

Coletânea de Textos

2ª Edição

POLÍTICAS  
PÚBLICAS  
DE EDUCAÇÃO

Organização

Bianca Mota de Moraes  
Clisânger Ferreira Gonçalves  
Débora da Silva Vicente  
Elionaldo Fernandes Julião

**IEP**  
MPRJ  
Instituto de Educação e Pesquisa do  
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro  
ESCOLA DE GOVERNO

**uff**

Universidade  
Federal  
Fluminense

**MPRJ**  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2 0 1 9

Coletânea de Textos

2ª Edição

---

POLÍTICAS  
**PÚBLICAS**  
**EDUCAÇÃO**

---

Organização

Bianca Mota de Moraes

Clisânger Ferreira Gonçalves

Débora da Silva Vicente

Elionaldo Fernandes Julião

**IEP**  
MPRJ  
Instituto de Educação e Pesquisa do  
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro  
ESCOLA DE GOVERNO

**uff** Universidade  
Federal  
Fluminense

**MPRJ**  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2 0 1 9

# **Políticas Públicas de Educação**

*Organização:*

**Bianca Mota de Moraes**  
**Clisânger Ferreira Gonçalves**  
**Débora da Silva Vicente**  
**Elionaldo Fernandes Julião**

**2ª edição**

**Rio de Janeiro**

**Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro / Universidade Federal Fluminense**

**2019**

# **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Procurador-Geral de Justiça**  
**José Eduardo Ciotola Gussem**

**Subprocurador-Geral de Justiça de Administração**  
**Eduardo da Silva Lima Neto**

**Subprocuradora-Geral de Justiça de Planejamento Institucional**  
**Leila Machado Costa**

**Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais**  
**Sérgio Roberto Ulhôa Pimentel**

**Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Criminais e de Direitos Humanos**  
**Alexandre Araripe Marinho**

**CEAF/IEP - Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Sávio Renato Bittencourt Soares Silva**

**Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça**  
**de Tutela Coletiva de Proteção à Educação**

**Débora da Silva Vicente**  
**Renata Vieira Carbonel Cyrne**



# Universidade Federal Fluminense

Reitor

Sidney Luiz de Matos Mello

Vice-Reitor

Antonio Claudio Lucas da Nóbrega

Pró-Reitor de Graduação

José Rodrigues de Farias Filho

Pró-Reitor de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação

Roberto Kant de Lima

Pró-Reitor de Extensão

Cresus Vinicius Depes de Gouvêa

Coordenador do Programa de Pós-graduação em Educação

Marcos Marques



Universidade  
Federal  
Fluminense

# Equipe Responsável

## Organização

Bianca Mota de Moraes  
Clisânger Ferreira Gonçalves  
Débora da Silva Vicente  
Elionaldo Fernandes Julião

## Autores

Bianca Mota de Moraes  
Dayse Serra  
Elionaldo Fernandes Julião  
Evaldo Bittencourt  
Hustana Vargas  
Janaína Specht da Silva Menezes  
Jane Paiva

## Revisão

Elionaldo Fernandes Julião

## Colaboração

Diogo Antunes Lemos Fernandes

## Projeto Gráfico e Capa

Gerência de Portal e Programação Visual  
Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

## Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Procurador-Geral de Justiça Clóvis Paulo da Rocha – IEP/MPRJ

M827p Moraes, Bianca Mota de.

Políticas Públicas de Educação / Bianca Mota de Moraes, Clisânger Ferreira Gonçalves, Débora da Silva Vicente, Elionaldo Fernandes Julião.

– 2. ed. – Rio de Janeiro, RJ: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, CAO das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação, 2019.

113 f.

ISBN: 978-85-93489-03-7

1. Políticas Públicas. 2. Políticas de educação. I. Gonçalves, Clisânger Ferreira. II. Vicente, Débora da Silva. III. Julião, Elionaldo Fernandes. IV. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. V. Universidade Federal Fluminense. VI. Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. VII. CAO das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação.

CDD 379.81

Os autores são responsáveis pela escolha e pela apresentação dos fatos contidos nesta publicação e pelas opiniões aqui expressas, que não são necessariamente as do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade Federal Fluminense e não comprometem as Instituições. As designações empregadas e a apresentação do material não implicam a expressão de qualquer opinião que seja, por parte do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e da Universidade Federal Fluminense, no que diz respeito ao status legal de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades.

# Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>8</b>
<b>Democracia e cidadania: público e privado na educação brasileira</b> Hustana Maria Vargas	<b>11</b>
<b>Políticas de Educação na atualidade como desdobramento da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação</b> Evaldo de Souza Bittencourt	<b>28</b>
<b>O Plano Decenal e o Sistema Nacional de Educação</b> Elionaldo Fernandes Julião	<b>42</b>
<b>Financiamento da educação básica: da receita de impostos ao FUNDEB</b> Janaina Specht da Silva Menezes	<b>54</b>
<b>O papel do Controle Social na implementação das políticas públicas de educação no Brasil contemporâneo</b> Bianca Mota de Moraes	<b>72</b>
<b>Contradições na formulação das políticas de educação: inclusão / exclusão, autonomia, cidadania, qualidade como consequência dos fatores legais e de financiamento</b> Jane Paiva	<b>88</b>
<b>A Educação Inclusiva de alunos com Transtorno do Espectro Autista</b> Dayse Serra	<b>103</b>

# Apresentação

## 2ª edição

Em 2016, fruto da parceria entre o Ministério Público do Rio de Janeiro e a Universidade Federal Fluminense, tivemos a grata satisfação de organizar o curso para conselheiros municipais de educação, promotores públicos e profissionais do Ministério Público sobre “Políticas Públicas de Educação”.

O curso contou com a colaboração de professores de diversas instituições de ensino superior do Estado do Rio de Janeiro (Universidade Federal Fluminense – UFF, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNI-RIO, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e Instituto Superior de Educação do Estado do Rio de Janeiro – ISERJ); de membros e servidores do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ); componentes da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro (UNCME-RJ) e da União dos Dirigentes Municipais do Estado do Rio de Janeiro (UNDIME-RJ).

Como desdobramento do projeto, em 2017, espelho das discussões realizadas ao longo dos trabalhos, com o objetivo de produzir material didático para as próximas edições do curso, publicamos a primeira edição deste livro como resultado da profícua colaboração entre as entidades e instituições envolvidas.

Passado apenas dois da sua publicação, para a nossa surpresa, a primeira edição deste livro se esgotou. A obra passou a ser utilizada em disciplinas de cursos de formação de nível superior de professores e a ser recomendada para profissionais interessados no debate sobre políticas de educação.

Feliz com os desdobramentos deste projeto e dos frutos da parceria entre Ministério Público do Rio de Janeiro e a Universidade Federal Fluminense, temos a honra de apresentar a segunda edição da obra “Políticas Públicas de Educação” que agora segue também em uma versão digital.

A obra inicia com o capítulo “Democracia e cidadania, público e privado na educação”, de Hustana Vargas, que resgata os nexos entre democracia, cidadania e educação, mediados pelos conceitos de “público” e “privado”. Sob o aporte da teoria política, busca mostrar o modo de apropriação do conceito de público no Brasil. Em

## Políticas Públicas de Educação

seguida, com base em resultados de pesquisa educacional, discute efeitos dessa apropriação no sistema público de educação, a partir dos casos do Plano de Ações Articuladas, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dos cursos e da carreira docente, do sistema de indicação de diretores de escolas e alguns outros, referentes a elementos do cotidiano escolar.

O segundo capítulo, “Políticas de Educação na atualidade como desdobramento da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação”, de Evaldo de Souza Bittencourt, contextualiza as políticas educacionais brasileiras após a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e evidencia as questões mais relevantes na implementação de políticas no período de duas décadas. O texto tem o intuito de contribuir com análises reflexivas sobre o federalismo no Brasil apontando as fragilidades das políticas públicas, principalmente a partir do eixo fundante do financiamento com consequentes impactos subnacionais e seus resultados.

No terceiro capítulo, “O Plano Nacional e o Sistema Nacional de Educação”, Elionaldo Fernandes Julião ressalta que a partir da Constituição Federal de 1988 há importantes marcos legais e operacionais na implementação das políticas de educação no Brasil, principalmente como desdobramento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014.

A fim de refletir sobre o Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação, o texto apresenta um breve histórico das políticas implementadas no campo da educação nos últimos anos, principalmente destacando os conflitos políticos e ideológicos para a sua consolidação como política pública em uma perspectiva de Estado Democrático de Direito.

No quarto capítulo, “Financiamento da educação básica: da receita de impostos ao FUNDEB”, Janaina Specht da Silva Menezes objetiva apresentar alguns apontamentos sobre o financiamento da educação básica no Brasil que, nesse sentido, abarca, em linhas gerais, sua principal fonte de recursos – a receita de impostos – para, a partir dela, apresentar algumas reflexões sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

No quinto capítulo, “O papel do Controle Social na implementação das políticas públicas de educação no Brasil contemporâneo”, Bianca Mota de Moraes condensa no debate estudos sobre os órgãos de controle social nas políticas públicas educativas, especialmente os

## Políticas Públicas de Educação

Conselhos de Educação e Escolares, à luz do que dispõe a legislação brasileira em vigor, com destaque para a meta 19 do Plano Nacional de Educação. Sua proposta foi a de refletir sobre a necessidade coletiva, as conquistas normativas e as dificuldades práticas que rodeiam a gestão democrática do ensino público, constatando que o ponto de partida em muitos sistemas está muito aquém do esperado pela Constituição da República de 1988.

A autora reflete ainda sobre dados dos Conselhos de Educação fluminenses compilados pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (CAO Educação – MPRJ), consignando o atual estágio em que se encontram no processo de autonomia e democracia.

No sexto capítulo, “Contradições na formulação das políticas de educação: inclusão/exclusão, autonomia, cidadania e qualidade como consequência dos fatores legais e de financiamento”, Jane Paiva propõe analisar os diversos aspectos da política que vieram conduzindo a formulação de programas e projetos no campo da educação durante os últimos 13 anos, mais precisamente, buscando cumprir as conquistas de direitos firmados na Constituição Federal de 1988.

No sétimo e último capítulo, “A educação inclusiva de alunos com Transtorno do Espectro Autista”, Dayse Serra reflete sobre a inclusão de alunos com Transtorno do Espectro Autista no cotidiano das escolas regulares, especialmente após a implementação da Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146/2015). Em síntese, a autora se propõe a pensar sobre a política de inclusão implementada nos últimos anos no Brasil.

Ciente da complexidade das discussões propostas nesta publicação, visamos agregar e divulgar para a comunidade acadêmica, profissionais da educação, representantes dos movimentos sociais e instituições interessadas no tema, alguma reflexões sobre as políticas públicas de educação implementadas no Brasil após a Constituição Federal de 1988 – Constituição Cidadã.

Agradecemos a todos que contribuíram para esta publicação, principalmente aos autores que disponibilizaram artigos. Esperamos que este livro siga como um importante instrumento para avanços na concretização das políticas de educação no Brasil contemporâneo.

Boa leitura!

**Débora da Silva Vicente**  
**Elinaldo Fernandes Julião**

# Democracia e cidadania: público e privado na educação brasileira<sup>1</sup>

Hustana Maria Vargas<sup>2</sup>

---

1 Dedico este trabalho ao querido e valoroso colega professor Osmar Fávero, em cuja companhia, ministrando a disciplina "Educação Brasileira" no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, amadureci alguns pontos da discussão ora apresentada.

2 Professora adjunta da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense. Vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense. Lidera o grupo de pesquisas "Laboratório sobre Acesso e Permanência na Universidade - LAP" e integra o Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE) e o Programa de Educação sobre o Negro na Sociedade Brasileira (PENESB).

# Introdução

Em linhas gerais, as relações entre democracia, cidadania e educação são estreitas, imediatas e obrigatórias. Porém, se introduzirmos elementos mediadores, nos defrontaremos com pormenores que poderão perturbar a previsibilidade dessas relações. Nesse trabalho, inicialmente resgatamos os nexos entre democracia, cidadania e educação, para em seguida problematizá-los, utilizando como mediação os conceitos de “público” e “privado”.

Entretanto, parece-nos que mais importante que discutir, de partida, acepções sobre público e privado, seja perceber as formas como ambos são incorporados nas estruturas jurídico-política, social e institucional no país. Acreditamos que o (re) conhecimento de algumas características, e especialmente de algumas distorções dessa incorporação, contribuem para a compreensão do quadro de indigente afirmação do conceito de público entre nós, comprometendo severamente as relações entre democracia, cidadania e educação.

Após revisitarmos o lugar da educação em uma sociedade escolarizada, e resgatarmos aspectos normativos brasileiros sobre educação, mobilizamos elementos de teoria política para mostrar efeitos da cultura política na apropriação do conceito de público, especialmente os relacionados a uma forma particular de federalismo e a traços constitutivos do nosso Estado e sociedade – o patriarcalismo e o clientelismo. Na sequência dessa discussão, será possível situarmos algumas acepções e “reinterpretações” do conceito de público em educação em nosso país.

Tudo isso considerado, mostramos efeitos concretos sobre nossa educação pública, com os casos do Plano de Ações Articuladas (PAR), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dos concursos e da carreira docente, dos desvios sobre sistema de indicação de diretores de escolas e outros, referentes a elementos do cotidiano escolar. Nossa abordagem, para além de identificar mazelas nos setores estatal e governamental, busca introduzir uma visão de 360º (trezentos e sessenta graus), atenta aos óbices à democracia e à cidadania no contexto da educação onde quer que ocorram, inclusive nas práticas da vida privada e institucional.

## O lugar da educação em uma “sociedade escolarizada”

Verifica-se um aumento mundial da escolarização, no âmbito de uma “sociedade escolarizada”: nunca houve, na sociedade humana, tanto investimento individual em educação (BAKER, 2014). A cada nova geração crescem os requisitos educacionais para acesso a trabalho qualificado e para uma boa circulação social. De maneira correspondente, dissemina-se o conceito de educação como direito em vários países, ampliando-se as faixas etárias e os níveis de ensino sobre os quais o Estado se compromete.

Para além de se constituir como direito social, a educação configura um bem simbólico, com convertibilidade econômica<sup>3</sup> e social. O ápice desse retorno ocorre para os que detêm nível superior ou mais. Em lista elaborada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2013, o Brasil ficou em segundo lugar em retorno financeiro para os possuidores de certificado de educação superior<sup>4</sup>, e muito acima da média da OCDE (ANÁLISIS, 2015). Uma das explicações para este fato é que vivemos em uma sociedade profissionalizada, onde “[...] a profissionalização é o projeto coletivo de mobilidade social que acaba por garantir monopólios na prestação de serviços e certos privilégios na estrutura ocupacional” (BASTOS, 2004, p.57). Tratando-se de uma sociedade muito hierarquizada e excludente como a brasileira, o fechamento<sup>5</sup> das profissões e os ganhos salariais desproporcionais se afiguram como complemento natural.

