta de matrículas antes e depois da aprovação da LDB vigente.

Completando a reflexão desta Unidade, discutiremos também alguns aspectos do desempenho escolar, tendo por ponto de partida dados do *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica* (Saeb). Através deste instrumento de avaliação, o Ministério da Educação realiza a cada dois anos uma coleta amostral de informações sobre o nível de conhecimento de alunos do ensino fundamental e médio em todas as unidades federadas. Os sistemas de avaliação adotados pelo governo federal são passíveis de crítica uma vez que não são divulgados estudos mais aprofundados que permitam aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios se apropriarem das

metodologias e avaliações daí decorrentes. Na verdade, nem o sistema, nem a escola, nem o professor conseguem se apropriar dos reais significados apresentados pelos exames do Saeb. Constituem, porém, um elemento de ilustração sobre como anda o ensino em nosso país. Por esta razão, faremos rápido estudo sobre os resultados mais recentes deste sistema de avaliação (1995, 1997 e 1999).

No que se refere ao estudo sobre a oferta, a discussão se reportará aos diferentes subníveis de ensino – a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio – assim como alguns aspectos da oferta geral de matrículas na educação básica. Começemos, pois, pela pergunta:

O que dizem os dados sobre educação infantil?

Em grande parte dos estados e municípios brasileiros, e também no Distrito Federal, a educação infantil permanece sendo uma responsabilidade distribuída entre os setores de assistência social, sobretudo as creches, e os órgãos ligados à educação, sob cuja responsabilidade estava a parte mais significativa da oferta de pré-escola. Embora a Lei nº 9.394/96 tenha estabelecido que as creches e pré-escolas sejam integradas aos sistemas de ensino num prazo de três anos, pode-se observar que esta prática ainda é incipiente, prevalecendo a situação anteriormente mencionada. A partir de 1998, o Censo Escolar – que até então coletava dados apenas sobre matrículas na pré-escola e em classes de alfabetização – começou a registrar também, ainda que de forma incipiente, dados sobre creches. Já se afirmou que:

Historicamente atreladas às políticas assistenciais, as creches configuram-se como um desafio político cuja concretização de metas, no tocante à extensão e melhoria da infra-estrutura física e qualitativa do atendimento, impõe e

pressupõe um acurado diagnóstico do setor (NASCIMENTO, 1999: 45).

De fato, a dispersão de informações acerca desta etapa da educação infantil tem sido atribuída pelo governo como uma das causas para a inexistência de políticas públicas integradas para este setor. Entretanto, Estados e Municípios começam a se organizar

para elaborar resoluções que forneçam instrumentos legais para a abertura e o credenciamento de instituições, segundo critérios de qualidade aceitos nacionalmente (BRASIL/MEC/INEP, 2000: 43).

Este processo está em curso e, provavelmente, não será equacionado em curto prazo.

O exame dos dados sobre a oferta de educação em creches mostra uma matrícula ainda muito pouco expressiva. Em sintonia com o dispositivo legal, esta é concentrada na rede municipal. Em função do caráter recente da coleta de dados sobre esta etapa da educação básica, aqui os dados de comparação tomam por base 1998 e 2000, observando-se a seguinte distribuição:

TABELA I

**CRECHE - MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA
ADMINISTRATIVA - BRASIL - 1998 E 2000**

Dependência Administrativa	Ano-Base			
	1998		2000	
	nº abs.	%	nº abs.	%
Federal	187	0	495	0
Estadual	11.585	3	15.834	2
Municipal	246.676	65	537.628	63
Particular	123.356	32	304.153	35
Total	381.804	100	858.110	100

Fonte: BRASIL. MEC. INEP.

Os dados permitem perceber uma diferença considerável entre a oferta nos dois anos considerados. Em 2000 há mais do dobro das matrículas de 1998. O crescimento decorre, principalmente, da inclusão crescente de matrículas em estabelecimentos existentes que ainda não tinham sido cadastrados no censo escolar. Os próprios setores responsáveis pela coleta de dados estatísticos nas Secretarias de Educação, contudo, estão cientes de que os resultados registrados no Censo estão aquém da oferta real.

No que se refere à pré-escola, o atendimento é mais expressivo, como se pode ver através do total de matrículas em 1996 e 2000:

TABELA II

**PRÉ-ESCOLA - MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA
ADMINISTRATIVA - BRASIL - 1996 E 2000**

Dependência Administrativa	Ano-Base			
	1996		2000	
	nº abs.	%	nº abs.	%
Federal	2.407	0	1.247	0
Estadual	717.807	18	305.507	8
Municipal	2.378.929	59	2.838.057	69
Particular	937.898	23	957.305	23
Total	4.037.041	100	4.102.116	100

Fonte: BRASIL. MEC. INEP.

Comparando os dados de 1996 e de 2000, podemos observar que o aumento de matrículas na pré-escola foi muito baixo neste período. Considerando que a população em idade escolar permaneceu em crescimento, o que teria ocorrido? Uma possível explicação para a reduzida expansão da oferta nesta etapa da educação básica poderia estar na implantação do Fundef, a partir de 1998. Como o ensino fundamental passa a contabilizar

recursos para os cofres públicos, o interesse em investir na oferta de educação infantil pode ter diminuído no período. Outro aspecto a considerar reporta-se à incorporação das crianças de seis anos na matrícula do ensino fundamental, mecanismo que tem sido utilizado como estratégia de ampliação do número de alunos neste nível de ensino e, conseqüentemente, dos recursos recebidos através do Fundef.

Tendência semelhante e muito mais expressiva em termos de números ocorre com as classes de alfabetização. Esta etapa da educação infantil existe em muitas unidades da Federação, sobretudo no Nordeste. Em alguns Estados – como Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal – a sua oferta não figura no Censo Escolar. De uma maneira geral, pode-se dizer que as classes de alfabetização tendem a se configurar como um fenômeno em extinção, como se pode ver nos dados referentes a 1996 e 2000, quando a oferta se reduz em torno de 50%.

TABELA III

**CLASSE DE ALFABETIZAÇÃO - MATRÍCULA POR
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 1996 E 2000**

Dependência Administrativa	Ano-Base			
	1996		2000	
	nº abs.	%	nº abs.	%
Federal	3.400	0	647	0
Estadual	196.580	16	23.953	4
Municipal	829.501	68	395.809	66
Particular	196.620	16	183.942	30
Total	1.226.101	100	604.351	100

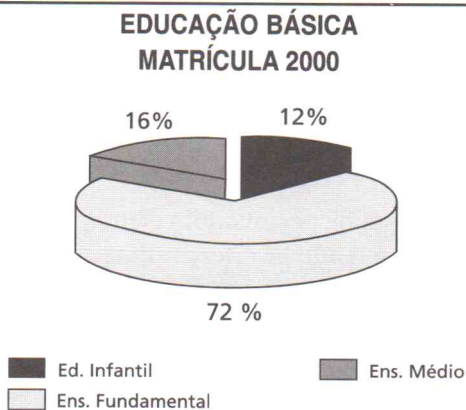
Fonte: Brasil. MEC. INEP.

A progressiva extinção da classe de alfabetização expressa nas estatísticas tem causas diversas e complexas.

Em breve comentário, podemos dizer que este movimento coincide com o reconhecimento de que a alfabetização é um processo e, portanto, não se restringe a um ano escolar, concretizando-se ao longo das séries iniciais do ensino fundamental. Por outro lado, é importante reconhecer a existência de uma cultura escolar arraigada em favor da chamada classe de alfabetização em muitos estados brasileiros. Assim, mesmo extinta, esta sobrevive de maneira clandestina sob a forma de primeira série fraca, ou estratégias outros que a escola por vezes se revela pródiga em criar (MAMEDE, 2000). Finalmente, vale assinalar que o advento do Fundef tem contribuído para acelerar o seu desaparecimento formal, pois, como afirmamos há pouco, a matrícula de crianças na primeira série do ensino fundamental significa recursos para o poder público, o que não ocorre com a educação infantil.

Somando-se a oferta em creche, pré-escola e classe de alfabetização verifica-se que esta totaliza 5.564.577 matrículas no ano de 2000, representando 12% da educação básica oferecida no País, como pode ser visualizado no Gráfico I.

Gráfico I



O governo reconhece que a educação infantil é importante fator de correção das desigualdades econômicas e culturais, constituindo em

instrumento precioso para a educação básica satisfatória, sendo particularmente importante para as crianças cujos pais não foram escolarizados e que não possuem, por esta razão, uma familiaridade com a cultura letrada e numérica (BRASIL/MEC/INEP, 2000: 45).

A pesquisa acerca dos dados do atendimento de educação infantil, todavia, indica que

Caso não ocorra uma firme ação do Estado visando atingir as crianças de família de menor renda, a universalização do atendimento tenderá a ocorrer entre as crianças oriundas de famílias com mais de dois salários mínimos de renda. Na verdade, o modelo que está sendo implementado propicia o retardo do acesso dos de menor renda (NASCIMENTO, op. cit. p. 52).

Nesse sentido, dispositivo foi inserido no PNE visando a

ampliar o Programa de Renda Mínima associado a ações sócio-educativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano (Item 1.3, subitem 22).

Todavia, este dispositivo foi vetado pelo presidente da República, gerando incertezas em relação ao cumprimento de metas voltadas para o atendimento à educação infantil.

As informações apresentadas sobre a educação infantil oferecem uma apreciação, ainda que rápida, do seu lugar no conjunto da educação básica. Feitas estas considerações, é oportuno passar ao exame dos dados

sobre o ensino fundamental. Aqui também procuraremos dimensionar a distribuição da oferta de matrículas.

O que dizem os dados sobre o ensino fundamental?