Por tudo isso, podemos perceber e apontar correlações entre escolarização e vários tipos de favorecimento social, como empregabilidade, maiores médias salariais e maior expectativa de vida, mesmo em ambiente de “inflação de diplomas”. Nesse caso, já nos ensinava Bourdieu (2011), os mais prejudicados são justamente os que chegam ao mercado de trabalho sem diploma.

Finalmente, mas não menos importante, pode-se também estabelecer correlação entre maiores níveis de escolaridade e percepções mais liberais e mais éticas sobre a sociedade. Por exemplo: maior rejeição à regra do “jeitinho brasileiro” e a práticas patrimonialistas<sup>6</sup>, maior intolerância à censura e à opressão governamentais, maior tolerância religiosa e sexual (ALMEIDA, 2007). Se tomamos as principais normativas nacionais, temos mesmo a impressão de que o Estado encampa a educação com a seriedade e a abrangência aqui discutidas.

Na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), o artigo 6º, ao enunciar os direitos sociais, inicia com a **educação**, sob o argumento que este direito é garantidor dos subsequentes:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade

## Políticas Públicas de Educação

e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Já no art. 208 encontramos o compromisso do Estado com o provimento dessa educação:

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

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

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Pode-se dizer que um primeiro teste sobre a consistência do compromisso constitucional do país com a educação ocorreu com a garantia da educação como direito público subjetivo. Dessa forma, superou-se o ilógico e irresponsável padrão de existência de disposições normativas – mais ou menos abstratas – sobre a educação, mas alheias à escola, o lugar de materialização desse direito.

A realidade numérica da educação básica em nosso país avaliza a responsabilidade do Estado com o provimento desse direito, que é garantido majoritariamente pelo setor público. Em 2014, havia no ensino básico 49.771.371 matrículas: 81,8% em escolas públicas e 18,2% em escolas da rede privada. Subdividindo-se os números da rede pública, a municipal é responsável por quase metade das matrículas, o equivalente a 23.089.488 alunos. Seguem-se a rede estadual, com 17.294.357 alunos, e a federal, com 296.745 matrículas (INEPDATA, 2016).

O compromisso do Estado com o setor público aparentemente está patente também na frequência com que as palavras “pública, público, públicas e públicos” aparecem nas principais normas, em comparação com as palavras “privada, privado, privadas e privados”. De forma aproximativa, temos:

- Na CRFB/88: na seção específica sobre educação (arts. 205 a 214), são 24 remissões às palavras pública/o/s e duas a privada/o/s.
- Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96), são cerca de 80 remissões a pública/o/s e 17 a privada/o/s.
- No Plano Nacional de Educação (PNE/2014), com 20 metas acompanhadas de várias estratégias, encontramos cerca de 100 remissões a público e 13 a privado.

Sem dúvida que uma educação pública de qualidade, suportada convenientemente pelo Estado, prenuncia qualidades democráticas e cidadãs, em um país em que a maioria dos estudantes se encontra nesse setor. Entretanto, a mera presença do termo público nos documentos oficiais, representa um ponto de partida enganoso. Será preciso, antes de mais nada, aprofundar seu conteúdo, por detrás de sua onipresença nesses documentos.

### **Público e privado na sociedade e na política brasileiras: aqui as coisas se complicam!**

Esclarecemos, inicialmente, que o debate sobre público e privado no Brasil não se restringe ao campo da educação. Está relacionado a uma dificuldade mais ampla: à delimitação das esferas pública e privada na sociedade e nas atribuições do Estado. Nesse sentido, trata-se de uma discussão tão atual quanto relevante.

Nesse artigo destacamos aspectos centrais da estrutura e da cultura política brasileiras que acreditamos funcionar como indutores de dificuldades à plena realização do conceito de público na educação, conforme preconizado em nossos documentos legais e pelas políticas públicas em educação, comprometendo, assim, os nexos da educação pública com a democracia e a cidadania. São eles: a nossa forma particular de federalismo, que tem dificultado a efetivação da perspectiva colaborativa na educação, e dois traços constitutivos do nosso Estado e sociedade – o patriarcalismo e o clientelismo. Esses elementos são comunicantes entre si, e seria difícil estabelecer relação de anterioridade ou de causalidade entre eles.

No império, o Brasil se constituiu como um Estado unitário<sup>7</sup> e centralizado. Com a independência, a forma unitária foi mantida, mas com concessão de ligeira descentralização administrativa às províncias. Assim, durante quase quatrocentos anos até a proclamação da República Federativa em 1889, fomos um Estado unitário mais ou menos centralizado, com estrutura piramidal de poder.

Nesse sentido, nossa história difere da bem-sucedida gênese da República Federativa norte-americana, de onde contrabandeamos nosso federalismo<sup>8</sup>, no alvorecer da República. Nos Estados Unidos, ela se origina a partir da união de treze

---

7 O Estado unitário é o tipo mais frequente. Alguns exemplos de Estados unitários na atualidade: Bélgica, Chile, Colômbia, Cuba, França, Holanda, Japão, Peru, Portugal e Uruguai.

8 A concepção de federação baseia-se em "foedus": liga, tratado, aliança, e na distribuição de competências entre entes legitimados e autônomos quanto ao processo decisório. Exemplos contemporâneos de federação: Argentina, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Índia, México, Rússia, Venezuela.

colônias autônomas pré-existentes à federação, que abdicaram de sua soberania em função da soberania do Estado federal. Entre nós, o movimento foi inverso: as províncias foram transformadas em estados da federação e tiveram sua autonomia ampliada. Essa gênese um tanto artificial de nosso federalismo compromete até hoje o equilíbrio das ações da União com os entes subnacionais, projetando uma realidade muito mais baseada no centralismo do Estado do que na distribuição de competência entre seus entes.

A constituição de 1988, em movimento de reação à ditadura civil-militar (DREIFUSS, 1981) vigente entre 1964 e 1985, buscou descentralizar recursos e capacidade de decisão para as esferas subnacionais, realçando-se aqui o papel dos municípios, que foram alçados à categoria de ente político-administrativo. Na avaliação de Almeida (2012, p.7), “a descentralização das decisões do governo e a participação popular constituíam o núcleo dos valores democráticos compartilhados pelas forças democráticas, definindo a atmosfera política que envolveu a longa elaboração da Constituição cidadã”.

Entretanto, com o passar dos anos e após sucessivas experiências quanto ao balanço federativo no Brasil, podemos afirmar, em concordância com Arretche (2012, p. 183),

(...) além de um sentimento comum de pertencimento a uma única comunidade nacional (conceito de nação), a desconfiança na disposição das elites locais para implementar e respeitar os direitos dos cidadãos pode ser uma poderosa fonte de centralização da autoridade política, mesmo em estados federativos. Nessas circunstâncias, mesmo elites progressistas favoráveis à descentralização da execução de políticas públicas tendem a preferir que o governo central regule o modo como essas políticas serão implementadas, de modo a amarrar as mãos de governadores e prefeitos que, se supõe, possam pretender converter os recursos recebidos em políticas conservadoras, corruptas ou clientelistas.

Alexis de Tocqueville, autor da alentada obra “Democracia na América”, pode contribuir para a compreensão do que se passa entre nós, em termos de uma cultura política “estadodependente”. Enquanto o federalismo nos Estados Unidos pôde se estear sobre localismos bem estruturados e afins com a prática histórica dos associativismos, o que contribui para uma distribuição razoável de centros médios de

poder econômico, financeiro, tecnológico e cultural pelo interior do país, no Brasil as desigualdades regionais parecem uma sina de difícil superação. Não se percebe um movimento de baixo para cima quanto ao empoderamento das regiões periféricas. Pelo contrário, se alguma equalização vem a ocorrer, é por ação política do Estado central (VARGAS, 2007).

Acrescentamos ao problema de um federalismo mal implantado e mal implementado, outro traço perverso da cultura política brasileira: o patrimonialismo (ou neopatrimonialismo). O Estado brasileiro é colonizado pelos governos por meio de pesada burocracia, que dele se apossam e assenhereiam. Um dos efeitos mais persistentes dessa tradição é a intermitência da administração pública, inviabilizando projetos de longo prazo. No outro polo, temos uma sociedade pouco organizada:

O Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma "sociedade civil" (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza etc) fraca e pouco articulada. O Brasil nunca teve uma nobreza digna deste nome, a Igreja foi quase sempre submissa ao poder civil, os ricos geralmente dependeram dos favores do Estado e os pobres, de sua magnanimidade. Não se trata de afirmar que, no Brasil, o Estado é tudo e a sociedade nada. O que se trata é de entender os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, que no Brasil tem se caracterizado, através dos séculos, por uma burocracia estatal pesada, todo-poderosa, mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acovardada, submetida mas, por isto mesmo, fugidia e frequentemente rebelde (SCHWARTZMAN, 2007, p. 11).

Ao patrimonialismo histórico e redivivo, articula-se a prática do clientelismo, um sistema em que políticos profissionais oferecem vantagens como cargos, empregos públicos, financiamento e autorizações em troca de legitimação e apoio, promovendo uma rede de fidelidades pessoais que passa pelo uso de recursos estatais (BOBBIO, 1986). Somados, o patrimonialismo e o clientelismo produzem fisiologismos, localismos e nepotismo. Temos vários "donos do poder", e não são propriamente o povo.

Na verdade, as disputas entre o setor público e o setor privado em nosso país, tendem a transformar o termo público em um disfarce semântico, notadamente no campo da educação. Isso explica as várias acepções e reinterpretções do termo público nesse contexto. Trata-se de uma discussão antiga e, sobretudo, nada inocente, que julgamos relevante destacar para subsidiar o debate e as evidências trazidas por este artigo.

## Público e privado na educação

No espaço desse artigo, enfocamos nossa abordagem sobre as nuances e apropriações dos termos público e privado em educação no Brasil, nas discussões sobre educação ocorridas na Constituinte de 1987 e 1988, com base em exímio trabalho de Maria Francisca Pinheiro (2005). Julgamos esse evento bastante representativo dos debates e das narrativas que sustentam as disputas entre esses setores.

A autora mostra as idas e vindas do processo de afirmação dos interesses do setor público tradicional sobre as novas versões do conceito de público e sobre os interesses do setor privado na educação. Entre o trabalho das comissões, subcomissões, votações em plenária e votações de emendas na Constituinte, e mesmo com ampla e organizada presença do setor público tradicional, ele veio perdendo espaço para as demandas do fortíssimo setor privado.

Pinheiro resume, com relação ao posicionamento desses setores no processo constituinte:

A (defesa) do público estatal continha a reivindicação da exclusividade de recursos públicos para a escola pública; a do público não-estatal a de recursos para a escola do Estado e a escola comunitária, confessional ou filantrópica; e a do público como serviço público a de recursos para a educação em geral. Todas essas propostas tinham como objetivo garantir a destinação de recursos do Estado para manutenção do ensino. Foi em torno deste problema que se concentrou fundamentalmente o conflito público-privado na Constituinte (PINHEIRO, 2005, pp. 285-6).

Explica que, aproveitando-se do enfraquecimento e da perda de qualidade do setor público no regime militar, “o setor privado procurou se revestir de público para se legitimar no campo educacional. A apropriação do conceito de público era o que estava faltando nessa briga secular. O uso do conceito de público foi assim a roupa nova com a qual se apresentou o conflito na Constituinte” (PINHEIRO, 2005, p. 287).

Uma fala de representante de associação privada confessional na Constituinte resume bem a tendência de desqualificação do debate, e uma tentativa de mitigar a noção de público: “não se deve insistir em um conflito julgado antigo e fora de moda” (PINHEIRO, 2005, p. 255).

Mais de vinte anos depois, nos debates das Conferências Nacionais de Educação (CONAE) de 2010 e 2014 que subsidiariam a elaboração do Plano Nacional da Educação de 2014, a discussão se renovou de forma vigorosa. Os setores privados da educação lutaram para que o percentual de investimento público em educação atrelado ao PIB, não fosse vinculado como “investimento público em educação pública”, e sim em “educação”,

o que abriria frentes de financiamento público ao setor privado<sup>9</sup>. Dessa forma, o debate sobre o conteúdo do que é público e do que é privado em educação, retorna de forma recorrente ao cenário de disputas, especialmente por verbas e financiamentos<sup>10</sup>.

Em síntese, as características político-culturais e jurídico-institucionais aqui levantadas, comprometem a implementação do federalismo colaborativo e republicano, bem como a mera obediência à legislação sobre educação e a seus princípios, indispensáveis à realização da educação pública enunciada em nossos documentos e políticas. Examinaremos algumas situações concretas que ilustram essa condição.

### Repercussões na educação

A integração das lógicas do Estado central e dos entes federativos subnacionais decorre de uma boa ideia: a repartição de competências federativas estaria atenta às peculiaridades regionais, em um movimento de compatibilização entre a unidade e suas partes. Além disso, o pacto federativo estabelece uma “soberania compartilhada, que deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles” (ABRUCIO, 2013, p. 207).

O “*Regime de colaboração*”, nomenclatura utilizada apenas para o caso da educação em nossa Constituição, avançou na tentativa de minimização de problemas de desigualdades no atendimento do direito à educação para todos, conciliando prerrogativas de autonomia dos entes federativos com políticas de articulação e de suplementação de verbas. Dentre elas,

---

9 Após duros embates, assim ficou a Meta 20 do PNE: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Ironicamente, o contexto político-econômico de 2016, incluindo o projeto de emenda constitucional 55 em tramitação, pode findar as difíceis conquistas do PNE para a educação pública a partir de 2017.

10 De forma mais ou menos renovada, os questionamentos usuais são: o que podemos entender por público? Estatal? Que atende à maioria (povo)? Gratuito? E por privado? Que priva alguém de algo? Restrito? Pago? Que permite escolha? É possível pensarmos em “público com função privada”? “Público não estatal (comunitário)”? “Privado com função pública”? Educação seria um serviço público, independentemente de qual setor a provê? Ao final das contas, longe de promover discussões de natureza ontológica, teleológica, filosófica e ética, esses questionamentos têm servido a interesses econômicos, quando não a maldisfarçados pontos de vista ideológicos.

destacaremos o Plano e Ações Articuladas<sup>11</sup> (PAR) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação<sup>12</sup> (FUNDEB). Esses programas materializam a cooperação federativa, que “exige a ação combinada das várias esferas, uma soma de esforços, e, que todas elas devem aportar recursos e iniciativas concretas, para que se realizem os objetivos constitucionais” (BUCCI e VILARINO, 2013, p. 130). Entretanto, sua efetividade continua como um enigma a ser decifrado no cotidiano.

No caso do PAR, trabalhos apontam problemas crônicos relativos à baixa capacidade técnica dos propositores municipais; à descontinuidade nos programas pela rotatividade de gestores (há relato de um caso de alternância de quatro secretarias de educação municipal em quatro anos); à existência de escritórios técnicos contratados para elaborar os planos, que portanto não emergiriam da lavra das comunidades educativas; ao cronograma implacável do Ministério da Educação prejudicando um trabalho mais amadurecido, dentre outros (FERREIRA, 2015).

Com relação ao FUNDEB, situamo-lo no contexto maior do financiamento da educação, onde encontramos repercussões severas e abrangentes das mazelas aqui tratadas. A partir de Davies (2014), destacamos algumas:

1. o não-cumprimento da exigência constitucional do financiamento da educação pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade;
2. o discutível papel desempenhado pelos órgãos fiscalizadores (Tribunais de Contas) dessa aplicação;

---

11 derivado do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), coloca à disposição dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, instrumentos de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública. É apresentado como um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. Os entes federados elaboram um diagnóstico da situação educacional local e elaboram seu planejamento, contando com recursos público. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/par>. (Acesso em 3 outubro 2016).

12 É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da [Constituição Federal](#). Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Pelo menos 60% dos recursos do Fundeb devem ser usados na remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício, como professores, diretores e orientadores educacionais. O restante serve para despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, compreendendo, entre outras ações, o pagamento de outros profissionais ligados à educação, bem como a aquisição de equipamentos e a construção de escolas. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-apresentacao>. (Acesso em 3 outubro de 2016).

## Políticas Públicas de Educação

3. o desvio dos recursos pela corrupção, pela burocratização e pelo clientelismo.

Dois exemplos recentes clarificam esses desvios:

- No estado do Rio de Janeiro, recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) liberados para reconstrução de 77 escolas na região serrana foram repassados pela secretaria estadual de obras às construtoras que venceram as licitações, mas as obras não foram executadas integralmente. As construtoras operavam por “laranjas”, dentre eles um camelô e um auxiliar de serviços gerais, transformados em sócios da empresa. Investigações no Ministério Público Federal apontam indícios de lavagem de dinheiro e de formação de quadrilha no caso (WERNECK, 2013).
- Fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU) realizada em 180 municípios brasileiros entre 2011 e 2012, mostrou que em 74,7% deles houve falta de competitividade, direcionamento e simulação de processos licitatórios. Um caso típico ocorre em relação a transporte escolar, que continuava precarizado e perigoso nestes municípios. Em 69,3% dos municípios foram detectados gastos incompatíveis com o FUNDEB, e em 32% deles houve movimentação de dinheiro fora da conta específica. Finalmente, 21,9% não cumpriram a regra de destinar 60% dos recursos à remuneração dos professores, e muitos pagavam valores abaixo do piso nacional do magistério (BRÍGIDO e PIERRY, 2013).

No espaço vazio entre a norma e suas possibilidades de efetivação, e já trazendo a questão para o plano liminar entre o ente federativo e o institucional, destacamos a questão da precariedade dos contratos de trabalho docente no setor público, com repercussões na carreira. Embora a Constituição preconize no seu art. 205, V, a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos na rede pública, há flagrante desrespeito ao preconizado.

As competências legislativas próprias de cada ente da federação dificultam a implantação de regras nacionais para a valorização da carreira docente, dentre elas as relativas ao ingresso e à progressão na carreira. Assim, além da docência funcionar como “cabide de empregos” e massa de manobra, especialmente em prefeituras de pequeno porte, abre-se um flagrante conflito com a Constituição Federal.

## Políticas Públicas de Educação

Trabalho de Souza e Abreu (2016) mostra a profusão e a diversificação de normas estaduais e municipais para a contratação e a carreira docente no setor público, para além das previsões nacionais<sup>13</sup>.

Apesar disto, a possibilidade legal de contratações temporárias e precárias ainda resiste, seja pela ausência de aprovados nos concursos realizados, seja pela urgência de suprimento de docentes em contextos nos quais a realização de concursos demandaria mais tempo. Na verdade, essas são, via de regra, justificativas oficiais, pois a contratação por outros canais resiste porque ela parece ser interessante política ou economicamente (SOUZA e ABREU, 2016, p. 5).

Da mesma forma, pesquisa de Oliveira e Paes de Carvalho (2015) considerando escolas que foram testadas em três edições da Prova Brasil, mostra que a maioria dos diretores de escolas públicas no Brasil é indicada para o cargo, mormente no setor municipal. Nesse período, em média, 54% dos diretores foram indicados (via de regra, por indicação política) no setor público municipal e 25,3% no setor público estadual. As outras formas de assunção dos cargos são por concursos, eleição ou uma combinação de procedimentos.

Importante frisar que cerca de 77% dos estudantes matriculados nos anos iniciais<sup>14</sup>, alvos dessa pesquisa, estão alocados em escolas municipais, contra 23% matriculados em escolas estaduais (CENSO, 2016). Vale dizer: a maior parte dos estudantes do ensino básico público estuda em escolas cujos diretores foram indicados politicamente.

A indicação de diretores para as escolas públicas brasileiras (historicamente uma escolha política local, que pode não considerar nenhuma capacidade educacional ou de gestão) é parte da tradição patrimonial na administração pública brasileira. Estas práticas ainda encontram um terreno fértil, especialmente no nível municipal, criando espaço, muitas vezes, para um clientelismo político e partidário (OLIVEIRA e PAES DE CARVALHO, 2015, p. 13).

Finalmente, chegando no terreno das práticas institucionais e da relação da sociedade com as instituições, trazemos duas situações. A primeira é o caso de perpetuação da direção<sup>15</sup>, de docentes e até mesmo de pais e parentes que se alternam há gerações na representação de pais em escola pública reconhecida por sua qualidade, configurando quase uma herança sucessória (CANEDO, 2013). Esse fato marca uma espécie nada republicana

---

13 As regulações para contratação por concurso público estão presentes na Constituição Federal de 1988, na LDB de 1996, e nas Novas Diretrizes Nacionais para Carreira Docente do Magistério Público da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), de 2009. Preveem o concurso público como condição de ingresso e reforçam o que é determinado no art. 85 da LDB: qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos.

14 A pesquisa foi realizada para o 5º ano, em três edições (2007, 2009 e 2011) da Prova Brasil. Esse mesmo estudo verificou associação negativa e estatisticamente significativa entre “ter diretores indicados para o cargo” e o desempenho dos alunos nos testes de Matemática. Para aprofundamento sobre esta relação, sugerimos a leitura de Maia e Manfio (2010) e Mendonça (2001).

15 Popularmente se multiplicam pelo Brasil, as conhecidas e reconhecidas escolas “da dona fulana” (a diretora).

de colonização da escola pública, certamente repetida nacionalmente no tempo e no espaço.

A segunda fala de situações avessas à isonomia e à transparência nos processos seletivos e no funcionamento geral da escola pública, na forma de processos de escamoteamento das seleções, com clara priorização do público atendido e da enturmação, de forma a favorecer os interesses da direção e dos docentes.

As pesquisas de Peregrino demonstram que “as desigualdades estabelecem trajetórias no interior das instituições” (2012, p. 336), percorrendo turmas e turnos que vão promovendo sucessivos e cumulativos processos de seleção no interior do sistema escolar. A autora distingue o “modo pleno ou contínuo” de escolarização do “modo precário” de escolarização. O primeiro modo agrupa alunos sem ou com baixa distorção idade/série, números residuais de repetência e abandono escolar. No segundo modo, encontramos situações de escolaridade interrompida, alta defasagem idade/série, abandonos e evasão, ingresso em projetos compensatórios de alfabetização e/ou de aceleração de aprendizagem inorgânicos e ineficientes. Os estudantes, neste modo “desenraizado” do universo escolar, são atendidos por professores recém-chegados à instituição e/ou contratados em regime de trabalho precário.

Temos aí, a partir do próprio sistema escolar, uma espúria colaboração para o ciclo de desvantagens cumulativas vivenciado por um enorme contingente de estudantes, os mais vitimados pela desigualdade social em nossa sociedade. Especialmente sobre a expansão do sistema escolar promovida após os anos 90, a autora destaca as seguintes características:

[...] a forma particular com que a expansão escolar se deu fez com que a instituição passasse a tomar um aspecto ‘misto’, operando, em seu interior, com ‘zonas’ de ‘baixa institucionalidade’, em que as ‘leis escolares’ (sejam as de seleção, sejam as do controle), não são capazes de regular a instituição. Instalando, assim, na escola, uma ‘nova’ forma de desigualdade que, ao buscar inserir os extremos, as margens, as misérias, acaba criando no interior dos espaços institucionais zonas variáveis e múltiplas de despossessão, marcadas por mecanismos que não apenas colocam a institucionalidade em crise, mas também interrogam sua legitimidade e colocam em xeque seus próprios critérios de regulação (PEREGRINO, 2012, p. 340).

Da mesma forma, Márcio da Costa e Tiago Bartholo (2014), ao estudar padrões de segregação escolar em capitais do Brasil, puderam claramente relacioná-los às regras da matrícula dos municípios. Em outros trabalhos, Costa et al. (2013) chamam a atenção para as hierarquias internas nas escolas da rede pública, com suas regras de acesso, enturmação, seleção e turnos. Justamente na rede onde se esperaria maior preocupação com a equidade.

## **Para concluir**

Anísio Teixeira definia a escola pública como a raiz ou a fábrica de democracia. Certamente à democracia se associa facilmente o conceito de cidadania. Mas apenas por integrar a rede pública, a escola não traz consigo prerrogativas inatas acerca de práticas democráticas e cidadãs. Muitos elementos correlatos à nossa cultura política concorrem para perturbar o melhor sentido do público em nosso país. Nesse sentido, procuramos demonstrar que a delimitação das esferas pública e privada nas atribuições do Estado, mesmo que bem estabelecidas textualmente, são afetadas pela conformação real do público e do privado entre nós.

As situações concretas que trouxemos para ilustração desse ponto de vista, são recorrentemente analisadas por autores no âmbito da teoria política e da pesquisa educacional, como tributárias de problemas relacionados ao nosso débil pacto federativo, bem como às nossas heranças e práticas patrimonialistas e clientelistas. Procuramos demonstrar que os nexos entre democracia, cidadania e educação ficam absolutamente esgarçados sob essas influências.

Nosso objetivo foi contribuir para o alargamento da compreensão de alguns processos, mas também de chamar à responsabilidade os agentes da educação em nosso país. Se nosso sistema federativo previu para todas as esferas político-administrativas, parcelas de poder normativo e executivo sobre a Educação, na esfera dos “pequenos poderes”, também há muito espaço para o desenvolvimento e a prática do espírito público, republicano, democrático e cidadão. A compreensão mais acurada dessa articulação deve orientar a ação dos profissionais da Educação, do Direito, da Política e da própria sociedade.

Por outro lado, assim como a ditadura militar perpetrada entre os anos 64 e 85 em nosso país foi reconhecida como civil-militar após vários estudos (DREIFUSS, 1981), o reconhecimento de que problemas na esfera educativa pública não decorrem apenas a partir de desmandos do Estado ou dos governos, mas atingem também as ações de grupos de interesse instituídos, das comunidades educativas e das famílias, nos possibilitará melhores condições de evitar atitudes não republicanas e estabelecer um plano de co-responsabilidades ou de responsabilidades cruzadas. Costuma-se dizer, a esse respeito, que expor e reconhecer os problemas costuma ser o primeiro e grande passo para superá-los.

Finalizamos com uma reflexão otimista, com a qual nos colocamos em acordo.

O de um Estado hipertrofiado, burocratizado e ineficiente, ligado simbioticamente a uma sociedade debilitada, dependente e alienada. É da superação deste padrão histórico e de suas consequências que depende nosso futuro. E como o passado é contraditório e o futuro aberto e pronto para ser construído, é possível ser otimista (SCHWARTZMAN, 2007, p. 33).

Não há soluções prontas, e o processo está aberto. Ele é tão mais complexo quanto incorpora elementos culturais, que, como sabemos, não se modificam por mandatos. Há um caminho a trilhar, com pequenos e grandes gestos, envolvendo uma vasta rede de agentes.

Nesse sentido, devemos valorizar todo esforço de superação de tradições histórico-políticas nefastas, como essa ação exemplar de aproximação entre instituições – Ministério Público, universidades e agentes da municipalidade –, que introduz elementos democráticos e cidadãos em torno da educação, sendo merecedora dos mais sinceros elogios.

### Referências:

- ABRUCIO, Fernando L. *Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p. 39-70.
- \_\_\_\_\_. *Federalismo e Educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios*. In: ABMP/ Todos pela Educação (Orgs.). Justiça pela qualidade na educação. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ANÁLISIS *de indicadores educativos de Chile y la OCDE en el contexto de la Reforma Educacional*. 2015. Disponível em: [http://centroestudios.mineduc.cl/tp\\_enlaces/portales](http://centroestudios.mineduc.cl/tp_enlaces/portales). (Acesso em 3 agosto de 2016).
- ALMEIDA, Alberto Carlos. *A cabeça do brasileiro*. São Paulo: Record, 2007.
- ALMEIDA, Maria Hermínia T. *Prefácio*. In: Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- BAKER, David P. *The schooled society: the educational transformation of global culture*. Stanford, California: Stanford University Press, 2014, 342 p.

- BASTOS, Ana Paula B. L. *Herdeiros ou sobreviventes: mobilidade social no ensino superior no Rio de Janeiro*. 2004. 117f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. *Futuro de classe e causalidade do provável*. In: NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (Orgs.). *Escritos de Educação*. 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p.81-126.
- BRÍGIDO, Carolina e PIERRY, Flávia. *Verba da educação pelo ralo*. *Jornal O Globo*, 1/8/2013, p. 3.
- BUCCI, Maria Paula D. e VILARINO, Marisa Alves. *A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais*. In: ABMP/Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CANEDO, Maria Luiza. *Famílias e Escola: agentes solitários ou solidários na construção da educação de qualidade para as novas gerações?* Tese de Doutorado. PUC-Rio, Doutorado em Educação. 2013.
- CENSO da Educação Básica. 2016. Disponível em [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2013.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf). [Acesso em 8 novembro de 2016].
- COSTA, Márcio et al. *Oportunidades e escolhas: famílias e escolas em um sistema escolar desigual*. In: NOGUEIRA; ZAGO; ROMANELLI. (Orgs.). *Família & Escola: novas perspectivas de análise*. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 131-164.
- COSTA, Márcio e BARTHOLO, Tiago. *Padrões de segregação escolar no Brasil: um estudo comparativo entre capitais do país*. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1183-1203, out.-dez., 2014.
- DAVIES, Nicholas. *Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação*. *Educação*. PUCRS. Impresso, v. 37, p. 190-200, 2014.
- DREIFUSS, René. *A Conquista do Estado*. *Ação Política e Golpe de Classe*. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.
- FERREIRA, Eliza B. *Gestão dos sistemas municipais de educação: planejamento e equilíbrio federativo em questão*. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 545-566, Set. 2015. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104). [Acesso em 12 novembro de 2016].