De acordo com a legislação vigente, o ensino fundamental é responsabilidade dos Estados e dos Municípios (CF, Art. 211, § 2º e 3º e LDB, Art. 10, V e Art. 11, V). O exame dos dados de 1996 e de 2000 evidencia mudanças na distribuição de matrículas desta etapa da educação básica:

TABELA IV

ENSINO FUNDAMENTAL - MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA BRASIL - 1996 E 2000

Ensino Fundamental	Dependência administrativa	Ano-Base			
		1996		2000	
		nº abs.	%	nº abs	%
1ª a 4ª série	Federal	10.402	0	4.646	0
	Estadual	9.148.458	49	5.811.055	31
	Municipal	7.917.332	42	11.645.792	62
	Particular	1.761.799	9	1.410.702	7
	Subtotal	18.837.991	100	18.872.195	100
5ª a 8ª série	Federal	12.594	0	12.274	0
	Estadual	8.710.970	72	9.349.220	65
	Municipal	1.906.883	16	3.759.296	26
	Particular	1.498.160	12	1.317.776	9
	Subtotal	12.128.607	100	14.438.566	100
Total	Federal	22.996	0	16.920	0
	Estadual	17859428	58	15.160.275	46
	Municipal	9.824.215	32	15.405.088	46
	Particular	3.259.959	10	2.728.478	8
	Total	30.966.598	100	33.310.761	100

Fonte: BRASIL. MEC. INEP.

Outro aspecto a se observar diz respeito à distribuição das matrículas no interior do sistema público de ensino. Nota-se que, de uma maneira geral, a participação da oferta municipal aumentou, tanto na 1ª a 4ª série, como na 5ª a 8ª série. Este movimento pode ser observado em termos percentuais: em 1996 os municípios respondiam por 42% da oferta de 1ª a 4ª e por 16% da oferta de 5ª a 8ª série; em 2000 esta participação havia aumentado para 62% e 26%, respectivamente. Ao mesmo tempo, a participação estadual diminuiu de 49% para 31% na 1ª a 4ª série e de 72% para 65% na 5ª a 8ª série. Tal expansão é motivada pelo Fundef, que redistribui recursos conforme o número de alunos matriculados no sistema. A situação permite detectar indícios de uma expansão municipal compulsória.

O aumento de matrículas foi maior de 5ª a 8ª série do que de 1ª a 4ª série, anunciando uma tendência de regularização do fluxo escolar. A despeito desta dimensão positiva do crescimento da oferta, estudo recente sobre o ensino fundamental brasileiro mostrou que

... o sistema educacional brasileiro, a despeito de seu expressivo crescimento e da ampliação do atendimento da população na faixa etária, ainda está longe de uma boa eficiência e apresenta um baixo rendimento. Malgrado a democratização das vagas, ele está longe de atender à equidade, subsistindo fortes desigualdades regionais e internas ao próprio sistema. A esperança de escolarização de uma criança é muito baixa, uma vez que poucos conseguem terminar o ensino fundamental (PEREZ, 1999: 69).

Dados sobre a taxa de distorção série/idade no ensino fundamental na década de noventa mostram que esta é uma situação em vias de melhora, mas ainda muito grave.

**ENSINO FUNDAMENTAL - TAXA DE DISTORÇÃO
IDADE/SÉRIE - BRASIL - 1991 - 1998**

Ano	Séries (%)							
	Total	1ª s.	2ª s.	3ª s.	4ª s.	5ª s.	6ª s.	7ª s.
1991	64	59	63	63	62	70	69	67
1996	47	40	44	47	47	55	53	49
1998	47	38	44	44	46	54	52	52

Fonte: BRASIL. MEC. INEP

Outro sério problema do sistema escolar brasileiro e, particularmente do ensino fundamental, tem sido a existência de baixas taxas de promoção, articuladas a altos índices de repetência e evasão. Também neste caso observa-se progressiva melhoria da situação existente, embora distante dos resultados desejáveis:

**ENSINO FUNDAMENTAL - TAXAS AGREGADAS DE
TRANSIÇÃO - BRASIL - 1990 - 1997**

Ano	Promoção (%)	Repetência (%)	Evasão (%)
1990	60	34	6
1995	65	30	5
1997	73	23	4

Fonte: BRASIL. MEC. INEP

O governo federal considera que o ensino fundamental tem sido o nível de ensino a expressar os avanços mais constantes e continuados em termos do atendimento à população em idade escolar. O aumento de matrículas na década de 1990 representou uma incorporação de grande contingente de novos alunos ao sistema escolar. Também a taxa de escolarização líquida subiu, antecipando a própria meta do *Plano Decenal de Educação para Todos*, que previa uma elevação para 94% da cobertura da população em idade escolar até 2003.

O Poder Público tem afirmado que hoje o sistema de ensino já possui capacidade física para abrigar todas as crianças de 7 a 14 anos e a grande maioria daquelas na faixa de 15 a 17 anos; que o problema, portanto, não seria mais tanto de acesso, mas de fatores extra e intra escolares que dificultam a permanência na escola e a progressão escolar. Com efeito, o *Censo Escolar* de 1997 apontou taxas de abandono extremamente elevadas, atingindo cerca de 20% em algumas regiões. Os dados do *Censo Escolar* 2000, já disponíveis ao público, ainda não oferecem condições de analisar esta diferença.

Segundo o diagnóstico governamental, os principais obstáculos a serem enfrentados no ensino fundamental referem-se a problemas de: repetência, defasagem série/idade, inchaço das matrículas, evasão escolar, diferenças regionais e formação deficiente de professores (BRASIL/MEC, 2000).

Tal diagnóstico coincide com o de especialistas que observam a

necessidade de um esforço mais concentrado dos diferentes níveis de governo na implementação de políticas que contemplem não só um progresso dimensionado quantitativamente, mas um avanço qualitativo que envolva dimensões tais como: formação de professores, remuneração, material didático de apoio, adequação dos currículos, sistemáticas de avaliação, gestão da unidade escolar, dentre outras (PEREZ, idem).

De fato, os problemas são muitos. Em todo o País, opções vêm sendo buscadas para equacioná-los. As classes de aceleração, por exemplo, têm sido uma das opções buscadas para responder ao problema do fracasso escolar. Em 2000 já abrigavam 1.170.274 alunos. Nas diferentes unidades da Federação e no interior dos sistemas de ensino, respostas visando a aprimorar os padrões de funcionamento da escola pública estão sendo procuradas.

Todavia, é preciso não perder de vista o fato de que muitas são as dificuldades em desenvolver tais ações à medida que são propostas que requerem mudanças substantivas não somente no modo de fazer como também de conceber a escola e a aprendizagem.

Na prática, observa-se que as iniciativas de política educacional têm chegado à escola de forma inadequada, à medida que ensejam respostas rápidas em detrimento do “pleno desenvolvimento do educando e de seu preparo para a cidadania”. Nesta óptica o qualitativo se confunde com o quantitativo. Ao movimento de expansão do ensino fundamental, corresponde um aumento da demanda sobre o ensino médio. Nosso próximo passo será examinar a distribuição da oferta neste sub-nível que, como veremos, apresenta indicadores de crescimento proporcionalmente ainda mais elevados que os do ensino fundamental.

O que dizem os números do ensino médio?

O ensino médio brasileiro já foi caracterizado como um ensino de minorias sobreviventes. Isto porque, em pleno século XXI, poucos são os jovens que têm acesso a essa etapa de escolaridade. Em 1996, menos de 25% da população entre 15 e 17 anos freqüentava a escola média. Para aqueles que a ela tinham acesso, em sua maioria jovens e adultos, o ambiente de ensino-aprendizagem revelava-se pouco alentador. Os dados mostram que, já na primeira série do ensino médio, 22% abandonam o curso e 14% são reprovados (MELO, 1999: 92). Assim, é que

... minoritária em números absolutos, quase inexistente em termos da cobertura da faixa etária à qual se destina, internamente segmentada, a escola média brasileira tem sido, mais que qualquer outro nível de ensino, marcada por uma desigualdade que se inicia antes e fora

dela, na escola obrigatória e se completa em suas fileiras (Idem, p. 93).

Apesar de todos os problemas com que se defronta, esta etapa da educação permanece em ritmo de crescimento. A expansão da demanda e de sua oferta, ao mesmo tempo que reflete o processo de universalização do ensino fundamental, ancora-se principalmente no reconhecimento da importância da escolaridade frente às novas exigências do mundo do trabalho na era da sociedade do conhecimento e da informação. O exame dos dados de 1996 e 2000 explicita as modificações observadas nos anos anteriores.

TABELA VII

ENSINO MÉDIO - MATRÍCULA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 1996 E 2000

Dependência Administrativa	Ano Base			
	1996		2000	
	nº abs.	%	nº abs.	%
Federal	98.725	2	92.674	1
Estadual	3.878.401	73	6.182.283	82
Municipal	289.148	5	251.093	3
Particular	1.034.962	20	987.526	14
Total	5.301.236	100	7.513.576	100

Fonte: Brasil. MEC. INEP.

Entre 1996 e 2000, a composição da oferta de ensino médio passa por significativas alterações. Observa-se que, em sintonia com a legislação aprovada em 1996, esboça-se forte tendência de crescimento da oferta no âmbito dos Estados. Enquanto a matrícula praticamente duplica na rede estadual, passando de 3.878.401 para 6.182.283, diminui em todas as demais dependências. Em termos percentuais, isto significa que a oferta na rede estadual passa de 73% para 82%. No caso do setor

particular, a redução é de 20% para 14%. Isto significa que, no conjunto, a oferta pública passa de 80% para 86%, expressando movimento semelhante àquele observado em relação ao ensino fundamental.

Os números mostram que a oferta e a demanda têm crescido, embora ainda seja grande a tarefa em torno de sua progressiva universalização, quer pelo desafio da cobertura da população em idade própria, quer pela falta de definição de recursos vinculados que garantam uma expansão planejada e sistemática. Por outro lado, os desafios relativos a esta etapa da educação básica permanecem grandes. Como destacou MELLO (1999):

a universalização do ensino médio no Brasil passará inevitavelmente pela correção do fluxo escolar da educação básica como um todo, viabilizando a transição do atendimento universalizado de jovens entre 15 e 17 anos para a universalização de um nível mais específico (op. cit., p. 101).

Nesse processo, é importante reconhecer que serão necessárias muitas inflexões de rumos – desde a superação da dicotomia entre preparação propedêutica e profissional, para a qual a LDB sinaliza, até a formação dos recursos humanos que atuam no ensino médio, produção de materiais e outros tantos insumos sem os quais será impossível construir uma identidade própria a esta etapa da educação básica. Outros países já o fizeram. Nessa matéria, porém, o Brasil ainda está engatinhando.

O que dizem os números gerais da educação básica?

Após proceder a um estudo detalhado, ainda que não exaustivo, de algumas estatísticas referentes aos diferentes segmentos da educação básica, é oportuno

fazer uma reflexão final sobre a oferta neste nível de ensino. Para tanto, serão discutidos dados relativos às matrículas nos diversos subníveis, assim como sua distribuição por dependência administrativa, agregando informações apresentadas anteriormente.

A análise da evolução de matrícula na educação básica no período 1996 - 2000, permite perceber um crescimento geral considerável na oferta de ensino neste nível.

TABELA VIII

EDUCAÇÃO BÁSICA - EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA POR SUBNÍVEL DE OFERTA - BRASIL- 1996-2000

Educação Básica		1996		2000	
		nº abs	%	nº abs	%
Ed. Infantil	Creche	-	-	858.110	2
	Pré-escola	4.037.041	10	4.102.116	9
	Classes de alfabetização	1.226.101	3	604.351	1
Ensino Fundamental	1ª a 4ª séries	18.837.991	45	18.872.195	41
	5ª a 8ª séries	12.128.607	29	14.438.566	31
Ensino Médio		5.301.236	13	7.513.576	16
TOTAL		41.530.976	100	46.388.914	100

Fonte: BRASIL. MEC. INEP. Resultados obtidos a partir do Censo Escola. Agosto/2000.

Como se vê, houve expansão considerável da oferta, com um acréscimo de cerca de cinco milhões de matrículas no período 1996 - 2000. Examinando-se a distribuição interna da oferta, entretanto, constata-se que o padrão de crescimento permanece praticamente inalterado. Em 1996, 13% das matrículas estavam na educação infantil, 13% no ensino médio e 74% no ensino fundamental. Em 2000, a educação infantil correspondia a 12% da oferta, o ensino médio a 16% e o ensino fundamental a 72%. Ou seja, a seletividade do ensino médio permanece e, ao que tudo indica, também os problemas de fluxo escolar.

Um segundo aspecto a observar diz respeito à distri-

buição da oferta por dependência administrativa, como se vê na tabela a seguir.

TABELA IX

**EDUCAÇÃO BÁSICA - EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA POR
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA
BRASIL- 1996 - 2000**

Depend. Adm.	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Federal	5.807	2.389	22.996	16.920	98.725	92.674
Estadual	914.387	345.294	17.859.428	15.160.275	3.878.401	6.182.283
Municipal	3.208.430	3.771.494	9.824.215	15.405.088	289.148	251.093
Particular	1.134.518	1.445.400	3.259.959	2.728.478	1.034.962	987.526
TOTAL	5.263.142	5.564.577	17.429.843	33.310.761	5.301.236	7.513.576

Fonte: BRASIL. MEC. INEP. Resultados obtidos a partir do Censo Escolar. Agosto/2000.

Como observamos antes, há uma mudança significativa no padrão de distribuição da oferta entre as diferentes dependências administrativas – a presença do setor público aumenta e a do setor particular diminui na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio. Em termos percentuais, isto quer dizer que a participação geral da oferta pública passa de 87% para 89%. Por outro lado, no âmbito do setor público, pode ser verificado um deslocamento interno – a oferta municipal aumenta na educação infantil e no ensino fundamental e a oferta estadual diminui. Ao mesmo tempo, aumenta a oferta de ensino médio no âmbito estadual e diminui no municipal. É bem verdade que este movimento ocorre em sintonia com as orientações da LDB, onde a educação infantil se consolida como responsabilidade do município e o ensino médio como responsabilidade do Estado membro. Entretanto, o mesmo não se poderia dizer do ensino fundamental, cuja responsabilidade é afeta a um e outro. Nesse sentido, pode-se dizer que o avanço da municipalização do ensino fundamental é a grande marca do período considerado. Antes da

implantação do Fundef, este era um fenômeno praticamente nordestino. O governo federal é o grande artífice desta mudança que, ao que tudo indica, há de se consolidar na década em curso.

A municipalização em si não é necessariamente uma medida positiva ou negativa. Há países bem-sucedidos no campo educacional com modelos mais e menos descentralizados. Todavia, o que se configura no sistema educacional brasileiro deste início de milênio é uma grande desorganização da rede escolar, com responsabilidades redistribuídas a toque de caixa. Não se pode ignorar que as diferenças político-partidárias interferem nesse jogo de complexas relações estabelecidas entre as diferentes esferas do Poder Público. Assim, o que hoje se vê são as marcas de uma transição ainda em processo, que vem deixando seqüelas sobre a escola, os professores e os alunos.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

1. Após a leitura do texto sobre distribuição da oferta e o exame das informações apresentadas nas tabelas e gráficos, responda se as constatações a seguir são falsas (F) ou verdadeiras (V).

() A oferta de matrículas na educação infantil em 2000 foi superior à oferta de ensino médio.

() A participação municipal aumentou em todos os sub-níveis da educação básica.

() Entre 1996 e 2000, aumentou a participação do setor público na oferta de educação básica.

() A oferta de educação infantil em classes de alfabetização se manteve estável entre 1996 e 2000.

2. Formule uma constatação sua a partir dos dados apresentados.

3. Troque sua constatação com um colega e veja se vocês estão de acordo, percebendo as diferenças na análise.

O que revelam os resultados do SAEB?

No tópico anterior, procuramos caracterizar a distribuição da oferta de matrículas na educação básica. Para dar continuidade ao nosso estudo, a reflexão irá deter-se sobre outros números – aqueles referentes ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A análise contemplará os resultados obtidos por alunos do ensino fundamental e médio na avaliação realizada em 1995, 1997 e 1999, buscando extrair dos números alguns elementos para refletir sobre a qualidade da escola.

O Saeb, como o próprio nome diz, é um sistema de avaliação voltado para a produção de informações sobre a educação básica, que tem como objetivos: orientar a formulação e o monitoramento de políticas voltadas para a promoção de equidade e para a melhoria da qualidade da educação; disseminar os resultados aos setores responsáveis pela oferta dos serviços educacionais para utilização no processo decisório; assegurar a transparência das informações, disseminando resultados e prestando contas à sociedade. Iniciado em 1990, vem sendo aplicado a cada dois anos em uma amostra representativa de alunos de 4^a. e 8^a séries do ensino fundamental e de 3^a série do ensino médio de escolas públicas e privadas. Diagnostica o rendimento escolar em Língua Portuguesa e Matemática e coleta informações sobre a escola, a gestão escolar, o professor e o aluno. Mais recentemente, passou-se a incorporar também a área de Ciências Naturais.

Desde 1995, o Saeb passou a contar com instrumentos mais refinados de coleta e processamento das informações, permitindo estabelecer comparações entre os períodos considerados. Nas duas áreas do conhecimento focalizadas – Língua Portuguesa e Matemática – os resultados

são expressos em escalas com níveis de desempenho. A escala adotada para Língua Portuguesa compreende 4 (quatro) níveis e a de Matemática 5 (cinco) níveis, como se vê a seguir.

ESCALA DE PROFICIÊNCIA COM OS NÍVEIS DE DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA

≥ 150 até < 200	≥ 200 até < 250	≥ 250 até < 300	≥ 300 até < 350
------------------------	------------------------	------------------------	------------------------

ESCALA DE PROFICIÊNCIA COM OS NÍVEIS DE DESEMPENHO EM MATEMÁTICA

≥ 160 até < 175	≥ 175 até < 225	≥ 225 até < 275	≥ 275 até < 325	≥ 325 até < 375
------------------------	------------------------	------------------------	------------------------	------------------------

As escalas de proficiência acima são divididas em níveis que compõem os resultados dos alunos. Os níveis pretendem traduzir o que os alunos conhecem, o que são capazes de fazer e de resolver. O seu desempenho está condicionado a outros níveis da escala. Os níveis são cumulativos, isto é, os alunos situados em um nível são capazes também de desempenhar tarefas pertinentes aos níveis anteriores. O primeiro nível refere-se a desempenhos bem elementares. Tomando como exemplo a Matemática, no nível 160 a 175, os alunos são capazes de identificar a localização de objetos, reconhecer figuras geométricas simples, compreender e representar dados representados por gráficos e colunas e interpretar medidas em situação do dia-a-dia. No nível seguinte da escala – 175 a 225 – os alunos vão ampliando o reconhecimento de figuras geométricas, são capazes de resolver problemas que envolvam adição e subtração. Eles também conseguem solucionar situações do dia-a-dia como leitura e reconhecimento de cédulas e moedas. No próximo nível de proficiência – 225 a 275 – além de reconhecer figuras planas e seus elementos, os alunos já distinguem alguns pontos geométricos e retas paralelas. São capazes de interpretar dados apresentados em gráficos e

tabelas, ler medidas e temperatura e estabelecer articulações entre temperatura dada e tempo. No nível que vai de 275 a 325, os alunos estabelecem propriedades das populações. Efetuam adição e subtração de números decimais, comparam e somam números inteiros relativos. No nível de proficiência que vai de 325 a 375, os alunos dominam operações de números inteiros relativos, realizam comparações entre números fracionários, resolvem equações de 1º grau e problemas envolvendo percentagens.