- PEREGRINO, Mônica. *Novas desigualdades criadas pela expansão escolar na década de 1990: efeitos sobre a instituição*. In: Família, Escola e Juventude: olhares cruzados Brasil/Portugal. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- INEPDATA. Disponível em <http://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?bieehome&startPage=1>. Acesso em 8 nov. 2016.
- MAIA, Graziela Z. A. e MANFIO, Aline. *O provimento do cargo de gestor escolar e a qualidade de ensino: análise de publicações nacionais (1990-2005)*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – v.26, n.3, p. 477-494, set./dez. 2010.
- MENDONÇA, Erasto F. *Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil*. In: Educação & Sociedade, ano XXII, no. 75, pp. 84-108, Agosto/2001.
- OLIVEIRA, Ana Cristina P.; PAES DE CARVALHO, Cinthya. *Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil*. In: 37ª Reunião Nacional da ANPED, 2015, Florianópolis. 37ª Reunião Nacional da ANPED, 2015.
- PINHEIRO, Maria Francisca. *O público e o privado na educação: um conflito fora de moda?* In: Osmar Fávero (Org.). A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988). 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2005 – Estudo 13, p. 255-291.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de e ABREU, Diana Cristina de. *Ingresso na carreira docente: as experiências de Brasil e Chile*. In: Arquivos Analíticos de Políticas Educativas. Volume 24, Número 72, 4 de julho 2016. Disponível em file:///C:/Users/User/Downloads/Carreira%20docente1988-10087-1-PB%20(2).pdf. [Acesso em 12 novembro 2016]
- VARGAS, Hustana Maria. *Interiorização do ensino superior: um debate à luz de Tocqueville*. Boletim SOCED, v. 4, p. x, 2007.
- WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. UnB, 1991.
- WERNECK, Antônio. *LARANJAS da Serra*. Jornal O Globo, 30.06.2013, p. 23.

**Políticas de Educação  
na atualidade como  
desdobramento da Constituição  
Federal e da Lei de Diretrizes e  
Bases da Educação**

Evaldo de Souza Bittencourt<sup>16</sup>

# Introdução

Os momentos de intensas expectativas no cenário de grandes transformações sociais, políticas e econômicas no Brasil são evidentes, tendo como pano de fundo as crises governamental e ética, a instabilidade financeira, a fragilidade das forças convergentes para fortalecimento da garantia de direitos e, especificamente, um grande abismo entre o que foi planejado para os avanços educacionais nas próximas décadas e as medidas que estão sendo tomadas pelo Governo Federal, com graves consequências para as esferas subnacionais – os Estados e os Municípios – que têm grande responsabilidade com a educação básica. Neste contexto de profundas mudanças, onde e como fica a educação e, mais ainda, como torná-la de qualidade para a grande maioria ou mesmo a totalidade do povo brasileiro?

Em um cenário de incertezas conjunturais e fragilidades estruturais, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – por meio do Centro de Apoio Operacional (CAO Educação) – promove o debate para facilitar a compreensão dos momentos atuais e apontar melhores decisões, tanto na esfera de atuação do próprio Ministério Público, como dos gestores da educação e dos conselhos de controle social no território fluminense.

Antes de prosseguir para alcançar, ainda que parcialmente, os objetivos propostos pela discussão da temática, registro a satisfação de ter representado a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/RJ) na condição de membro de sua Diretoria e de Secretário Municipal de Educação de São Pedro da Aldeia - RJ e de ter dividido uma das mesas de debate do Curso de Políticas Públicas de Educação com a Professora Doutora Rachel Villardi da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e com o Professor Doutor André Lázaro, ex-Secretário da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação e também Professor da UERJ. A possibilidade da troca sempre contribui para a ampliação de visões, perspectivas, utopias e horizontes em momentos turbulentos e de baixa coesão social, como os que estão em curso na sociedade brasileira, desafiando-nos à constante construção coletiva da convergência republicana como alavanca democrática de superação de tantos problemas, muitos deles já bem conhecidos e outros tantos novos, que afetam sobremaneira a educação de nosso país.

Relevante esclarecer que este texto surge como uma contribuição reflexiva e uma tentativa do registro das apresentações e considerações do autor naquele evento, cujas bases de pesquisa estão alicerçadas na dissertação de Mestrado (BITTENCOURT,

2009) e nas referências elencadas ao final, ao mesmo tempo que busca a máxima aproximação dos contextos atuais e da linguagem mais acessível para compreensão de um maior número de leitores, inclusive os membros dos Conselhos Municipais de Educação e das milhares de escolas públicas, destinatárias de todas as políticas educacionais e de nossos esforços como docentes e gestores.

### **Políticas públicas educacionais e melhoria da educação – o país fez seu dever de casa?**

Prosseguindo a partir dessas considerações iniciais de efeito introdutório, constata-se que no contexto da legislação vigente que baliza a educação brasileira, com destaque para o Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/14), emergem questões significativas relacionadas à implementação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação básica em um contexto brasileiro de desigualdades históricas e estruturais. Ainda que as diretrizes educacionais atuais, materializadas no Plano Nacional de Educação (PNE), e desdobradas nos Planos Estaduais de Educação (PEE) e nos Planos Municipais de Educação (PME) apontem para a consolidação da educação como direito inalienável das crianças, jovens e adultos brasileiros, evidenciam-se, paradoxalmente, inconsistências, contradições e distorções neste período tão significativo para a nação brasileira, posterior à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9394/96 e seus desdobramentos até os nossos dias. Prova disso é a evidente constatação acadêmica da baixa porcentagem do alcance de metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) do período 2001 à 2010, cujo eixo central de financiamento, vetado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, inviabilizou a materialização de diversas políticas públicas.

Há de se considerar também outras avaliações, como o balanço realizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre este plano nacional que apontou a sua dissociação em relação aos Planos Estaduais de Educação e também aos Planos Municipais de Educação daquele período como um importante problema que veio a obstaculizar a sua efetiva implantação no País (BRASIL, 2009), além de outras críticas à fragilidade do mesmo, resultando na insistente e grave situação dos indicadores de aprendizagem nas escolas públicas, das taxas de reprovação e evasão, e outras não menos relevantes, que marcaram o século passado e perduram neste século.

Observa-se que as metas definidas no Plano Nacional de Educação (2001-2010) apontavam para um grande impacto no quadro geral das matrículas, com repercussões em outros segmentos do setor educacional. A implementação de tais metas, portanto, exigiria expressivo investimento financeiro e mudanças na gestão de sistemas. O desafio apontado nessas metas seria o de “alcançar a expansão do atendimento escolar nos diversos níveis de ensino, melhorar a formação acadêmica do corpo docente e da infraestrutura da escola, revertendo o quadro atual predominante em boa parte das unidades escolares do país” (BRASIL, 2004, p. 43).

Nas sociedades contemporâneas, a consciência cada vez mais clara que se tem da importância da educação, como fator de inclusão social e desenvolvimento, está presente na complexidade das formas de relação sociocultural e torna-se urgente a necessidade de dinamização dos mais variados recursos materiais e humanos, que devem contribuir para efetuar, com qualidade, a função social da educação e de cada instituição. No entanto, historicamente, o Brasil tem se caracterizado como um país com inconsistentes políticas públicas, imprimindo uma dicotomia marcante: uma das mais acentuadas desigualdades sociais e uma das mais altas concentrações de renda do mundo.

O cenário atual é o quadro composto por indicadores educacionais pífios com os quais o Brasil adentrou o século XXI, apesar do tímido avanço em alguns segmentos da Educação Básica, não suficientes para admitirmos que o país alcançou a qualidade necessária e desejada, carregando o reflexo de décadas e séculos de descaso com a educação pública das camadas mais populares e desfavorecidas. Como a dívida histórica secular com o povo brasileiro no campo educacional não encontrou na totalidade dos entes federados as forças, os recursos de toda ordem e as vontades políticas verdadeiras para liquidá-la, como exemplo, a insistência de arranjos partidários locais ou mesmo a supremacia de vontades individuais em detrimento de interesses e necessidades da população, que impedem ou dificultam o avanço da gestão mais técnica focada em resultados qualitativos no âmbito Municipal, o que se vê é ainda estarrecedor quando se compara o Brasil com outros países.

As políticas públicas das últimas décadas não conseguiram reverter o quadro excludente, não obstante o avanço no acesso formal à escola de ensino fundamental ao longo dos anos 1990 e início deste século.

Se por um lado, o acesso se ampliou, os fracassos parecem perdurar, uma vez que as taxas de analfabetismo, de repetência, evasão e distorção idade-série insistem em retratar um país que, lamentavelmente, não conseguiu, até hoje, fazer seu dever de casa, o que se pode comprovar com dados recentes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (INEP/MEC):

A meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º) para 2015 foi alcançada por 74,7% das redes municipais. *O resultado demonstra o esforço dos municípios*, que respondem por *82,5% das matrículas nesse nível de ensino na rede pública*. As metas não foram cumpridas nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º), apesar do índice ter evoluído. No Ensino Médio, a meta do IDEB não foi alcançada e o índice permanece estagnado desde 2011. O indicador relaciona o desempenho dos estudantes em avaliações de larga escala, obtidas pela Prova Brasil/Saeb, com dados do fluxo escolar, via Censo Escolar do Ensino Básico. Os anos finais do Ensino Fundamental também melhoraram no índice, passando de 4,2, em 2013; para 4,5, em 2015; *embora não tenham alcançado a meta para este ano, de 4,7*. Nesse nível de ensino as responsabilidades estão divididas: a rede estadual responde por 43,6% dos alunos e a rede municipal, por 41,7%. (BRASIL, 2016).

## Federalismo, descentralização e fragilidades na consolidação do sistema nacional de educação

Os municípios brasileiros passaram à condição de entes federados com autonomia relativa para que formulassem políticas educacionais por meio da criação dos seus próprios sistemas de ensino a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, configurando uma descentralização de há muito perseguida no novo cenário democrático do país. Consta-se que até então os Municípios detinham apenas sistema administrativo, vindo então a ser-lhes facultado o direito de emitir normas e estabelecer políticas, visando, com isto, à implantação do regime de colaboração e não mais a manutenção de relações hierárquicas, pelo menos na lei, entre as três esferas políticas de poder (União, Estados e Municípios).

Segundo Souza & Faria (2003), o tema da Educação Municipal se fez presente nas discussões políticas e nos atos legais desde a época do Império, tendo sua culminância na criação dos sistemas públicos de ensino no Brasil: inicialmente, no âmbito estadual, através das Constituições Federais de 1934 e 1946, e, a seguir, mais recentemente, por intermédio da Constituição Federal de 1988, na esfera municipal.

É relevante destacar com base em Saviani (1999): que a definição clara de competências dos Municípios para a instituição de seus próprios sistemas de ensino decorre mais do texto da LDBEN do que da Constituição Brasileira. Com as atribuições de uma maior autonomia, os Municípios se depararam com novos e significativos

## Políticas Públicas de Educação

desafios e problemas relativos à: 1) participação no regime de colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; 2) previsão da Educação Municipal, como capítulo específico, na formulação de leis orgânicas; 3) elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME) e Plano de Ações Articuladas (PAR), estes dois últimos mais recentemente; e, por fim, 4) constituição dos seus Conselhos de Educação e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CAE, FUNDEB, e outros).

Uma evidente fragilidade do nosso federalismo, a ser superada, mas que ainda perdura, pode ser identificada na afirmação de Costa (2010):

[...] a constatação de que no Brasil a desconcentração prevaleceu sobre a descentralização, está vinculada, por um lado, ao fato de a União não prover seus entes federados de condições técnicas e financeiras para gerir de forma autônoma suas políticas e, por outro, às condições administrativas desfavoráveis em grande parte dos municípios brasileiros que, em larga medida, comprometem a implementação de políticas públicas locais de forma articulada, reservando a estes a função de executores de propostas instituídas pela União.

O regime de colaboração entre União, Estados e Municípios ficou estabelecido no art. 211 da Constituição Federal e art. 5º da LDBEN, contudo, até a presente data, após a promulgação da Lei Federal nº 13.005/14 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), o debate permanece, ora indicando avanços, outras vezes apontando retrocessos por força dos embates políticos atuais, não tendo ainda a nação definido de fato o seu Sistema Nacional de Educação (SNE), denotando fragilidades e inconsistências nas bases governamentais do país que já deveria consolidar políticas de Estado em detrimento daquelas transitórias, representadas pelos anseios de Governos.

Na busca de avanços, em um país de dimensão continental, pode-se identificar a necessidade de materialização de um instrumento de viabilização do SNE, ideia esta que pode ser corroborada pela alteração do artigo 214 da CF 1988, feita pela Emenda Constitucional (EC 59/2009), que introduziu um conceito de Sistema nas bases vigentes da educação, a saber:

(Art. 214) A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]

Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração que, avançando na perspectiva do funcionamento articulado e cooperativo dos sistemas de ensino dos entes federados, agora passa a considerar o papel de um Plano Nacional de Educação, de duração decenal, como mediador desse processo. Assim, o PNE e, conseqüentemente, os planos estaduais, distrital e municipais passaram a ser decenais e, em tese, articuladores dos sistemas de educação (DONALDO; MENEZES, 2015).

### **Função educadora do Estado: garantir educação como direito social ou mercantilizar a vida?**

Forte indício de retrocessos é a tentativa do atual Governo em propor mudanças significativas na área educacional sem a devida discussão democrática com os mais interessados, utilizando artifícios nas bases partidárias no Congresso Nacional, pouco afeito a ouvir a caixa de ressonância da sociedade em transformação. Há fortes indícios de que mais uma vez o país terá um PNE meio que letra morta, pois as medidas atuais em curso colocam em risco a execução do que foi planejado.

Neste cenário, importante que se perceba que o Estado exerce a função educadora ao dirigir e organizar a sociedade para uma determinada vontade política. Sua função educadora pode ser identificada ao longo do processo de desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista, tendo expandido sua esfera de domínio por meio de estratégias refinadas capazes de impor a adesão à sua forma particular de ver o mundo.

No atual contexto mundial, o Estado classista aperfeiçoa os mecanismos de hegemonia ao exercer o papel de administrador dos ciclos de crise do capital e como Estado-educador, em harmonia com o mercado e em parceria com as organizações da sociedade civil para o enfrentamento das graves questões sociais. Germano (2005) admite que o Estado, em formações sociais capitalistas, assume, em geral, três funções essenciais: funções de legitimação, que dizem respeito à direção política, à obtenção do consenso da sociedade; funções coercitivas, que correspondem ao domínio e ao exercício da força e da repressão e, finalmente, funções econômicas, que se caracterizam por servir de suporte à acumulação do capital.

De fato, o processo de reprodução social do capital exige regulação como forma de garantia da sua preservação que, em sua maioria, é estranha ao princípio regulador das várias unidades de capital. O Estado acabou por corporificar esta instância reguladora que se apresenta como instrumento particular, separado dos

## Políticas Públicas de Educação

representantes da classe dominante, localizado acima de cada capitalista e que aparece como uma força impessoal. Logo se pode evidenciar que a intervenção econômica do Estado se reveste de um caráter conflitivo.

Pode-se deduzir que descentralização e centralização são formas alternativas de dominação. Percebe-se que a redefinição da forma de dominação ocorre sem grandes sobressaltos visando a compatibilizá-la com exigências de novos tempos. Essa característica estrutural da macropolítica nacional tem uma coerência com reflexos evidentes na educação.