Como é possível perceber, os níveis correspondem às habilidades atingidas pelos alunos. Por exemplo, se alunos da 4ª série do ensino fundamental atingem um nível entre 150 e 200 em Língua Portuguesa, significa que dominam habilidades como: leitura de textos pequenos, compreensão localizada de textos, frases curtas em ordem direta, vocabulário e temática próximas de sua realidade etc. É importante registrar que todos os níveis de desempenho correspondentes a cada série podem ser atingidos pelos alunos nela matriculados. Isto significa dizer que, se fosse utilizada uma escala de conceitos (como insuficiente, regular, bom e excelente), se esperaria que as habilidades dos alunos se enquadrassem nesta distribuição.

Os resultados apresentados a seguir apontam duas tendências desanimadoras:

- 1) de maneira geral, o desempenho dos alunos se localiza nos níveis mais baixos das escalas adotadas;
- 2) o desempenho piorou no período considerado.

Estas tendências podem ser percebidas tanto através dos resultados de Língua Portuguesa como dos de Matemática. Os quadros a seguir facilitam a visualização do que vem ocorrendo nas sucessivas aplicações do Saeb.

**SAEB- LÍNGUA PORTUGUESA - APROVEITAMENTO
MÉDIO POR SÉRIE
BRASIL - 1995, 1997 E 1999**

Ano	4ª série Ens. Fund.	8ª série Ens. Fund.	3ª série Ens. Méd.
1995	188,24	256,05	290,01
1997	186,46	250,00	283,86
1999	170,73	232,90	266,57

Fonte: BRASIL.MEC.INEP.

**SAEB- MATEMÁTICA - APROVEITAMENTO
MÉDIO POR SÉRIE
BRASIL - 1995, 1997 E 1999**

Ano	4ª série Ens. Fund.	8ª série Ens. Fund.	3ª série Ens. Méd.
1995	190,64	253,22	281,94
1997	190,80	250,00	288,70
1999	181,00	246,36	280,29

Fonte: BRASIL.MEC.INEP.

Os resultados do Saeb 1999 começaram a ser divulgados a partir do final de 2000, provocando surpresa e mesmo indignação. Como justificar o baixo desempenho dos alunos perante o discurso de valorização da educação? Qual tem sido o impacto dos cursos de formação de professores sobre a prática docente e a melhoria da aprendizagem? Estas são questões que vêm sendo discutidas em diversos foros, com participação do governo e da sociedade civil. As explicações para o baixo desempenho de nossos alunos são muitas. A constatação é uma só: nossa escola vai mal...

Analisando o contexto educacional no período 1995 - 1999, o governo federal (BRASIL/MEC/INEP, s.d.) atribui como possíveis causas da queda no desempenho dos alunos as seguintes mudanças estruturais: ampliação da matrícula, municipalização, reorganização da

rede instalada, mudanças pedagógicas e renovação do corpo docente.

É certo que nos últimos anos muitas inovações – talvez excessivas – vêm atingindo a educação básica no País. A escola, como vimos, passa a se constituir como um novo foco da política educacional (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2001: 99 - 107). As mudanças estruturais nem sempre chegam ao chão da sala de aula com a devida cautela. A cultura escolar, por sua vez, não é algo que se modifique por decreto ou passe de mágica. Como processo que envolve pessoas e rotinas estabelecidas, demanda cuidado na introdução de mudanças. Rupturas drásticas em suas formas de existência podem provocar efeitos desastrosos sobre o cotidiano das relações de ensino-aprendizagem. Aprender é processo lento. Requer que se plante a semente do saber que, aos poucos, germina. Com tantas novidades, o tempo da aprendizagem nem sempre é preservado. Os resultados estão aí para se ver...



RESUMINDO A UNIDADE

A unidade apresenta uma análise de indicadores que permitem dimensionar a oferta e o desempenho da educação básica.

No atendimento em creche, os dados permitem perceber uma diferença considerável na oferta entre 1998 e 2000. Em 2000, há mais do dobro das matrículas de 1998, indicando a melhoria dos processos de coleta de dados estatísticos pelo poder público. Os dados de 1996 e de 2000 mostram que o aumento de matrículas na pré-escola foi muito baixo no período. Tal situação encontra explicação na implantação do Fundef, a partir de 1998; por vincular recursos ao ensino fundamental, há uma

tendência de redução significativa do interesse em investir na educação infantil.

No ensino fundamental, constata-se crescimento da oferta no período de 1996 a 2000, com aumento da participação do setor público. Em apenas quatro anos, a oferta pública aumentou de 90% para 92% do total. A distribuição das matrículas no interior do sistema público de ensino é alterada neste período. A participação da oferta municipal aumenta, tanto na 1ª a 4ª série, como na 5ª a 8ª série. Ao mesmo tempo, a participação estadual diminuiu de 49% para 31% na 1ª a 4ª série e de 72% para 65% na 5ª a 8ª série. Também esta modificação é motivada pelo Fundef, que redistribui recursos conforme o número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Entre 1996 e 2000, esboça-se forte tendência de crescimento da oferta de ensino médio no âmbito dos estados, mas ainda insuficiente para atender a população na faixa etária apropriada. Os números mostram que a oferta e a demanda têm crescido, embora ainda seja grande a tarefa em torno de sua progressiva universalização, quer pelo desafio da cobertura da população em idade própria, quer pela falta de definição de recursos vinculados que garantam uma expansão planejada e sistemática.

Ao final da Unidade, são discutidos resultados do desempenho de alunos, mensurados através do Saeb. Estes mostram o grande desafio em torno da qualidade da educação, ao revelar a defasagem na aprendizagem nas áreas de Português e Matemática na 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. Tal situação mostra que, embora nos últimos anos tenha havido expansão significativa do sistema escolar, a qualidade da escola deixa a desejar. Persiste, assim, um dos grandes problemas da educação – a distância entre a qualidade e a quantidade.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

4. Há relação entre as mudanças estruturais apontadas pelo governo e o desempenho escolar?

Indique se você concorda (Sim/Não) com as explicações dadas pelo governo para a queda do desempenho dos alunos no Saeb-99. Para cada resposta, justifique seu ponto de vista. Depois de concluir o exercício, compartilhe sua posição com os colegas.

Mudança	Sim	Não	Justificativa
Ampliação da matrícula	()	()	
Municipalização	()	()	
Reorganização da rede instalada	()	()	
Mudanças pedagógicas	()	()	
Renovação do corpo docente	()	()	



SUGESTÕES PARA LEITURA

CASTRO, M. H. G. de & DAVANSO, Á. M. Q. (Orgs.) **Situação da educação básica no Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.

Esta é uma coletânea de estudos feitos por diversos especialistas. Apresenta análises sobre a nova legislação, gastos em educação, tendências demográficas, assim como textos específicos sobre educação infantil, ensino fundamental e médio, discutindo alguns dos principais problemas e desafios da educação básica.

BRASIL/INEP/EFA 2000 Educação para Todos: avaliação do ano 2000, Informe Nacional, Brasil. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

Este é um informe governamental sobre a situação da educação brasileira, ao completar uma década da Conferência de Educação para Todos (Jomtien, 1990). Apresenta uma visão oficial sobre as principais conquistas da década, assim como dos problemas encontrados e antecipados.

As duas fontes sugeridas foram produzidas pelo governo federal. Assim, são gratuitas, podendo ser solicitadas diretamente por qualquer usuário ao Ministério da Educação, no endereço a seguir, também indicado para solicitação de outras publicações do MEC.

INEP-MEC

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo I, 4º Andar, Sala 416.

CEP 70.047-900 - Brasília - DF

Endereço Eletrônico: <http://www.inep.gov.br>

Unidade V



Profissionais da educação: um caminho em construção

*Quando recebo o contracheque,
tenho vontade de chorar...*

(Professor da rede escolar cearense)

Por muito tempo a formação dos profissionais da educação foi tema circunscrito ao interesse de estudiosos da área ou das instituições mais diretamente envolvidas com a questão – secretarias de educação, universidades e outras agências de formação. Com a aprovação da legislação de 1996, esse quadro assume nova configuração. O tema passa a figurar na ordem do dia dos diferentes atores do campo educacional, apresentando-se como uma questão de política educacional. A LDB dedica um de seus títulos ao assunto (Lei nº 9.394/96, Título VI, Art. 61 a 67). O Fundef, por sua vez, pretende ser um instrumento de valorização do magistério. Ao mesmo tempo, nos últimos anos, tem crescido o interesse geral sobre a área, o qual se expressa tanto na existência de uma série de foros específicos de debate sobre o magistério, como na

expansão de uma literatura especializada sobre a formação de professores.

A reflexão desta unidade tratará do tema a partir de uma visão da área de Estrutura e do Funcionamento da Educação Básica. Isto quer dizer que serão discutidos aspectos relativos à legislação e à composição do perfil do magistério, segundo níveis de formação dos professores que atuam na educação básica. Como em outras unidades (I e III), procuraremos articular alguns elementos do passado, para melhor compreender o presente. Com tais elementos, pretendemos oferecer alguns subsídios para um aprofundamento desta área da educação básica brasileira, que se configura como um dos eixos centrais de sua estrutura e funcionamento. Para iniciar esta discussão, recorreremos a alguns elementos da história, indagando:

O que o passado revela sobre a questão do magistério?

O exame das formas de tratamento que o País tem dispensado àqueles que atuam no magistério permite constatar que o descaso para com a profissão professor tem suas origens nos primórdios da colonização brasileira. Os primeiros professores do Brasil foram os Jesuítas, os quais foram substituídos por seus discípulos e leigos. Um tanto mais tarde viriam outras iniciativas. Em meados do século XIX, por exemplo, pretendeu-se superar o problema da carência de quadros para o magistério, através de medidas como a proposição do ensino mútuo, que substituiu docentes por monitores – o chamado Método Lancaster (ALMEIDA, 1989: 57-59).

Já naquele período, observa-se a ausência de preocupação com a qualidade da educação e de seus "mestres". Uma ilustração nesse sentido é a Constituição de 1823, a qual propunha que "todo cidadão poderia abrir uma

escola elementar, sem obrigação de exame, nem licença ou autorização". Tratava-se, segundo intérprete da época, de "funesta resolução, se fosse exequível" (Idem, p. 57).