A democratização da educação pública, nas suas dimensões de acesso, gestão e qualidade de ensino está relacionada com a implantação de políticas públicas que, por sua vez, apresentam contradições provenientes de vertentes conceituais em disputa, quais sejam: 1) dar conta da educação como direito social e 2) como cultura mercadológica filiada ao modelo de mercantilização da vida. Dando consistência teórica a esta inquietação, vamos encontrar Souza e Faria (2003) manifestando relevante questionamento:

Isso nos coloca uma questão de fundamental importância para ser examinada: é possível a democratização da educação pública no âmbito do Estado tradicional (nos níveis municipal, estadual e federal), contaminado pela ideologia de mercado e com estruturas e políticas que expressam um desenvolvimento que naturaliza a exclusão?

Percebe-se que os processos de descentralização com autonomia dos municípios sofreram grande limitação por conta das forças hegemônicas do capital internacional que, de modo explícito, definiram, para os países periféricos, as diretrizes educacionais do final do século XX e, também, do início do século XXI, com reflexos permanentes nas atuais políticas do Governo Federal que descentralizam certas competências e atribuições e centralizam mecanismos de controle e de indução das políticas locais por meio de programas e ações, especialmente na área da avaliação institucional, verticalizando e uniformizando uma série de políticas, programas e ações, com atrelamento financeiro, como, por exemplo, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), e o Plano de Ações Articuladas (PAR), exacerbando-se a preocupação com os dados estatísticos representados quantitativamente e relegando-se ao abandono histórico uma série de determinantes da real elevação qualitativa da educação brasileira, como exemplos a infraestrutura ideal para as escolas, o custo aluno-qualidade, a formação e a real valorização dos docentes, a gestão participativa e o controle social, dentre muitos outros estruturantes.

## Políticas Públicas de Educação

Como ainda ocorre uma maior concentração de recursos financeiros na União, o Ministério da Educação acaba por pulverizar pelo país afora os recursos em programas e ações que, vez ou outra, sofrem alterações conceituais, procedimentais ou mesmo são interrompidos drasticamente por conta de decisões governamentais em suas alternâncias, caracterizando a permanente política de governo se sobrepondo às políticas de Estado. Antes mesmo de que se possa medir resultados, por falta de continuidade, programas e projetos pouco aderentes às reais necessidades locais possibilitam desperdícios de recursos do erário. Defende-se desta forma a maior descentralização de recursos com maior autonomia para que os Municípios construam seus planos de ação com a sociedade organizada e seus controles sociais de modo a garantir a superação de muitos dos problemas estruturais que perduram no cenário da educação básica brasileira.

Para efeito de referência e instigação em futuros estudos com aprofundamento, caso assim se interesse o leitor, recomenda-se a pesquisa sobre as Principais Ações e Programas de responsabilidade do Ministério da Educação no PPA 2012-2015. Relatório de Gestão Consolidado – Ministério da Educação – Exercício 2014 (MEC, 2014).

Os municípios permanecem atrelados a uma dependência financeira da União no contexto de uma política fiscal desfavorável aos Municípios. Registra-se, além disso, uma série de limitações na arrecadação dos recursos próprios a despeito das exigências da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal nº 101/2000) que, de sua fase de implantação até hoje, não alterou significativamente a cultura de sonegação, tendo sinalizado resultados tímidos na ampliação do erário. No cenário nacional, a grande maioria dos municípios sustenta-se com os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os vinculados à educação, como Quotas Estaduais do Salário-Educação (QESE) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Por isso, grande parte dos municípios ainda enfrenta graves problemas orçamentários face às inúmeras demandas sociais, limitando-se, muitos deles, à aplicação mínima de recursos estabelecida em lei para a educação.

**Quadro 1 – Vinculação de recursos para a educação, ordenada nas diferentes Cartas Constitucionais (Brasil – 1934/1988)**

ENTES FEDERADOS	Vinculação (%)							?
	CF 1934 (Art.139)	CF 1937	CF 1946 (Art.169)	CF 1967	EC nº 01 / 1969	EC nº 24 / 1983	CF 1988 (Art.212)	
União	10*	Revogou a	10	Revogou a	-	13	18	
Estados/DF	20		20		-	25	25	
Municípios	10		20		20	25	25	

(\*A Constituição de 1934 subvinculava 20% da alíquota da União para o ensino rural (art. 156).

Notas: (1) a Emenda Constitucional nº1, de 1969, associou a vinculação à receita tributária e não à receita de impostos, conforme fizeram as demais Cartas Constitucionais; (2) poder-se-ia acrescentar ao quadro as determinações: I) da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/1961), que vinculou 12% dos impostos da União e 20% dessa mesma receita dos estados, Distrito Federal e municípios à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 92), e; II) da Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus (Lei nº 5.692/1971), que repetiu a vinculação determinada pela EC nº 1/1969 e acrescentou que os municípios aplicassem no ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências recebidas do Fundo de Participação (art. 59).

Fato preocupante e em curso avançado de aprovação no Congresso Nacional é a Proposta de Emenda Constitucional (EC nº 55/16) no Senado da República (PEC 241/16), já aprovada na Câmara dos Deputados, que limitará os gastos governamentais por 20 anos. Relevante destacar, após análise do quadro 1 (MENEZES, 2005), que os 18% constitucionais garantidos na CF de 1988 a serem aplicados pela União e os 25% pelos Estados/DF e Municípios, correm grave risco de tornarem-se números mortos a partir da aprovação da mencionada PEC. Pode-se aqui levantar as questões: quais os números que estarão compondo a próxima coluna do quadro 1 após a aprovação da emenda constitucional 55/16? Indicarão avanços ou retrocessos? Os estados e municípios terão mais ou menos recursos para executarem seus Planos de Educação? Estas medidas fortalecerão ou enfraquecerão o Sistema Nacional de Educação de há muito desejado pelos entes federativos e em fase de consolidação?

## Desafios municipais para garantir direitos e educação de qualidade

Estas incertezas geram inseguranças nos gestores que têm a reponsabilidade da implementação de políticas educacionais e têm seus efeitos de freio de mão na velocidade da realização do necessário para a ruptura com o atraso histórico já mencionado e a garantia de direitos de aprendizagem e desenvolvimento pleno de crianças, jovens e adultos deste país.

Vivem-se nos municípios brasileiros momentos de intensa busca de superação de demandas de toda ordem, com forte evidência de esforços para materialização dos Planos Municipais de Educação elaborados e aprovados em 2015 em consonância com o Plano Nacional de Educação de 2014. O que se agrava é a inconsistência do suporte financeiro advinda da forte crise que se abateu no Estado brasileiro, comprometendo a expansão gradativa do volume de recursos destinados à educação até ao final da década do PNE, ou seja, 2024.

Notória a crescente preocupação dos dirigentes municipais e estaduais, dos integrantes dos Conselhos e Fóruns de Educação, no sentido de garantir direitos e cumprir os marcos regulatórios legais para maior eficácia na gestão subnacional das políticas públicas educacionais. Leituras de mundo e de sociedade bem ampliadas a fim de se compreender os contextos nacional e internacional fazem-se necessárias para que se tomem decisões éticas e coerentes com os interesses da coletividade, indo ao encontro de políticas públicas voltadas para a consolidação do estado de direito.

Neste cenário paradoxal das políticas públicas para a educação no Brasil, que diretamente afeta a educação municipal, fica evidente a necessidade de se buscar resposta para alguns questionamentos relevantes e por conta disso constata-se no cenário das universidades brasileiras e seus núcleos de pesquisa, e tantos outros espaços democráticos de discussão, como o CAO Educação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, uma crescente demonstração de interesse em relação às questões que envolvem as políticas públicas educacionais no Brasil. Prova disso, é o volume considerável de produções acerca da temática, especialmente após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e das leis que criaram os fundos de financiamentos da educação como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF (BRASIL, 1996) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (BRASIL, 2007), além de seus marcos regulatórios norteados pelos princípios democráticos.

Por fim, restam-nos a voz e a esperança, a utopia e a capacidade de reunir diferentes atores dos processos educacionais a fim de aglutinar ideias, ideais e ações na busca de qualidade social da educação, forjando em cada agente uma nova ponte entre o idealizado e o possível no momento, sem que o conjunto das metas projetadas seja perdido de vista.

Necessário, então, o esforço coletivo de exercício do pensamento plural e das vontades comuns que nos tornam convergentes e não opositores em tempos de quase barbárie. Urge sim realizar pesquisas e viabilizar suas publicações, como também socializar os avanços, mas também promover as resistências como processos educativos pessoais e coletivos, de amadurecimento de uma Nação que se fez primeiro Estado, com todo seu marco regulatório e uma cidadania fragilizada.

O necessário salto civilizatório para a justiça social, a equidade, a vida respeitada em todas as suas dimensões, enfim, a humanidade se sobrepondo ao transitório, ao capital, dependerá da própria educação libertadora e emancipatória de mentes e corações, em uma dinâmica forjada nas convicções e nas práticas de gestão responsável de que a educação, antes de ser um produto a ser ofertado para todo o povo, será ela mesma a alavanca de libertação de suas misérias e de suas fraquezas milenares a partir dos seus protagonismos.

## Referências:

- ARAUJO, Raimundo Luiz Silva. *Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros*. Educ. Soc., Campinas , v. 33, n. 121, p. 1215-1233, dez. 2012.
- BITTENCOURT, Evaldo de Souza. *Políticas públicas para a educação básica no Brasil, descentralização e controle social*. Dissertação (Mestrado em Educação) – UERJ-Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei Federal nº.: 9.394/96 das *Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, DF, 1996.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei Federal nº.: 10.172/01. *Aprova o Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF, 2001.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei Federal nº.:11.494/07. *Regulamenta o FUNDEB*. Brasília, DF, 2007.

- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei Federal nº.:13.005/14. **Aprova o PNE – Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2014.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº. 59/2009**. Artigo: 214. Brasília, DF, 2009.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados - **PEC 241**. Brasília, DF, 2016. Disponível <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de dezembro de 1996**. Diário Oficial da União, Brasília, 13 set. 1996.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília, DF, 1996.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas PAR 2011-2014: guia prático de ações**. Brasília, DF: MEC, nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. MEC/ INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília, DF, 2016. Disponível em [http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset\\_publisher/6AhJ/content/dados-do-ideb-2015-ja-estao-disponiveis-para-consulta](http://portal.inep.gov.br/visualizar/-/asset_publisher/6AhJ/content/dados-do-ideb-2015-ja-estao-disponiveis-para-consulta). [Acesso em 28.11.2016].
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. MEC/ INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Os desafios do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Principais Ações e Programas de responsabilidade do MEC no PPA 2012-2015. Relatório de Gestão Consolidado – Exercício 2014**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoas>. [Acesso em: 03.12.2016].
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Portaria CNE/CP nº 10, de 6 de agosto de 2009. **Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2009.
- GERMANO, J.W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. Cortez: São Paulo, 2005.
- MENEZES, Janaína Specht da Silva. **O Financiamento da Educação no Brasil: O Fundef a partir do relato de seus idealizadores**. Tese de Doutorado. PUCRS, RS. 2005.
- SAVIANI, Demerval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito**

## Políticas Públicas de Educação

*dos municípios*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez, 1999. SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva. *Elaboração e aprovação de planos de educação no Brasil: do nacional ao local*. Ensaio: aval.pol.públ.Educ., Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 901-936, dez. 2015. \_\_\_\_\_. *Planos estaduais de educação: (des)vinculações com a gestão dos sistemas estaduais de ensino*. In: SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima (Orgs.). *Sistemas educacionais: concepções, tensões, desafios*. São Paulo: Loyola, 2015, p. 139-172. \_\_\_\_\_. Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

# **O Plano Decenal e o Sistema Nacional de Educação**

**Elionaldo Fernandes Julião<sup>17</sup>**

# Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) em 1988 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei. 9394/1996), a educação passa a ser reconhecida com um direito de todos no Brasil, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (CF, art. 205).

Conforme o art. 211 da CF, visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, estabelecendo normas e procedimentos comuns válidos para todo o território nacional.

Como um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país, esse sistema não pode ser compreendido como um grande guarda-chuva com a mera função de abrigar sistemas (27 estaduais e 5.565 municipais) de ensino, supostamente autônomos entre si, mas sim construir uma unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados no país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da sua população.

Segundo a LDBEN, no seu Título IV (Da Organização da Educação Nacional), Art. 8º:

§ 1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Conforme Saviani (2010, p. 382), o sistema nacional de ensino “não pode ser uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade; ao contrário, participam do todo, integram o sistema na forma de suas respectivas especificidades”.

No seu art. 214, a CF determina que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação (PNE), de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (...).

## Políticas Públicas de Educação

Já o seu art. 212, § 3º, estabelece que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação”: aplicação de, no mínimo, 18% pela União e 25% pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com o objetivo de cumprir ao que determinam o art. 214 da Constituição Federal Brasileira e os artigos 9º, inciso I, e 87, parágrafo 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que não apenas preconiza o Plano Nacional de Educação, mas também define como incumbência da União, elaborar o Plano “em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, cabendo aos Estados “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as de seus municípios” (art.10, inciso III), a duração e o referencial desse plano estão assim previstos: “a União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta lei, encaminhará ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (Art. 87, § 1º).

Neste sentido, o Plano Nacional de Educação é um instrumento definido em função da política educacional a ser implementada, da legislação que lhe dá suporte e das condições humanas, materiais e financeiras à disposição da sociedade. Seu principal objetivo é atender às necessidades educacionais da população.

Conforme Jamil Cury (1998, p. 164):

é um programa de realizações para ser cumprido e executado em um certo período (definição cronológica), dentro de objetivos a serem atingidos e para os quais se pleiteiam os meios, inclusive pecuniários, necessários para a implementação adequada.

Aprovado o PNE, uma das tarefas mais urgentes e necessárias é a instituição do Sistema Nacional de Educação. Conforme art. 13 da Lei nº 13.005/2014 que aprova o PNE (2014-2024),

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

Em síntese, com o Plano Nacional de Educação pretende-se que se estabeleça

políticas de Estado, a partir da participação ampla e democrática da sociedade civil, visando a realizar e garantir – com qualidade – os direitos educacionais para todos. Que se defina as bases, diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira, incidindo sobre os demais planos decenais de educação a serem construídos por estados, municípios e Distrito Federal (OLIVEIRA *et al*, 2011).

Sendo assim, os Planos de Educação são, também, um importante instrumento contra a descontinuidade das políticas, pois orientam a gestão educacional e referenciam o controle social e a participação cidadã.

### **O estabelecimento do PNE por lei**

A Constituição Federal de 1988 previu expressamente o estabelecimento do PNE por lei. A LDBEN (Lei nº 9.394/1996) dispôs que a União deveria elaborar o PNE, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 9º, I) e, no prazo de um ano, encaminhá-lo ao Congresso Nacional, com suas diretrizes e metas para os dez anos seguintes.

Os partidos de oposição, encabeçados pelo Deputado Federal Ivan Valente, em 1998, encaminharam para apreciação do Congresso Nacional o Plano planejado pelas entidades educacionais, mediante a realização de dois Congressos Nacionais de Educação – CONED, 1996 e 1997, denominado “Proposta da Sociedade Brasileira” (PL nº 4.155/1998). Posteriormente, ainda no início de 1998, seguiu a proposta do Governo Fernando Henrique, elaborada pelo Ministério da Educação<sup>18</sup>, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP, intitulada “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional” (PL nº 4.173/1998), defendida pelo Deputado Nelson Marchezan, relator do Projeto na Câmara dos Deputados.

Ambos os Planos travaram uma discussão discordante, estabelecendo duas visões sobre o mesmo ponto, as políticas de educação a serem implementadas em âmbito nacional para o último decênio. Enquanto a proposta governamental “opera com o existente, ampliando-o dentro de uma perspectiva conservadora, guiando uma ação já em curso cujos contornos já estão construídos” – seu horizonte é muito mais de normas programáticas do que o de um plano propriamente dito – a proposta

---

18 Antecipando-se à LDBEN, o governo federal elaborou e promulgou a Lei 9131, de 24/11/95, criando o Conselho Nacional de Educação, fragmentado em Câmaras – de Educação Básica e de Educação Superior. Com atribuições normativas, “deliberativas” e de assessoramento do Ministério da Educação (MEC), tal Conselho foi concebido enquanto instância que assegura “[...] a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional” (Art.7º). Entre essas atribuições consta a de “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação (Art.7º).

## Políticas Públicas de Educação

do CONED, “ crítica e enfática ao existente, opera com uma redefinição do campo”, propondo “ marcas de atuação concreta cuja suposição básica é a busca vitoriosa do poder”, tendo como horizonte a democracia e a inclusão social. Inciso nas metas, sua consecução implica o reordenamento da estrutura social no Brasil (CURY, 1998).

Pela primeira vez, em 2001, o Plano Nacional de Educação é instituído por lei – a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, vigorando de 2001 a 2010. Em síntese, o plano aprovado deixa de ser uma mera carta de intenções para ser um rol de obrigações, passando a ser imperativo para o setor público (BRASIL, 2015).

Em 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que se constituiu em amplo movimento envolvendo a sociedade política e diversos setores da sociedade civil vinculados à educação para discutir os rumos da educação brasileira, principalmente para definir os subsídios necessários à elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) para os próximos dez anos.

A história se repete, o Projeto de Lei (PL n. 8.035) apresentado pelo governo federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, não refletiu o conjunto das decisões da CONAE.

Visando a encurtar os prazos nos encaminhamentos burocráticos e na discussão, uma Comissão Especial foi instalada no Congresso Nacional para analisar o projeto de lei que foi enviado pelo governo federal à Câmara dos Deputados.

O texto apresentado pelo governo, mais enxuto, ao contrário do Plano Nacional anterior que vigorou de 2001 a 2010, que apresentava 295 metas – muitas não cumpridas –, continha apenas 20 metas.

Considerada tímida a proposta do executivo por pesquisadores e organizações envolvidas com o tema, ainda identificavam falhas e ausências no projeto. Com base nas deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE), muitas foram deixadas de lado, somente a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, por exemplo, chegou a apresentar 75 emendas a proposta inicial.

Diversas foram as questões levantadas na discussão, destacando-se, dentre outras: limitações de financiamento, que inviabilizariam o cumprimento das metas; a ausência de metas intermediárias, que permitiriam um monitoramento mais eficaz do plano; ausência de diagnóstico da educação brasileira e não previsão de um monitoramento eficaz de suas metas; a necessidade de pactuar as responsabilidades entre os entes federados; ações previstas para EJA que não garantiam ampliação do acesso a essa modalidade etc.

Ainda sobre a educação de jovens e adultos, os integrantes do Simpósio *Analfabetismo e EJA no PNE* do III Seminário de Educação Brasileira realizado na Unicamp (2011), também apresentaram reflexões e propostas para o Projeto de Lei. Destacaram, por exemplo, que o Projeto mantinha uma lógica equivocada de focalização etária e a questão da educação como um direito de todos seguia negada; não indicava quem são os sujeitos que em sua maioria são demandantes de educação no país; não indicava políticas de Estado, estava pautado em programas; não contemplava as discussões feitas no Eixo *“Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade”* da CONAE; a concepção de EJA repete a velha e desgastada concepção equivocada de “erradicação do analfabetismo”, visão preconceituosa que se constituiu historicamente etc.

Já como propostas, o documento sugeria que fossem incluídos considerandos que “reconhecessem toda a riqueza que se discute hoje no Brasil em relação a EJA, dentre elas: superar a visão ultrapassada e genérica dos jovens e adultos; explicitar a produção histórica do analfabetismo e não a visão deste fato como anomalia; superar as propostas que negam a concepção real de quem são os sujeitos de direitos; ultrapassar a visão de educação compensatória e aligeirada que ainda marcam as ofertas de EJA, sejam em cursos ou exames; assumir a isonomia dos alunos da EJA frente aos demais alunos da educação básica no que tange a financiamento; perceber que a discussão da educação à distância como modalidade é um entrave para sua real compreensão, enquanto dimensão de ambiente de aprendizagem em rede, que com as tecnologias disponíveis hoje deveriam possibilitar que de fato os trabalhadores fossem mais sujeitos em todos os espaços que ocupam” etc.

Em abril de 2011, o deputado Ângelo Vanhoni foi indicado como relator da proposição na Comissão Especial criada pela presidência da Câmara dos Deputados. Depois de aprovado a redação final na Câmara dos Deputados, em outubro de 2012, foi imediatamente remetido ao Senado Federal. Após tramitação no Senado, em 28 de maio de 2014, iniciou-se a discussão no Plenário, concluída em 3 de junho de 2014, com a aprovação do PNE (Lei nº 13.005/2014), sancionado em 25 de junho de 2014 pela presidenta Dilma Rousseff.

## Planos e Metas do PNE (2014-2024)

Conforme o seu artigo 8º da Lei nº 13.005/2014,

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

O Plano Nacional de Educação aprovado para o período de 2014-2024 está dividido em 20 metas.

**Tabela: Metas do PNE - Lei nº 13.005/2014**

<b>METAS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>Meta 1: Educação Infantil</b>	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.
<b>Meta 2: Ensino Fundamental</b>	Universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
<b>Meta 3: Ensino Médio</b>	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.
<b>Meta 4: Educação Especial/Inclusiva</b>	Universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
<b>Meta 5: Alfabetização</b>	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.
<b>Meta 6: Educação Integral</b>	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.

## Políticas Públicas de Educação

<b>Meta 7: Aprendizado adequado na idade certa</b>	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as melhores médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).
<b>Meta 8: Escolaridade Média</b>	Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.
<b>Meta 9: Alfabetização e alfabetismo de jovens e adultos</b>	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, "erradicar o analfabetismo absoluto" e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.
<b>Meta 10: Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional</b>	Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.
<b>Meta 11: Educação Profissional</b>	Tripletar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.
<b>Meta 12: Educação Superior</b>	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.
<b>Meta 13: Titulação de professores na educação superior</b>	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.
<b>Meta 14: Pós- graduação</b>	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores.
<b>Meta 15: Formação de Professores</b>	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

## Políticas Públicas de Educação

<b>Meta 16: Formação continuada e pós- graduação de professores</b>	Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
<b>Meta 17: Valorização do Professor</b>	Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
<b>Meta 18: Plano de carreira docente</b>	Assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de planos de Carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
<b>Meta 19: Gestão democrática</b>	Assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
<b>Meta 20: Financiamento da Educação</b>	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Após a ação de elaboração ou adequação dos planos subnacionais à luz do PNE, a tarefa agora constituída é o monitoramento e avaliação dos Planos de Educação. Cada plano de educação (nacional, estadual e municipal) definiu os atores responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação, como as comissões coordenadoras e/ou equipes técnicas, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

Com dois anos de sua aprovação, no final de 2016, por exemplo, dos 21 objetivos de curto prazo que já deveriam ter sido concluídos, conforme levantamento feito pelo movimento Todos pela Educação, apenas a criação de um fórum para acompanhar a evolução salarial dos professores foi alcançada.

Dentre as 20 metas previstas para 2016 e não executadas, de acordo com o acompanhamento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, estão incluídas, dentre outras: universalização da educação infantil e ampliação da oferta de creches; universalização do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos; elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5%; implantação da política nacional de formação continuada para os profissionais da educação; e implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi.

O desafio agora é seguir acompanhando e avaliando a implementação de cada meta prevista nos planos de educação.

# Considerações Finais

Segundo o Ministério da Educação, através do seu Portal “PNE em Movimento”<sup>19</sup>, até o presente momento (2016), 25 estados da federação sancionaram os seus planos estaduais de educação. Somente o Rio de Janeiro e Minas Gerais ainda estão em processo. O Rio de Janeiro somente está com o seu “Documento Base” elaborado e não realizou a discussão para a sua aprovação no estado. Já Minas Gerais enviou a sua proposta para o legislativo e aguarda a sua aprovação junto à Assembleia Legislativa.

Poucos também foram os municípios que não sancionaram os seus planos municipais. Na região norte do país, por exemplo, somente 2 municípios no Maranhão<sup>20</sup> não sancionaram. Na região nordeste, somente 7 municípios da Bahia<sup>21</sup>. E na região sudeste somente 2 municípios do Espírito Santo<sup>22</sup>; 2 do Rio de Janeiro<sup>23</sup>; 5 de Minas Gerais<sup>24</sup>; e 10 de São Paulo<sup>25</sup> não sancionaram os seus planos.

Depois de mais de uma década de incentivo à participação social e de empoderamento da sociedade civil nas discussões políticas e sociais, estamos vivendo um dos momentos mais críticos da história da nossa democracia. Em um contexto de crise política, econômica, institucional e ética como a que estamos vivendo hoje no Brasil, com o golpe parlamentar e empresarial que aprovou o injustificado impeachment em agosto de 2016 orquestrado por uma parte da sociedade conservadora (e apoiado por instituições que se afirmam republicanas), põe em risco conquistas históricas das classes populares e trabalhadoras.

Os últimos acontecimentos no país – destacando-se o resultado das últimas eleições em 2016 em várias capitais do Brasil, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro, o julgamento do massacre do Carandiru que após 24 anos do ocorrido absolveu os policiais, desresponsabilizando-os pelos crimes cometidos, e a ameaça da aprovação no Congresso de projetos de lei que violam a nossa constituição e escancaram a nossa economia para o capital externo – abrem cicatrizes que vulnerabilizam a nossa cidadania.

As forças progressistas e democráticas sofrem, fortalecendo cada vez mais o discurso conservador supostamente apolítico, machista, sexista etc. A cidadania brasileira agoniza com a crise.

Com as iniciativas propostas pelo atual Governo para modificar a Constituição,

<sup>19</sup> <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao> (Visitado em: 01/12/2016).

<sup>20</sup> São João Batista e Nova Olinda.

<sup>21</sup> Barreira, Santa Maria da Vitória, Crisópolis, Gongogi, Miguel Calmon, Ruy Barbosa e Feira de Santana.

<sup>22</sup> Ibatiba e Iuna.

<sup>23</sup> Rio de Janeiro e Volta Redonda.

<sup>24</sup> Pirapora, Nova Lima, Conceição de Ipanema, Juiz de Fora e Patrocínio do Muriaé.

<sup>25</sup> Colômbia, Ribeirão Preto, Matão, Iaras, Chavantes, Cosmópolis, Bom Sucesso de Itararé, Vargem, Guarulhos e Louveira.

## Políticas Públicas de Educação

com a justificativa de frear a trajetória de crescimento dos gastos públicos e tentar equilibrar as contas públicas, propõe fixar, com cifras corrigidas pela inflação, por até 20 anos, um limite para as suas despesas, freando principalmente investimentos em saúde e educação previstos na Constituição.

O Plano Nacional de Educação aprovado recentemente já inicia ameaçado. Sem a ampliação dos investimentos públicos em educação pública, conforme previsto na sua meta 20 – chegar a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ao final do decênio (2024) –, todas as demais metas estão vulneráveis.

Sem sombra de dúvida, o campo progressista tem agora (mais do que nunca) o desafio de mobilizar os movimentos sociais e a população em geral em torno de uma possível frente progressista em luta por um horizonte menos nebuloso para as futuras gerações. Não podemos simplesmente aguardar que o tempo dê conta de curar as cicatrizes. Precisamos nos reorganizar e nos reconstruir a partir dos nossos próprios escombros.

Com as conquistas no campo das políticas sociais, principalmente de educação ameaçadas, é fundamental que a sociedade civil organizada, principalmente através dos seus Conselhos cobrem do poder público e de seus legisladores respeito às leis e às instituições que organizam o Estado brasileiro.

Precisamos avançar reconstruindo as nossas instituições e fortalecendo o nosso “Estado Democrático de Direito” (art. 1º da CF). É fundamental que os Conselhos se fortaleçam e se empoderem institucionalmente para fazer valer os seus direitos como representantes da sociedade no Estado, defendendo a implementação de políticas públicas que venham garantir a democratização do ensino em suas diversas instâncias – fundamental, médio e superior –, propondo que se ratifique a ampliação do acesso, a socialização das discussões, viabilizando, com isso, a equidade social, garantindo nenhum direito a menos para a toda a população.

## Referências:

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei 9131/1995, de 24 de novembro 1995. *Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de novembro de 1995 - edição extra.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p.27833, 23 dez. 1996. Seção 1.
- \_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 4.155/1998 da Câmara dos Deputados que visa aprovar Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 4.173/1998 da Câmara dos Deputados que visa aprovar Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1998.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 – 10 de janeiro de 2001, página 1.
- \_\_\_\_\_. *Conferências Nacionais de Educação: construindo o sistema nacional articulado de educação – o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação* [Documento final]. Brasília, DF: MEC, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Projeto de Lei nº 8.035/2010 da Câmara dos Deputados que visa aprovar Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Conferências Nacionais de Educação: o PNE na articulação do sistema nacional de educação* [Documento final]. Brasília, DF: MEC, 2014a.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 1, 26 jun. 2014b. Seção 1, Edição Extra.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação 2014-2024*: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. – [Série legislação; n. 193].
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *O Plano Nacional de Educação: duas formulações*. Caderno de Pesquisa nº 104, p. 162-180, jul. 1998
- OLIVEIRA, Dalila Andrade; et al. *Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado*. Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011
- SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação*. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago. 2010.

# **Financiamento da educação básica: da receita de impostos ao FUNDEB**

**Janaina Specht da Silva Menezes<sup>26</sup>**

## Introdução

A existência do Estado se associa à consecução do bem comum, devendo a sociedade constituir-se na destinatária dos recursos arrecadados pelos governos (BRASIL, 2008). Sob essa perspectiva, a arrecadação de tributos tem por objetivo subsidiar financeiramente o Estado no cumprimento de sua função social, relacionada especialmente à garantia dos direitos sociais inscritos no texto constitucional<sup>27</sup>, entre os quais a educação, não por acaso, está disposta em primeiro lugar no conjunto de tais direitos.