Sobre a improvisação de pessoal no âmbito do magistério, é ilustrativo o depoimento do cearense Costa Barros à Constituinte supracitada:

... A minha província há quatro anos não tem um só mestre de latim: não é porque haja falta de mestres, mas porque não corresponde o pagamento; ele é tão mesquinho, que ninguém se afoita a ser mestre de gramática latina, nem mesmo de primeiras letras; e se algum se propõe a isto, é sempre um miserável como o que eu conheço, que anda embrulhado em timão grosso, que está carregado de filhos e que não sabe ler nem escrever... (CASTELO, 1970: 46)

A fala de Costa Barros mostra o descaso com o magistério na época. Com apoio nos dispositivos do Ato Adicional de 1834, no jogo de forças estabelecido entre educadores e parlamentares e na "vontade política" dos gestores provinciais, surgem as primeiras escolas normais nas províncias de Niterói (1835), da Bahia (1836), do Pará (1839), do Ceará (1845) e de São Paulo (1846). Essas escolas públicas, regulamentadas e subsidiadas pela própria província, não obtiveram o sucesso esperado em relação à melhoria da formação do pessoal docente. Segundo AZEVEDO (1976), em grande parte, eram escolas improvisadas, funcionando ora como cadeiras de Pedagogia anexas aos Liceus, ora como escolas ditas normais. Acrescenta, ainda, que todas tinham uma organização rudimentar, citando o exemplo da Escola Normal de São Paulo que com apenas um professor passou por sucessivos fechamentos e reaberturas. Outra ilustração da reduzida contribuição da escola normal naquele primeiro momento na preparação de quadros

para o magistério refere-se à "produtividade" desta instituição em vinte anos de funcionamento: formou cerca de quarenta professores (p. 91).

Segundo o mesmo autor, foi apenas "a partir de 1880 ... que, verdadeiramente, se iniciou no Brasil o movimento das escolas normais" (p. 23). Com a intervenção do governo, institui-se ainda nesta década a primeira escola normal no Município da Corte, assim descrita:

Predominou o modelo da Corte ... reduzido e adaptado às insuficiências locais. O seu conteúdo e o sentido que assumiu foram mais uma vez os de um ensino literário, apenas acrescido de algumas disciplinas tidas como necessárias à formação do professor primário ... esse acréscimo deveria compreender as áreas de Direito, Economia Doméstica, Agricultura e, certamente, Pedagogia com práticas de "ensino intuitivo ou lições das coisas". Prescreviam-se também Caligrafia, Desenho, Música Vocal, Trabalhos de Costura (para as alunas), Ginástica e Prática Manual (para os alunos). (Idem, p. 24).

Quanto ao funcionamento, AZEVEDO destaca que era uma escola noturna, o ensino era seriado, podendo ser parcelado se guardada a ordem das séries, e exigia a idade mínima de 16 anos para o ingresso, realizado mediante exame de admissão ao nível da escola primária elementar. A característica deste nascedouro da escola normal já revela, por si, a clientela que a ela se dirigia e o perfil do professor primário que se buscava.

O Ato Adicional não fez nascer nas assembleias provinciais a consciência do imperativo democrático-liberal de universalizar a educação básica (SUCUPIRA, 1996). Assim, marcada pelos influxos característicos da própria indefinição da situação político-administrativa do Brasil-Império, a política educacional neste período é ineficiente na consolidação da extensão do ensino pri-

mário a todos e omissa no estabelecimento de ações voltadas para a formação de seus professores.

A gênese das ações brasileiras voltadas para a formação de professores – século XIX – revela que a questão do magistério é um problema que a sociedade brasileira não foi capaz de equacionar no século XX e cujas seqüelas se projetam neste novo milênio. A legislação recente tem traduzido esta preocupação, na medida em que põe na pauta da política educacional a valorização do magistério, como veremos no próximo tópico. Assim, cabe indagar:

Que perspectivas a Constituição e a LDB anunciam?

Como vimos na Unidade II, a Constituição de 1988 pode ser entendida como um marco determinante na definição de um projeto de educação para o País. Também no que se refere ao magistério, registra uma preocupação com as condições dignas de salário e de exercício da profissão professor. Ao estabelecer o princípio da valorização dos profissionais de ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (CF, Art. 206, Inc. V), abriu caminho para uma série de iniciativas institucionais que têm contribuído para o delineamento de uma política de valorização do magistério. Ressalte-se, contudo, que várias conquistas da Constituição vêm sendo suprimidas por pressão de interesses governamentais e/ou empresariais, dentre elas, o Regime Jurídico Único do funcionalismo federal.

Se é verdade que não é possível identificar ao longo da história uma política sustentável de formação do magistério, os anos noventa sinalizaram o início de uma reversão nesse histórico quadro de descaso. Assim como

na esfera do Estado, também no âmbito das instituições da sociedade civil, há um aprofundamento deste debate, o que pode ser observado pelo protagonismo de sindicatos e organizações de educadores, a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), de outras entidades e, mais recentemente, do Fórum Nacional em Defesa da Formação de Professores. Nesses foros, contribuições importantes têm sido produzidas no sentido da defesa de pautas de reivindicação do magistério, assim como da análise crítica e da investigação sobre a política educacional relativa aos profissionais da educação.

Os diferentes anteprojetos de lei que tramitaram no Congresso entre a promulgação da Constituição e a aprovação da LDB destacaram a questão do magistério. O texto aprovado em dezembro de 1996 (Lei nº 9.394/96), dedica um título inteiro aos profissionais da educação (LDB, Título VI, Art. 61 a 67), indicando as universidades ou institutos superiores de educação como espaço privilegiado de formação de profissionais para a educação básica (LDB, Art. 62).

A recente legislação guarda uma sintonia com as tendências contemporâneas, que remetem toda a formação do magistério para o terceiro grau. A LDB, orientada por esse princípio, define que a formação dos profissionais da educação básica deverá fazer-se em nível superior, sendo “admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal” (LDB, Art. 62). Estabelece a nova lei, contudo, um prazo máximo de dez anos, após o qual “somente serão admitidos profes-

sores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço" (LDB, Art. 87, § 4º).

As perspectivas advindas do novo marco legal resultaram em uma intensificação do debate sobre a formação de professores, antes referido, traduzindo-se em grande número de eventos e documentos acerca do assunto. O Conselho Nacional de Educação (CNE) discutiu e elaborou diversos pareceres, resoluções e diretrizes sobre o tema. Alguns desses dispositivos têm sido criticados por organizações de educadores, a exemplo da Resolução 02/97, que "dispõe sobre os programas especiais de formação pedagógica de docentes para as disciplinas do currículo do ensino fundamental, do ensino médio e da educação profissional em nível médio (antigos Esquema I e II)" e dos Pareceres nº 53/99 e 01/99, que estabelecem, respectivamente, *Diretrizes Gerais para os Institutos Superiores de Educação* e *Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores na modalidade normal em nível médio*.

A crítica em torno da indicação dos institutos superiores de educação como um dos *locus* de formação de professores decorre da distinção que se faz entre universidades de ensino e universidades de pesquisa, instituindo uma concepção de formação de professores de caráter técnico-profissionalizante (FREITAS, 1999). A proposição de formação pedagógica para profissionais egressos de outras áreas é outro ponto polêmico no debate sobre os profissionais da educação. Autores diversos (PEREIRA, 1999; FREITAS, 1999; BRZEZINSKI, 1999) situam este encaminhamento legal na lógica da improvisação, legitimando o "bico" na profissão docente. Vale também registrar o conflito que a proposta de formação de especialistas no curso de pedagogia separada da formação de professores tem causado no âmbito dos diferentes foros dos educadores. Tal medida, percebida como uma retomada as já superadas habilitações,

contraria o movimento real, a produção teórica da área e a própria LDB, que estabelece, em seu artigo 67, a experiência docente como pré-requisito para o exercício das demais funções do magistério (FREITAS, 1999: 27).

A LDB não se pronuncia sobre a situação de professores leigos e, como veremos adiante nos dados sobre funções docentes, eles não são poucos ou sequer podem ser ignorados. O Fundef apresenta dispositivos para o encaminhamento do problema, definindo prazos para sua habilitação e a possibilidade de utilização de recursos para capacitação (Lei nº 9.424/96, Art. 7º, Parágrafo Único e Art. 9º, § 1º, 2º e 3º).

Um dos objetivos do Fundef, como o próprio nome deste fundo contábil indica, é “assegurar... a remuneração condigna do magistério” (CF, ADCT, Art. 60). Como vimos na Unidade III, isto foi feito mediante uma subvinculação dos recursos destinados ao ensino fundamental, através da reserva de 60% destes, à “remuneração dos profissionais de magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público” (Lei nº 9.424/96, Art. 7º). A lei admite que nos primeiros cinco anos de sua implantação, ou seja, até 2002, parte dos recursos da parcela de 60% seja aplicada na capacitação de professores leigos (Idem, Parágrafo Único).

Implantado a partir de 1998, o Fundef tem provocado impactos significativos sobre a política do magistério, sobretudo no que se refere aos salários praticados nas regiões mais pobres do País, assim como na formação inicial e continuada de professores. Seus efeitos ainda estão por ser dimensionados em sua inteireza, muito embora o assunto esteja sendo discutido intensamente nos mais diferentes foros. Trata-se de matéria polêmica que desperta desde a aceitação entusiasmada à rejeição radical, passando pelo ceticismo de muitos. O que não se pode deixar de reconhecer é que, com as

medidas dele advindas, algo de novo se passa com o magistério. O debate sobre a política de formação de professores não pára na LDB e no Fundef. Muitas novidades apareceram desde então e, sem dúvida, é importante situar por onde caminham os novos rumos da política de formação. Nesse sentido, cabe indagar:

Quais são os rumos da política de magistério pós-LDB?

Ao lado das perspectivas apontadas pela legislação, é importante assinalar que preocupações com a concepção de uma política de magistério têm estado presente em outras ações desencadeadas pelo Executivo, já no quadro da legislação atual. Neste novo contexto, cabe destacar as seguintes: a elaboração dos *Referenciais para a Formação de Professores* (1998); o *Plano Nacional de Educação* (2001) e as *Diretrizes Curriculares para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica, em Cursos de Nível Superior* (MEC/CNE, maio/2001). Os efeitos destas iniciativas para o avanço de uma política de magistério variam em função de suas especificidades. Com efeito, traduzem diferentes momentos da trajetória de um tema que se vem firmando como um dos mais relevantes, tanto na agenda das políticas educacionais contemporâneas nacionais como internacionais.

O documento *Referenciais para a Formação de Professores*, elaborado em 1998 e publicado em 1999, traduz um momento distinto dos anteriores, uma vez que aponta explicitamente elementos para a definição de uma política para o magistério. Segundo palavras do Ministro da Educação – Paulo Renato de Souza – ao prefiar o texto:

O Ministério da Educação, ciente de que a melhoria da qualidade da educação brasileira

depende em grande parte da melhoria da qualidade do trabalho do professor, assumiu entre suas principais metas, a valorização do magistério. Essa valorização exige melhorar o salário do professor, suas condições de trabalho e sua formação profissional (BRASIL/MEC/SEF, 1999: 5).

Os *Referenciais* têm por objetivo apoiar

as Universidades e Secretarias Estaduais de Educação, na desafiadora tarefa de promover transformações efetivas nas práticas institucionais e curriculares da formação de professores (Idem, p.5).

Discutem os seguintes aspectos relativos à questão do magistério: o papel profissional dos professores: tendências atuais (Parte I); repensando a atuação profissional e a formação de professores (Parte II); uma proposta de formação profissional de professores (Parte III); indicações para a organização curricular e de ações de formação de professores (Parte IV); e desenvolvimento profissional permanente e progressão na carreira (Parte V). Os rumos tomados pela discussão sobre a formação de professores a partir de 1998 fizeram convergir para o Conselho Nacional de Educação (CNE) o debate sobre o tema, como veremos adiante. Como consequência, ao que tudo indica, os *Referenciais* não tiveram o impacto esperado sobre o público-alvo a que se dirigia. Trata-se, contudo, de importante fonte de referência para a análise acerca da formação de professores, situando o tema na convergência de múltiplas contribuições.

O *Plano Nacional de Educação*, ao qual nos referimos nas quatro unidades anteriores, dedica um de seus capítulos ao magistério da educação básica (Cap. IV), onde são tratados os temas: formação de professores e valorização do magistério, diagnóstico, diretrizes, e objetivos e metas. O Plano traz uma projeção da política

educacional para os próximos dez anos, situando a discussão do magistério no quadro dos desafios da melhoria da qualidade do ensino, a qual só poderá ser promovida em paralelo à valorização da profissão. Assim, propõe uma política global de magistério, assentada em três eixos: a formação profissional inicial; as condições de trabalho, salário e carreira; e a formação continuada. Percebe-se, neste enfoque, a incorporação das idéias postuladas pelo movimento organizado dos educadores em seus foros, revelando assim o embate entre as propostas que encaminharam o documento final.

Partindo dessa formulação, o Plano estabelece diretrizes e metas relativas à melhoria das escolas (infra-estrutura, materiais pedagógicos e suporte tecnológico), à elaboração das propostas pedagógicas, à participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e nos conselhos escolares, e à formulação dos planos de carreiras e de remuneração do magistério e do pessoal administrativo e de apoio. Como principal diretriz, o PNE destaca a qualificação do pessoal docente, desafio maior do poder público na busca da melhoria da qualidade do ensino.

Esse compromisso, todavia, é articulado à proposta de valorização do magistério, concebida a partir de cinco requisitos:

- uma formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador como cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos objeto de trabalho com os alunos e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem;
- um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo;
- jornada de trabalho organizada de acordo

com a jornada dos alunos, concentrada em único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;

- salário condigno, competitivo, no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação; compromisso social e político do magistério (idem, p. 155).

Sobre este ponto, cabe sublinhar o alerta que traz o referido documento, ao mencionar a via de mão dupla em que se insere esta diretriz: a valorização do magistério depende, pelo lado do Poder Público, da garantia de condições adequadas de formação, de trabalho e de remuneração e, pelo lado dos profissionais do magistério, do bom desempenho nas atividades (p. 155). Nesse contexto, assim como é fundamental a definição de critérios de valorização, também é dada atenção à avaliação do desempenho do professor. Observa-se aqui o caráter avaliador do Estado, o qual vem assumindo tanto a posição de definidor de políticas quanto de avaliador de resultados.

Ao traçar objetivos e metas relativas aos professores leigos, o PNE distingue-se da LDB. Assim, propõe identificar e mapear, a partir do primeiro ano de sua vigência, os professores em exercício no território nacional, que não possuem, pelo menos, a habilitação de nível médio para o magistério. Este diagnóstico deve propiciar a definição de programas de formação, de modo a possibilitar a formação exigida pela atual LDB.

Outro importante documento na agenda da definição dos rumos da formação do magistério contempla as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura de graduação plena*, aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em maio de 2001. Articulado-se com todo o debate recente sobre o tema, sua ori-

gem remonta à proposta de Diretrizes para a Formação de Professores da Educação Básica, em cursos de nível superior, elaborada por Grupo de Trabalho constituído pelo Ministério da Educação um ano antes e remetida a este organismo para apreciação. As Diretrizes Curriculares representam:

um conjunto de princípios, fundamentos e procedimentos a serem observados na organização institucional e curricular de cada estabelecimento de ensino e aplicam-se a todas as etapas e modalidades da educação básica (CNE-Projeto de Resolução, maio/2001, Art. 1º).

Entre o encaminhamento da proposta do MEC e a aprovação pelo CNE, o tema passou por discussões, seja em seu próprio âmbito, que promoveu reuniões, audiências públicas regionais e uma audiência pública nacional, seja na esfera das entidades organizadas de educadores na sociedade. O documento aprovado e encaminhado ao Ministro da Educação como projeto de resolução a ser homologado é um texto detalhado e extenso. Como a presente unidade destaca as grandes linhas de um conjunto de documentos governamentais, sugere-se ao leitor interessado em aprofundar o tema recorrer à página do MEC/CNE (<http://www.mec.gov.br.cne>) na Internet, onde poderão ser localizadas não apenas as *Diretrizes Curriculares*, mas também outros textos produzidos neste fórum, ao longo do período considerado.

Uma aproximação ao tratamento dispensado pelas *Diretrizes Curriculares* à formação de professores da educação básica pode ser feita através de rápido exame de seus principais conteúdos. Após uma introdução, são apresentados tópicos referentes à reforma da educação básica, ao suporte legal para a formação de professores, assim como questões a serem enfrentadas na formação de professores. A seguir, é apresentado o voto da relato-

ra, que procede a um detalhamento sobre: Princípios Orientadores para uma Reforma da Formação de Professores, Diretrizes para a Formação de Professores e Diretrizes para a Organização da Matriz Curricular. Finalmente, é apresentado o Projeto de Resolução, composto por 19 (dezenove) artigos, os quais detalham as *Diretrizes Curriculares* aprovadas pelo CNE. Dentre os muitos aspectos a considerar no Projeto de Resolução, que até a última revisão deste livro (06/01/2001) não haviam sido homologados pelo Ministro da Educação, o que significa dizer que ainda estava passível de mudança, dois aspectos merecem destaque: os princípios subjacentes à formação, assim como as competências a considerar na definição do projeto pedagógico dos cursos.

A formação de professores para atuar nas diferentes etapas e modalidades da educação básica deverá orientar-se pelos seguintes princípios:

- I. a competência como concepção nuclear na orientação do curso;
- II. a coerência entre a formação oferecida e a prática esperada do futuro professor, tendo em vista:
 - a) a simetria invertida, onde o preparo do professor, por ocorrer em lugar similar àquele em que vai atuar, demanda consistência entre o que faz na formação e o que dele se espera;
 - b) a aprendizagem como processo de construção de conhecimentos, habilidades e valores em interação com a realidade e com os demais indivíduos, no qual são colocadas em uso capacidades pessoais;
 - c) os conteúdos, como meio e suporte para a constituição das competências;
 - d) a avaliação como parte integrante do processo de formação, que possibilita o diagnóstico de lacunas e a aferição dos resultados alcan-

çados, consideradas as competências a serem constituídas e a identificação das mudanças de percurso eventualmente necessárias.

- III. a pesquisa, com foco no processo de ensino e de aprendizagem, uma vez que ensinar requer, tanto dispor de conhecimentos e mobilizá-los para a ação, como compreender o processo de construção do conhecimento. (CNE - Projeto de Resolução, maio/2001, Art. 3°).

Na construção do projeto pedagógico dos cursos de formação de professores, devem ser consideradas as seguintes competências referentes:

- I. ao comprometimento com os valores inspiradores da sociedade democrática;
- II. à compreensão do papel social da escola;
- III. ao domínio dos conteúdos a serem socializados, aos seus significados em diferentes contextos e sua articulação interdisciplinar;
- IV. ao domínio do conhecimento pedagógico;
- V. ao conhecimento de processos de investigação que possibilitem o aperfeiçoamento da prática pedagógica;
- VI. ao gerenciamento do próprio desenvolvimento profissional (CNE - Projeto de Resolução, maio/2001, Art. 3°).

Se as *Diretrizes Curriculares* traduzem uma articulação com o debate em curso no País no início do milênio, entidades de educadores se manifestaram críticas em relação a alguns de seus pontos. Como se vê, a polêmica entre os diferentes protagonistas do debate sobre a formação de professores persiste.