Essas reflexões contribuem para o fortalecimento da compreensão de que o direito de todos, e de cada um, à educação – determinado no Art. 205 da Constituição Federal de 1988<sup>28</sup> (BRASIL, 1988) – associa-se, entre outros aspectos, à concomitante garantia de fontes estáveis, regulares e suficientes de recursos. Logo, possíveis fragilidades na estrutura de financiamento dos direitos sociais impõem, como consequência, prováveis debilidades à garantia de tais direitos. Já a ausência dessa estrutura, por sua vez, evanesce o dispositivo constitucional.

Em meio ao contexto de tais inquietações, o presente artigo tem por objetivo apresentar alguns apontamentos sobre o financiamento da educação básica no Brasil. Nesse sentido, abarca, em linhas gerais, sua principal fonte de recursos, qual seja, a receita de impostos para, a partir dela, apresentar algumas reflexões sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Seria desejável que também fossem apresentados aqui alguns aspectos sobre a contribuição social do salário-educação, bem como sobre os royalties do petróleo, a participação especial e o fundo social do pré-sal. Todavia, as limitações associadas à dimensão da presente publicação remetem tal apresentação a uma outra oportunidade.

---

27 De acordo com a Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90/2015, "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 2015, Art. 6º).

28 A Constituição de 1988 estabelece que "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988, Art. 205).

## A receita de impostos

No que diz respeito à receita de impostos, principal fonte de financiamento da educação no País, a Constituição Federal de 1988 determina que:

Art. 212. 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* (BRASIL, 1988, Grifos meus).

A vinculação constitucional, disposta no Art. 212, busca garantir a destinação de um percentual mínimo da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências, para a educação, por parte de cada um dos entes federados. Resumidamente, a vinculação constitucional de recursos para a educação, doravante nomeada *vinculação*, estabelece um limite mínimo de investimento em educação no País.

Sobre a vinculação, cumpre destacar, de início, alguns aspectos. O primeiro diz respeito ao fato de incidir exclusivamente sobre a receita de impostos, e não sobre a receita tributária<sup>29</sup>. O segundo se associa à necessária compreensão de que incide sobre o volume total de impostos, incluindo, sob essa perspectiva, a receita de: (1) impostos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1996, Art. 68, Inciso I); (2) transferências constitucionais e outras transferências que tenham por base os impostos (BRASIL, 1996, Art. 68, Inciso II); bem como (3) receitas correspondentes à dívida ativa<sup>30</sup>, juros e multas, associados ao pagamento de impostos.

O Quadro 01 busca possibilitar uma maior clarificação de quais sejam os impostos próprios, segundo a esfera de arrecadação.

**Quadro 1 – Brasil: Impostos dispostos na Constituição Federal de 1988, segundo a esfera de arrecadação<sup>31</sup>**

<b>Esfera de arrecadação</b>	<b>Impostos</b>	<b>Sigla</b>
<b>União<sup>31</sup></b>	Imposto sobre importação	II
	Imposto sobre exportação	IE
	Imposto sobre a renda ou proventos de qualquer natureza	IR
	Imposto sobre produtos industrializados	IPI
	Impostos sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários	IOF
	Imposto sobre a propriedade territorial rural	ITR
	Imposto sobre grandes fortunas	IGF
<b>Estados e Distrito Federal</b>	Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos	ITCMD
	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação	ICMS
	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores	IPVA
<b>Municípios</b>	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana	IPTU
	Imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos reais inter vivos	ITBI
	Imposto sobre serviços de qualquer natureza	ISS

Fonte: Menezes (2005).

Embora totalize 13 o número de impostos próprios dispostos na Constituição Federal de 1988, na prática eles somam 12, haja vista que, a despeito de previsto nesta Carta, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) [BRASIL, 1988, Art. 153, Inciso VII], por não contar com lei de regulamentação aprovada no Congresso Nacional, nunca foi cobrado em nosso País. Isso faz com que a vinculação constitucional associada aos impostos próprios da União – de no mínimo 18% –, incida sobre 6 impostos, e não sobre 7, conforme dispõe o texto constitucional, implicando, pois, na destinação de um aporte menor de recursos à educação, por parte do governo federal.

Conforme evidenciado anteriormente, a vinculação constitucional de recursos para a educação, afora incidir sobre os recursos próprios de cada ente federado,

também recai sobre as transferências constitucionais e outras transferências que tenham por base os impostos, aqui dispostos no Quadro 2.

**Quadro 2 – Brasil: Transferências de impostos, dispostas na Constituição Federal de 1988, segundo a esfera de governo**

<b>Constituição Federal de 1988</b>
<b>A União transfere aos estados</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 21,5% do produto da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) (Art. 159, Inciso I, Alínea a);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 10% do produto da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados (IPIexp) (Art. 159, Inciso II);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 30% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou ativo cambial para o estado de sua origem (IOFouro) (Art.153, § 5º, Inciso II);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 100% do IR dos funcionários dos estados, suas autarquias e fundações (IRRFservidores estaduais) (Art. 157, Inciso I);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 20% da arrecadação dos impostos residuais (Art. 157, Inciso II).</li></ul>
<b>A União transfere aos municípios</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 22,5% do produto da arrecadação do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Art. 159, Inciso I, Alínea b);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 70% do IOF incidente sobre o ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou ativo cambial para o município de sua origem (IOFouro) (Art.153, § 5º, Inciso II);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 100% do IR dos funcionários dos municípios, suas autarquias e fundações (IRRFservidores municipais) (Art. 158, Inciso I);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 50% do produto da arrecadação do ITR, relativos aos imóveis nele situados (Art. 158, Inciso II).</li></ul>
<b>Os estados transferem a seus municípios</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 50% do produto da arrecadação do IPVA (Art. 158, Inciso III);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 25% do produto da arrecadação do ICMS (Art. 158, Inciso IV);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 25% da participação do Estado na repartição dos 10% do IPIexp estadual (Art. 159, §3º).</li></ul>

Nota: Outra transferência, realizada pela União em favor de estados e municípios, diz respeito à Lei Complementar nº 87/1996 (BRASIL, 1996b), intitulada "Lei Kandir", que corresponde ao ressarcimento a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários, semielaborados.

Logo, a destinação de recursos para a educação, associada à vinculação constitucional,

deverá resultar da incidência dos percentuais mínimos<sup>32</sup> dispostos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 212) sobre os impostos próprios (Quadro 1) e transferências constitucionais recebidas por parte de cada um dos entes federados (Quadro 2), bem como sobre a receita de dívida ativa, juros e multas, que tenham na sua origem a arrecadação de impostos.

Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394/1996), no que tange à vinculação, busca complementar o texto constitucional ao apresentar que tais percentuais mínimos devem se destinar ao ensino *público*:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do *ensino público* (BRASIL, 1996, Art. 69).

Além da LDBEN buscar direcionar os recursos públicos para o ensino público, dispõe, ainda, que no caso da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica de Municípios terem aumentado tais percentuais, o parâmetro a ser respeitado deverá ser o determinado por estas legislações.

Tanto a Constituição de 1988 quanto a LDBEN determinam que os recursos associados à vinculação deverão ser destinados ao financiamento de despesas consideradas como de *manutenção e desenvolvimento do ensino* (MDE). Tal expressão apresenta um sentido técnico-jurídico preciso. A esse respeito, convém observar que foi a Constituição Federal de 1946 que associou, pela primeira vez, a vinculação constitucional de recursos à referida expressão. Contudo, por um longo período, o financiamento da educação carregou o problema da falta de definição do que seriam os gastos com MDE, favorecendo que alguns governos inflassem contabilmente o investimento em educação, com vistas a cumprir os percentuais constitucionais (PINTO, 2000).

Nesse sentido, a Lei nº 7.348/1985 (BRASIL, 1985, Art. 6º), parcialmente em vigor naquilo que não foi revogado pela Constituição Federal de 1988, e, mais detalhadamente, a LDBEN, buscam coibir as diversas e adversas interpretações associadas à MDE que, não raras vezes, possibilitam com que despesas não consideradas como de educação sejam computadas dentro do percentual mínimo a ela vinculadas. Sob essa perspectiva, a LDBEN passa a caracterizar as despesas de MDE como sendo aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis” (BRASIL, 1996, Art. 70), relacionando tanto às que devem quanto às que não devem ser incluídas nessa classificação, conforme apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 – Despesas classificadas como de MDE

<b>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</b>
<b>Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:</b>
I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas,
VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.
<b>Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:</b>
I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

## Políticas Públicas de Educação

No que tange às despesas consideradas como de MDE, destacam-se aqui dois entre os muitos pontos merecedores de atenção, quais sejam, a destinação de recursos da educação pública para o financiamento de (1) programas suplementares de apoio ao estudante e para o (2) pagamento de inativos.

Se, por um lado, a LDBEN inclui nas despesas de MDE os programas suplementares direcionados para a aquisição de material didático-escolar e para a manutenção de transporte escolar, por outro, determina que os voltados para alimentação e assistência à saúde do educando não devem compor tais despesas. A esse respeito, tendo por referência o fato de a Constituição de 1988 determinar que o Estado deve garantir “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988, Art. 208, Inciso VII), compreende-se que estas últimas despesas – alimentação e assistência à saúde do educando – devem ser garantidas pelos governos sem, contudo, compor os percentuais mínimos vinculados à MDE.

Por sua vez, a LDBEN não tratou da questão dos inativos. Incluída na Lei nº 7.348/1985 como despesas de ensino e tendo se apresentado como um tema bastante polêmico na Constituinte de 1987-1988 (FARENZENA, 2006), ao se omitir sobre a questão, a LDBEN incorporou o conflito. Nesse sentido, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) apresenta a seguinte apreciação sobre essa polêmica:

(...) para fins do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino, devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser classificadas como despesas de Previdência Social (BRASIL, 2016, p.12).

Conceitualmente as despesas com inativos, caracterizadas como despesas previdenciárias, não deveriam integrar a manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, a omissão da legislação remete à que os sistemas de ensino consultem os Tribunais de Contas de seus estados.

No contexto dessas reflexões, uma questão: quais níveis e etapas do ensino podem ser financiados com os recursos associados aos percentuais mínimos vinculados à MDE, por parte de estados e municípios?

A resposta a essa questão toma como referência inicial o texto constitucional vigente, no que trata das etapas de atuação dos entes subnacionais:

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

§ 2º Os Municípios atuarão *prioritariamente* no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão *prioritariamente* no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988, Grifos meus).

Partindo do entendimento de que (1) a palavra *prioridade* não implica *exclusividade* na oferta, bem como (2) da necessidade de ordenar as prioridades postas no texto constitucional, a LDBEN estabelece que:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: [...]

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, [...]

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: [...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Assim, tendo por referência os ordenamentos da Constituição Federal e da LDBEN, no que diz respeito às possibilidades de oferta e, por conseguinte, de financiamento, por parte de estados e municípios, de outros níveis e etapas de ensino diferentes daqueles que lhes são atribuídos como prioridades, é possível inferir que: (1) no que tange aos estados, não há maiores obstáculos à referida oferta e, por conseguinte, financiamento, fato que lhes possibilita, por exemplo, atuarem no ensino superior (CARVALHO, 2016); (2) já em relação aos municípios, tal oferta e, por conseguinte, financiamento, só são possíveis nos casos em que, no âmbito do seu território, (i) tenham sido atendidas as necessidades da educação infantil e do ensino fundamental e (ii) se disponibilizados recursos acima dos percentuais mínimos vinculados à MDE.

Se, por um lado, a vinculação busca garantir o investimento de um percentual mínimo da receita de impostos à MDE, por outro, submete a educação não só às limitações orçamentárias, mas também às flutuações da economia e às políticas fiscais levadas a cabo pelos governos, “evidenciando e consolidando os contrastes regionais e as diferenças entre as redes de ensino” (BURLAMAQUI, 1999 *apud* MENEZES, 2005, p. 86). Sendo assim, a vinculação, de modo isolado, não dá conta de financiar a educação pública no País, devendo, pois, entre outros enfrentamentos, se associar a estratégias de combate às desigualdades fiscais entre governos, bem como de combate aos desvios de seus recursos.

Foi baseado nesses, entre outros entendimentos, que o governo federal, em 1997, fez aprovar no Congresso Nacional o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>33</sup>, o qual, em 2007, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

De modo geral, podemos afirmar que esses Fundos distribuem, no âmbito do território de um mesmo estado e na proporção do número de alunos matriculados, uma parte dos percentuais mínimos da receita resultante de alguns impostos e transferências vinculadas à educação de cada uma de suas esferas governamentais, de modo a possibilitar definir, em um primeiro momento, o valor mínimo por aluno/ano para o referido território. Na sequência, com o objetivo de assegurar um valor mínimo nacional por aluno/ano, à título de suplementação financeira, são encaminhados recursos federais aos Fundos dos estados e do Distrito Federal que não tiverem alcançado com seus próprios recursos o referido valor mínimo estabelecido. Assim, é possível constatar que, sob a lógica da díade distribuição-suplência, a política de fundos contábeis busca operar na perspectiva – ainda inicial e, como tal, merecedora de aprimoramento – do combate às desigualdades do financiamento da educação no País e, por conseguinte, às desigualdades educacionais.

---

<sup>33</sup> Instituído por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997, o Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1998. De natureza contábil, seus recursos eram redistribuídos em função do número de alunos matriculados no ensino fundamental.

# O FUNDEB

Criado por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e regulamentado pela Lei nº 11.424/2007 (BRASIL, 2007) e pelo Decreto nº 6.253/2007 (BRASIL, 2007), o FUNDEB teve sua vigência estabelecida para o período 2007-2020. De natureza contábil<sup>34</sup> e de âmbito estadual<sup>35</sup>, o Fundo direciona uma parcela dos recursos integrantes da vinculação constitucional – 20% das receitas de alguns impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como de receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos – para a educação básica, mais especificamente, para “a manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração” (BRASIL, 2007, Art. 2º).

Além desses recursos, relacionados no Quadro 4, é possível observar que o FUNDEB também agrega em sua composição recursos federais, transferidos às instâncias subnacionais, à título de complementação financeira.

---

34 Implica que o Fundo não tem personalidade jurídica, que não é órgão administrativo ou gestor, correspondendo, apenas, a um sistema de contas bancárias, por meio do qual os recursos são direcionados diretamente para o objetivo a que se propõe, qual seja, financiar a educação básica.

35 Temos 27 fundos no País (um por estado e um do Distrito Federal), os quais não se inter-relacionam.

**Quadro 4 – Composição do FUNDEB**

Unidade da Federação	Recursos que integram o FUNDEB
<b>Estados, Distrito Federal e Municípios</b>	Fundo de Participação dos Estados (FPE)
	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação ICMS)
	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp)
	Imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD)
	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm)
	Recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/1996 ("Lei Kandir")
	Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios)
<b>União</b>	Complementação federal

A complementação federal ocorre apenas quando, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, "o valor médio ponderado por aluno [...] não alcançar o mínimo definido nacionalmente" (BRASIL, 2007, Art. 4º). A definição da expressão **valor mínimo nacional por aluno/ano** é autoexplicativa: representa o mínimo a ser assegurado ao financiamento da educação de um aluno ao ano, de modo que a complementação federal é repassada aos entes governamentais localizados nos estados cujo valor por aluno/ano é inferior a esse mínimo. A esse respeito, convém observar que o montante da complementação federal foi fixado<sup>36</sup> para os três primeiros anos de implantação do Fundo, devendo corresponder a 10% do total de seus recursos, a partir do 4º ano de vigência (BRASIL, 2007).