Pelo rápido exame feito em torno do conteúdo dos documentos governamentais, é possível perceber que, a despeito das diferenças entre as partes envolvidas, há uma política para o magistério em processo de definição. Se o passado indicou uma trajetória pouco anima-

dora sobre a questão, pode-se dizer que, nos últimos anos, por caminhos distintos, o poder público, através das iniciativas de Municípios, Estados e União, tem revelado empenho em relação aos problemas relativos à remuneração e à formação do magistério.

A extensão territorial, bem como os distintos graus de desenvolvimento das diferentes unidades da Federação, têm resultado na existência de experiências educacionais diversificadas. Apesar das iniciativas desencadeadas, contudo, não se pode dizer ainda que a questão esteja equacionada, como será possível visualizar através de um exame das estatísticas educacionais referentes à formação docente por nível de qualificação. Assim, é oportuno formular a pergunta:

O que dizem os dados sobre funções docentes?

A organização dos dados sobre o magistério nas estatísticas educacionais é feita através de um indicador denominado funções docentes, por isso faz-se necessário esclarecer o significado desta categoria do *Censo Escolar*. É importante observar que uma função docente não se traduz necessariamente na pessoa de um professor; ela diz respeito à prática do exercício de um cargo, isto é, à ação própria de uma determinada atividade; no caso do professor, a docência. Desse modo, o mesmo professor pode atuar em mais de um nível e/ou modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Antes de proceder à análise, cabe registrar que, com relação a esses dados, optamos por trabalhar com dois anos base: 1996 e 1999. Isto porque os dados já publicados referentes a 2000 apenas registram a diferença entre funções docentes de nível superior e as demais. Deste modo, fica impossível dimensionar a distribuição interna das demais funções – de ensino fundamental e de ensino médio. Conseqüentemente, não se pode quantifi-

car as funções relativas a professores leigos, importante aspecto na reflexão atual acerca do tema, sobretudo considerando a abertura do Fundef para a sua capacitação. Isto posto, é oportuno considerar que a distribuição dos dados sobre funções docentes no Brasil oferece alguns elementos interessantes para aprofundar o conhecimento sobre a formação de professores, como se pode ver através dos dados apresentados a seguir.

TABELA X

EDUCAÇÃO BÁSICA - FUNÇÕES DOCENTES POR GRAU DE FORMAÇÃO – BRASIL - 1996 - 1999

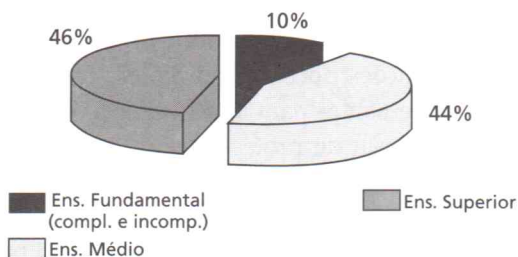
Grau de Formação	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	1996*	1999	1996	1999	1996	1999
	66.437	45.808	124.642	81.692	1.068	642
Ens. Médio	184.054	202.442	655.004	719.782	43.418	47.235
Ens. Superior	44.575	55.310	608.601	708.793	282.850	353.280
Total	295.066	303.560	1.388.247	1.510.267	327.336	401.157

Fonte: Brasil. MEC. INEP. Resultados obtidos a partir do Censo Escolar, Agosto/2000.

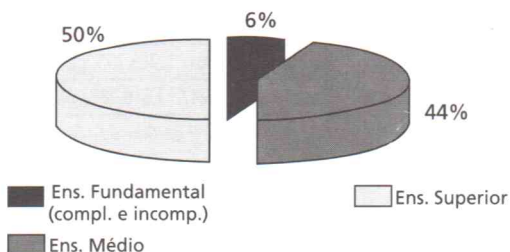
*Não incluídos dados relativos à creche.

A TABELA X permite observar vários aspectos relativos ao magistério. Somando-se os totais de funções na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, constata-se que o contingente aumentou de 2.010.649, em 1996, para 2.214.984, o que é compatível com o crescimento observado nas matrículas da educação básica (Unidade IV). Examinando-se os dados relativos ao nível de formação, constata-se que a formação de nível superior segue se consolidando, como vemos nos dados apresentados nos gráficos a seguir. Em 1996, estas representavam 46% das funções docentes, chegando a 50% em apenas três anos. Ao mesmo tempo, mantêm-se estáveis as funções de nível médio que representam 44%, havendo decréscimo de 10% para 4% nas funções de nível fundamental.

EDUCAÇÃO BÁSICA FUNÇÕES DOCENTES - 1996



EDUCAÇÃO BÁSICA FUNÇÕES DOCENTES - 1999



Os dados indicam que, para estar em sintonia com os novos dispositivos legais, o foco preferencial da Década da Educação deveria contemplar a qualificação dos chamados professores leigos. Quem são eles, afinal? A interpretação corrente é de que leigo é todo aquele professor que não possui a titulação requerida ao exercício profissional em seu subnível de atuação. Considerando que a LDB admite o nível médio para os professores da educação infantil e das quatro primeiras séries do ensino fundamental (LDB, Art. 62), leigos seriam os professores sem nível médio completo que aí atuam, assim como aqueles que ensinam de 5^a a 8^a séries do ensino fundamental e no ensino médio sem formação superior. Isto

significa dizer que o alvo preferencial do Fundef em relação ao ensino fundamental são os professores com formação de nível fundamental (10,0%) que atuam de 1ª a 4ª séries, assim como os professores com formação de nível fundamental e médio (26,0%) que atuam de 5ª a 8ª séries. Somente este contingente representa um conjunto de 259.770 funções docentes a serem qualificadas.

É possível que com a abertura mencionada anteriormente, de utilizar recursos do Fundef para a capacitação de professores leigos (Lei nº 9.424/96, Art. 7º, Parágrafo Único), este quadro tenha sido alterado. É oportuno lembrar que, como nos demais indicadores educacionais, as regiões mais pobres do país ostentam os mais precários níveis de formação docente. Os dados relativos ao nível de formação dos professores de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental mostram que 49.902 das 77.170 funções docentes de nível fundamental estão no Nordeste, ou seja, nela estão 65% dos professores leigos de 1ª a 4ª séries.

O exame de alguns aspectos da legislação, da política educacional e de dados sobre funções docentes por nível de formação docente indica que ainda persiste a distância entre as intenções e os fatos. O *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1932), importante e histórico documento de nossa educação, já estabelecia o princípio da unidade da função educacional, assim definido:

... incorporação dos estudos do magistério às universidades, e, portanto, na libertação espiritual e econômica do professor, mediante uma formação e remuneração equivalentes que lhe permitam manter, com a eficiência no trabalho, a dignidade e o prestígio indispensáveis aos educadores (*MANIFESTO dos Pioneiros da Escola Nova*, 1984).

Quase setenta anos são passados. Os números nos mostram, entretanto, que metade dos professores da

educação básica ainda não tem este nível de formação. Em pleno século XXI o princípio dos pioneiros ainda permanece como um horizonte a ser incorporado à realidade da educação básica brasileira. É verdade que mudanças têm ocorrido nos últimos anos, mas a implantação de uma política voltada para a valorização do magistério, através de melhoria do salário do professor, de suas condições de trabalho e de sua formação profissional, como definem os *Referenciais para Formação de Professores*, está apenas começando. Os caminhos a percorrer ainda são muitos e dependem não apenas de boas intenções, mas de vontade política e técnica para mudar o panorama e a situação dos profissionais da educação.



RESUMINDO A UNIDADE

Nesta Unidade apresentamos uma análise dos artigos 61 a 67 da LDB 9.394/96, que tratam dos profissionais da educação. O estudo registra o histórico descaso para com a profissão professor, marcada por baixos salários e pela improvisação de pessoal. Observa-se que a formação de quadros para o magistério no Brasil, embora tenha perseguido soluções desde o século XIX, ainda constitui problema em pleno século XXI. Nos anos 90, esta situação parece haver tomado novos rumos com a criação de condições legais e institucionais que abrem caminho para enfrentar o problema de modo mais efetivo. Nesse sentido, destacam-se as orientações da LDB e a implementação da Lei 9.424/96 - Fundef. Este último instrumento legal define prazos para a habilitação de professores, dispondo recursos a serem utilizados no ensino fundamental. Neste contexto, as políticas voltadas para o magistério se explicitam em documentos, dentre os quais cabe destacar: os Referenciais para a Formação de Professores

(1999), o Plano Nacional de Educação (2001) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena (2001). A legislação aprovada em 1996, assim como os documentos mais recentes, apontam no sentido de uma política nacional de formação de professores. A análise de dados disponíveis sobre a formação de professores, todavia, indica que cerca de metade dos docentes da educação básica ainda não tem formação superior, apontando grande desafio em matéria de formação inicial.



SUGESTÕES PARA ATIVIDADES DE ESTUDO

1. Construa uma linha de tempo, explicitando os caminhos percorridos na sua formação, identificando as políticas de formação aí presentes.
2. Elabore uma reflexão sobre o impacto do Fundef no desafio de qualificação dos profissionais da educação no ensino fundamental.
3. Em grupo, analise o Plano de Cargos e Carreira de seu município no ítem formação.



SUGESTÕES PARA LEITURA

GATTI, B. **Formação de professores e carreira: problemas e movimentos de renovação**. Campinas: Autores Associados, 1997.

O livro faz um diagnóstico das funções docentes nos níveis de ensino fundamental e médio e contextualiza os dados no cenário social em que foram produzidos. Tal

trajeto visa a analisar a qualidade da formação dos professores e seus impasses crônicos.

FORMAÇÃO de Profissionais da Educação - políticas e tendências. **Educação & Sociedade**: revista quadrimestral de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES). n. 68, 1999.

A revista apresenta uma coletânea de artigos sobre o tema os quais analisam problemas diversos relativos à formação dos professores no âmbito das instâncias de formação e das políticas delineadas a partir da LDB, de 1996.

BRASIL. MEC. SEF. O papel profissional dos professores: tendências atuais. **Referenciais para Formação de Professores**. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, 1999: p.21 - 49.

Este documento do MEC apresenta interessante apanhado das tendências atuais sobre formação de professores, situando o papel dos profissionais da educação a partir do contexto social emergente na década de 90 e sublinhando as demandas atuais. Sendo uma publicação governamental, é de circulação gratuita, podendo ser adquirida no endereço indicado na Unidade IV.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, M. G. M. T. **Políticas de Ensino Médio: tendências no Brasil e no Ceará - 1987/1996**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 1997.
- ALMEIDA, J. R. P. **História da Instrução Pública no Brasil (1500 - 1889)**. São Paulo: EDUC; Brasília: INEP/MEC, 1989.
- AZEVEDO, F. de. **A Cultura Brasileira**. 5ª edição, São Paulo: Papirus, 1976.
- BIASOTO Jr, G. & SEMEGHINI, U. C. O gasto público com educação - 1996. CASTRO, Maria Helena Guimarães de & DAVANSO, Áurea Maria Queiroz. **Situação da Educação no Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.
- BRASIL. **Constituição Federal, 1988**. República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- _____. **Emenda Constitucional n.º 14**. Brasília, 1996.
- _____. **Decreto, n.º 2.208**. Brasília, 1997.
- _____. **Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n.º 9394. Brasília, 1996.
- _____. **Lei n.º 9424. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef**. Brasília, 1996.
- _____. **Lei 9.475**. Brasília, 22 de julho 1997.
- _____. **Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n.º 5.692. Brasília, 1971.
- _____. **Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n.º 4024. Brasília, 1961.
- _____. **Lei n.º 7.044**. Brasília, 1982.
- _____. **EFA 2000 Educação para Todos: avaliação do ano 2000. Informe Nacional**, Brasil/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Brasília, 2000.
- _____. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Lei n.º 10.172. Brasília, 2001.
- BRASIL/MEC. **Plano Decenal de Educação para Todos**.

Brasília, 1993.

_____. **Educação para Todos: caminhos para a mudança.** Brasília, ago./1985.

_____. **Dinheiro na escola - procedimentos operacionais.** 1997.

_____. **Planejamento político-estratégico.** 1995/1998. Brasília, 1995.

_____. **TV Escola - Guia de programas (1996 - 1998).** Fundescola, s.d.

_____. **Referenciais para a formação de professores da educação básica,** 1998.

_____. **Diretrizes curriculares para a formação de professores da educação básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena.** CNE parecer n.º 009/2001.

_____. **Parâmetros Curriculares Nacionais: Introdução.** Brasília: MEC/SEF, 1997.

_____. **Referenciais para a Formação de Professores de educação básica.** Brasília: SEF, 1999.

BRASIL, MEC/SENEB. **Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania: marcos de referência.** Brasília, 1991.

BRASIL/MEC/SEF. **Conferência Nacional de Educação para Todos.** Anais. Brasília, 1994.

BRASIL/MEC/INEP. **Informe estatístico - 1996.** vol. 1 e 3. Brasília: O Instituto, 1997.

_____. **Informe estatístico da educação básica: evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil.** Brasília: O Instituto, 1998 (tiragem limitada).

_____. **Resultados do SAEB/95 - relatório final.** s.d.

_____. **Resultados Comparados do SAEB/ 1999.** Brasília 2000.

BRZEZINSKI, I. Embates na definição de políticas de formação de professores para a atuação multidisciplinar nos anos iniciais do ensino fundamental: respeito a cidadania ou disputa pelo poder? **Educação e Sociedade**, Ano 20. n.º 68 Especial. 1999.

CEARÁ, Assembléia Legislativa. **CPI Fundef - vitória da sociedade**. Fortaleza: Edições INESP, 2000.

CASTELO, P. A. **História do ensino no Ceará**. Fortaleza, Departamento de Imprensa Oficial, 1970.

CUNHA, L. A. **A Universidade reformanda - o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, C. R. J. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Revista Brasileira de Educação**. Mai./jun./jul./ago. 1998, n.º 8, p. 72 - 85.

DECLARAÇÃO DE SALAMANCA, 1994. Net.Ceará. agosto 2001.

Disponível em: <<http://www.unesco.org.br>>. Acesso em 6 de agosto de 2001.

DIDONET, V. **Plano Nacional de Educação (PNE)** Apresentação. Brasília: Editora Plano, 2000.

DORTA, A. M. **A relação Estado - Escola - Empresa no Ceará**. Pseudo-identidade de interesse entre capital e trabalho no campo empresarial. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Ceará, 2001.

FREITAS, H. C. L. de. A reforma do ensino superior no campo da formação de professores da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. **Educação e Sociedade**. Ano 20. n.º 68 Especial. P.17-44, 1999.

GARCIA, W. A Próxima atração. VIEIRA, S. L. & MATOS, K. (org.) **Olhares e saberes**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

MAMEDE, I. C. de M. **Professores alfabetizadores: quem são, o que pensam e como alfabetizam**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Ceará, 2000.

MELO, G. N. de. O Ensino Médio em números: para que servem as estatísticas educacionais. CASTRO, M. H. G. de & DAVANSO, Á. M. Q. **Situação da Educação no**

Brasil. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.

MELO, M. T. L. de. *Gestão Educacional - os desafios do cotidiano escolar.* FERREIRA, N. S. C. & AGUIAR, M. Â. da S. (Orgs.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, 2000.

MONLEVADE, J. **Educação Pública no Brasil: 1991-1997.** Brasília: O Instituto, 1997.

NASCIMENTO, M. E. P. do. *Educação Infantil: a contradição de um novo nível de ensino.* CASTRO, M. H. G. de & DAVANSO, Á. M. Q. **Situação da Educação no Brasil.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.

OLIVEIRA, R. P. de. **Educação e Cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da república Federativa do Brasil.** São Paulo, 1995. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Paulo, 1995 (mimeo).

PEREIRA, J. E. D. *As licenciaturas e as novas políticas educacionais para a formação docente.* **Educação e Sociedade.** Centro de Estudos da Educação e Sociedade. Campinas: Cedes. N. ° 69, 1999.

PEREZ, J. R. R. *O Ensino Fundamental.* CASTRO, M. H. G. de & DAVANSO, A. M. Q. **Situação da Educação no Brasil.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1999.

POLO, J. C. *Autonomia da Gestão Financeira das Escolas. Guia de Consulta para Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação/PRASEM III.* Brasília: Fundescola/MEC, 2001.

ROMANELLI, O. de O. **História da Educação no Brasil (1930/1973).** 11ª ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

SAVIANI, D. **Educação Brasileira: estrutura e sistema.** 7ª ed. Campinas: Autores Associados, 1996.

SILVA, A. A. **Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental: rupturas e continuidades na realidade escolar em Feira de Santana (1985-1996).** Dissertação de

- Mestrado, Universidade Federal do Ceará, 1999.
- SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1934 e a descentralização da Educação. **A Educação nas constituições brasileiras 1823 - 1988**. Campinas: Autores Associados, 1996.
- VELLOSO, J. Financiamento das Políticas Públicas: a Educação. **Políticas Públicas e Educação**. Brasília: INEP, 1987.
- VERAS, M. E. **Regime de Colaboração: papel da União, dos Estados e dos Municípios**. Fortaleza, 1994. Versão Preliminar (mimeo).
- VERAS, M. E. Legislação federal e financiamento da educação. **Projeto Nordeste**. Banco Mundial. UNICEF. UNDIME. Guia de Consulta - Programa de apoio aos Secretários municipais de educação, 1997, p. 53-94.
- VERAS, M. E. B. e VIEIRA, S. L. LDB: perguntas e respostas. **Gestão em rede**. Brasília: CONSED/RENAGES-TE, n. 4, dez./1997, p. 13-19.
- VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição** (1985 - 1995). Brasília: Plano, 2000.
- VIEIRA, S. L. & ALBUQUERQUE, M. G. M. **Política e Planejamento Educacional**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2001.

Sobre as autoras

Sofia Lerche Vieira é licenciada em Letras pela UNB e doutora em Educação pela PUC-SP. Professora titular da UFC e da UECE. Pesquisadora do CNPq. Seus principais estudos e publicações se inserem no campo da Política Educacional, da Estrutura e do Funcionamento do Ensino e da Formação de Professores. Dentre os trabalhos recentes destacam-se: *Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)*. Brasília: PLANOS, 2000, *Eleições de Diretores: o que mudou na escola* da mesma editora, 2001 e *Política e planejamento educacional*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

Maria Gláucia Menezes Teixeira Albuquerque é licenciada em Pedagogia pela UFC e em Ciências Sociais pela UFC. Mestre em Educação pela UFC, desde 1997 pesquisa o tema *Políticas de Ensino Médio: tendências no Brasil e no Ceará*. Atualmente faz doutorado em educação na mesma universidade na área de Política Educacional com foco de análise na Política e no Planejamento Educacional cearense a partir de 1995. Trabalhou nos primeiros anos de sua vida profissional no ensino fundamental e médio da rede pública. Hoje é professora da UECE lecionando disciplinas da área de política, planejamento e gestão educacional. É co-autora do livro *Política e planejamento educacional*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

Este livro foi composto na fonte Palatino, corpo 11/13,2 com detalhes em Frutiger 55 bold. Gráficos na fonte Switzerland, corpo 9 auto. O miolo foi impresso em papel AP 75g/m² e a capa com laminação fosca em cartão supremo 250g/m². Impresso na gráfica LCR e editado pela Edições Demócrito Rocha em junho de 2002.

Este livro dá continuidade à reflexão iniciada pelas autoras em obra anterior da Coleção Magister denominada *Política e Planejamento Educacional*.

O presente estudo pretende oferecer aos leitores uma visão de conjunto sobre a estrutura e o funcionamento da educação básica, contribuindo para a reflexão dos interessados nas contradições da educação brasileira e seus desafios para o século XXI.

ISBN 85-7529-072-X



9 788575 290729