Em relação à distribuição dos recursos do FUNDEB, evidencia-se que são consideradas "exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de **atuação prioritária**" (BRASIL, 2007, Art. 9º, § 1º, Grifos meus), computadas nas escolas públicas

## Políticas Públicas de Educação

e conveniadas<sup>37</sup>, levantadas por meio do “censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP” (BRASIL, 2007, Art. 9º). Além disso, a distribuição de recursos do Fundo leva em conta diferenciações, expressas por meio de fatores de ponderação<sup>38</sup>, aplicados sobre o valor por aluno/ano da educação básica, considerando suas diferentes etapas, modalidades, tipos de estabelecimento de ensino e extensão da jornada escolar, conforme disposto na Tabela 01.

**Tabela 01 – Fatores de ponderação do FUNDEB (2007-2017)**

<b>Etapa/ modalidade</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012 e 2013</b>	<b>2014 a 2017</b>
<b>1.Creche pública em tempo integral</b>	0,80	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30
<b>2.Creche pública em tempo parcial</b>	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00
<b>3.Creche conveniada em tempo integral</b>	0,80	0,95	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10
<b>4.Creche conveniada em tempo parcial</b>	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
<b>5.Pré-escola em tempo integral</b>	0,90	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30
<b>6.Pré-escola em tempo parcial</b>	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>7.Anos iniciais do ensino fundamental urbano</b>	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>8.Anos iniciais do ensino fundamental no campo</b>	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15
<b>9.Anos finais do ensino fundamental urbano</b>	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
<b>10.Anos finais do ensino fundamental no campo</b>	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20

## Políticas Públicas de Educação

<b>11. Ensino fundamental em tempo integral</b>	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30
<b>12. Ensino médio urbano</b>	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25
<b>13. Ensino médio no campo</b>	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30
<b>14. Ensino médio em tempo integral</b>	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
<b>15. Ensino médio integrado à educação profissional</b>	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
<b>16. Educação especial</b>	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
<b>17. Educação indígena e quilombola</b>	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
<b>18. EJA com avaliação no processo</b>	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
<b>19. EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo</b>	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20

Fonte: Com base nas resoluções aprovadas anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para os exercícios de 2007 a 2017.

O fato de, a partir do ano de 2012, percentual significativo (31,6%) de categorias ter atingido a ponderação máxima (1,30) leva a refletir sobre se, no contexto atual, os fatores de ponderação vêm, de fato, cumprindo a função que lhes foi conferida, qual seja, buscar corresponder “ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica” (BRASIL, 2007, Art. 13, Inciso I). Nesse sentido, observa-se que, a partir do referido ano, por exemplo, a pré-escola em tempo integral e a creche pública em tempo integral, passaram a apresentar a mesma ponderação e, por conseguinte, um mesmo valor por aluno/ano, ambos 30% superior ao valor do ensino fundamental urbano, este considerado referência para a determinação das demais ponderações.

Importante observar aqui que os recursos do FUNDEB, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, só poderão ser utilizados em ações

consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica pública, em conformidade com o disposto no art. 70 da LDBEN, já destacado anteriormente. Evidencia-se, ainda, que parcela correspondente a, no mínimo, 60% de cada Fundo deverá ser destinada “ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério<sup>39</sup> da educação básica em efetivo exercício na rede pública” (BRASIL, 2007, Art. 22), sendo que a parcela complementar – equivalente a até 40% do Fundo – deverá ser destinada ao pagamento de outras ações, também caracterizadas como de MDE na educação básica.

Na perspectiva da democratização da gestão, o FUNDEB, a exemplo do FUNDEF, instituiu conselhos, cuja função principal está voltada para o “acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos” (BRASIL, 2007, Art. 24), junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do FUNDEB são instâncias autônomas, “sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal” (BRASIL, 2009, p. 30), às quais devem garantir a estrutura para sua atuação.

Os CACS têm ainda como função “supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual” (BRASIL, 2007, At. 24, § 9º), uma vez que a toda lógica de distribuição de recursos dos fundos contábeis está alicerçada no cômputo das matrículas; instruir, com parecer, as prestações de contas a serem encaminhadas ao respectivo Tribunal de Contas, em até 30 dias antes do vencimento do prazo (BRASIL, 2009). Os CACS também foram incumbidos de acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, de modo a “receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao FNDE” (BRASIL, 2007, Art. 24, § 13).

Como último destaque associado aos CACS, convém observar que estes conselhos não se constituem como instâncias gestoras ou administradoras dos recursos do FUNDEB, mas, sim, na perspectiva do acompanhamento da gestão dos referidos recursos.

## Algumas considerações

---

<sup>39</sup> Compreende, além dos professores, profissionais que exercem atividades de apoio à docência: direção escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (BRASIL, 2009).

## Políticas Públicas de Educação

A necessária atenção ao FUNDEB se faz associar ao concomitante acompanhamento da vinculação constitucional de recursos para a educação. Nesse sentido, tomando por base as seguintes considerações: (1) que a Constituição Federal de 1988 vincula, no mínimo, 25% da receita de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios à MDE; (2) que o FUNDEB subvincula 20% de algumas destas receitas (relacionadas no Quadro 4) à educação básica, e, ainda; (3) que a instituição dos Fundos estaduais e distrital, por meio do FUNDEB, “não isenta os estados, Distrito Federal e municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 2007, Art. 1º, Parágrafo Único), observa-se que, de modo a cumprir os percentuais mínimos dispostos no Art. 212 da Constituição Federal de 1988, ainda deverão ser destinados à MDE: (I) pelo menos 5% dos recursos que compõem a “cesta” de recursos do FUNDEB, mas que ficam fora dele; bem como (II) pelo menos 25% da receita dos demais impostos e transferências (que não entram na composição do Fundo).

O entendimento de que a vinculação constitucional de recursos para a educação e o FUNDEB encontram-se organicamente imbricados – haja vista que este se constitui subvinculação daquela – conduz à compreensão de que o estudo, o acompanhamento e a avaliação de um remete, naturalmente, ao outro. Sob essa ótica, percebe-se que, mesmo que ambos tenham sido criados em épocas diferentes, eventuais limitações à vinculação trarão como consequência modificações na estrutura central do financiamento da educação e, por conseguinte, no FUNDEB.

Se a política de fundos contábeis foi instituída no Brasil a partir da criação do FUNDEF, e, portanto, a partir do ano de 1996, já a vinculação constitucional de recursos para a educação se fez presente pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, tendo sido revogada apenas nas Constituições de 1937 e 1967, outorgadas, respectivamente, no contexto da ditadura do Estado Novo e do golpe civil-militar de 1964, constituindo-se, em nosso País, como “uma das principais marcas dos governos democráticos” (MENEZES, 2005, p. 85).

Destaca-se, por fim, que os momentos históricos em que as Cartas Constitucionais deixaram de determinar um percentual mínimo de investimento na educação resultaram maior escassez de recursos para a área (PINTO, 2000).

## Referências:

## Políticas Públicas de Educação

BRASIL. Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

\_\_\_\_\_. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 set. 1996b.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Função social dos tributos/ Programa Nacional de Educação Fiscal. Brasília: ESAF, 2008.

\_\_\_\_\_. FUNDEB: Manual de orientação. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Parte IV- Ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); receitas e

despesas de MDE; ações consideradas e não consideradas de MDE; despesas com aquisição de gêneros alimentícios; despesas com pagamento de aposentadorias e pensões. S.a. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/arquivos/category/101-leis?download=4648:mde-aquisicao...> Acesso em: 02 dez.2016.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva. O financiamento das universidades estaduais brasileiras no contexto dos dispositivos legais e os seus desafios perante as metas do plano nacional da educação - PNE (2014-2024) para a educação superior. Anais do XXIV Seminário Nacional Universitas/BR. 2016. Disponível em: [http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e\\_1/1-010.pdf](http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/e_1/1-010.pdf). Acesso em: 06 dez. 2016.

FARENZENA, Nalú. A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MENEZES, Janaina Specht da Silva. O financiamento da educação no Brasil: o Fundef a partir dos relatos de seus idealizadores. Porto Alegre, 2005. 310 f. Tese (Doutorado em Educação)–Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

PINTO, José Marcelino Rezende. Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas. Brasília: Editora Plano, 2000. 160 p. \_\_\_\_\_. José Marcelino Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. Educação & Sociedade, São Paulo, v.1, n.1, p. 133-152, jan./mar. 2016.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Dívida Ativa da Fazenda Pública. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 27, 23 dez.1998. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1315>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

# O papel do Controle Social na implementação das políticas públicas de educação no

# Brasil contemporâneo

Bianca Mota de Moraes<sup>40</sup>

**“Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública.”**

*Anísio Teixeira*

## Introdução

Na linha do propósito desta obra, qual seja, o de registrar o conteúdo das sessões do I Curso sobre Políticas Públicas de Educação desenvolvido em regime de cooperação técnica entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade Federal Fluminense no período de abril a julho de 2016, aqui serão levantadas as questões debatidas no quinto encontro, que versou sobre o tema que intitula este capítulo.

Por outro lado, o tempo decorrido entre a realização do curso e a escrita dessas linhas será aproveitado para a ampliação da abordagem, trazendo-se tópicos correlatos que, ou não couberam no formato presencial, ou mais tarde se apresentaram mais próximos da nossa experiência.

A perspectiva do controle social de que ora se cuida é a do olhar da sociedade

---

<sup>40</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

para as escolhas administrativas do Estado, intensificando a relação entre governantes e governados, com envolvimento participativo, transparência e responsividade.

O Estado Democrático de Direito insculpido no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, tem como um de seus fundamentos a cidadania e assenta o exercício do poder pelo povo de forma representativa ou direta.

Projetou-se o início de tempos de soberania popular, rompendo-se antigas barreiras de participação política dos cidadãos.

Especificamente para a área educacional, a Constituição Brasileira conferiu à gestão democrática o status de princípio regente do ensino público, no inciso VI do seu art. 206. Assim, a vivência dos processos de escolha, com toda a reflexividade que carrega por seus ganhos, perdas e responsabilidades, deve, segundo a Carta Magna, se iniciar nas escolas, o que, diga-se, está em perfeita sintonia com os objetivos da educação alinhados no seu art. 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 53, garantiu a crianças e adolescentes o direito de organização e participação em entidades estudantis, bem como o de contestar critérios avaliativos, a demonstrar a abertura legislativa às proposições dos educandos no contexto escolar.

O Constituinte apontou para uma democracia cuja dimensão inclusiva não se contenta com o aspecto delegatário do voto. Tanto assim é que previu tanto a forma representativa como a direta no exercício do poder pelo povo, viabilizando que leis ordinárias disciplinassem formas de participação social que envolvessem também os que ainda não possuem direito ao voto, como crianças e adolescentes de até quinze anos de idade<sup>41</sup>.

No entanto, certo é que os textos normativos não promovem automaticamente

---

41 Sob esta ótica são dignos de transcrição os incisos I, II, VI e o parágrafo único do art. 4º da Lei Federal nº 13.257/16: As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a: I - atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã; II - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento; [...] VI - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços; [...] Parágrafo único. A participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito tem o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã e dar-se-á de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil.

## Políticas Públicas de Educação

as transformações que anunciam e o Brasil tem experimentado a conturbada marcha de construção da sua democracia com alguma resiliência.

Como o público ao qual se dirigiu o curso supramencionado, constituiu-se primordialmente de conselheiros municipais de educação, força motriz da engrenagem juridicamente prevista para controlar socialmente a elaboração, a execução e a avaliação de políticas públicas educacionais, o percurso da exposição aproximou-se do ponto de vista desses atores, suas possibilidades e limites, teóricos e práticos.

Em relação à matéria ora analisada, os vinte e oito anos da nova ordem constitucional não foram suficientes para o amadurecimento do princípio acima elencado de modo a projetar efeitos para muito além de sua afirmação textual no que se refere tanto à autonomia dos sistemas de ensino quanto dos Conselhos de Educação e Escolares, estes verdadeira sementeira daqueles.

Após ser espelhada no art. 3º, VIII c/c 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e pinçada como objetivo no Plano Nacional de Educação de 2001<sup>42</sup>, a democratização do ensino público não se fez acompanhar, por exemplo, sequer de lei regulamentadora que consubstanciasse a diretriz então fincada no item 11.2 do segundo documento:

(...) cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares.

Assim, diferentemente dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Leis Federais nº 9.424/96 e nº 11.494/07) e de Alimentação Escolar (Lei Federal nº 11.947/07), os Conselhos Escolares e os de Educação não receberam disciplinamento normativo federal específico que lhes pavimentasse o caminho.

São escassas as referências legais no âmbito nacional que aludam aos Conselhos de Educação e Escolares, o que imprimiria clareza à maneira pela qual se compõem e funcionam, o que lhes é permitido e exigível, bem como sobre a desvinculação das suas atividades em relação ao Poder Executivo.

Dispositivos como os do *caput* e do §2º do art. 37 da Lei Federal nº 11.494/07, que fazem

---

42 (itens I-2; II-1.3-16; 2.3-9; 3.3-13; 4.3-22; 4.4-32 e 11.3.1-21 da Lei Federal nº 10.172/01).

incidir parágrafos do art. 24 daquela mesma norma ao Conselho Municipal de Educação<sup>43</sup>, é dos poucos que podem ser aqui trazidos como exemplo do tratamento sobre a matéria.

Esta contenção poderia ter sido uma boa opção se já estivéssemos com a autonomia dos sistemas estaduais e municipais consolidada, pois certamente estes buscariam o formato mais apropriado à sua realidade para organizar seus sistemas democráticos de ensino, aprofundando-se em temas como os aqui em tela.

Esta era, inclusive, a proposta da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no inciso VIII do art. 3<sup>o</sup><sup>44</sup>. Porém, não foi o que aconteceu.

Emergiu, então, em 2014, por intermédio da Lei Federal nº 13.005/14, o Plano Nacional de Educação, atualmente em vigência, que renovou em seu artigo 2<sup>o</sup>, VI<sup>45</sup> e na meta 19, o compromisso com a gestão democrática do ensino público.

Desta vez, o objetivo veio acompanhado de dois diferenciais no Plano: (a) a previsão de um prazo, no artigo 9<sup>o</sup><sup>46</sup>, especificamente para a elaboração de leis estaduais e municipais sobre a gestão democrática do ensino público e (b) estratégias mais claras para a sua consecução, como as dos itens 19.1 e 19.5 a 19.7<sup>47</sup>.

Cabe salientar que, conforme proposto no Relatório do 1<sup>o</sup> Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE Biênio 2014-2016 apresentado pelo INEP-MEC:

(...) o conceito de gestão democrática da escola está ancorado no fato de: a escolha de diretores ocorrer a partir de critérios técnicos de mérito e

---

43 Art. 37. Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1<sup>o</sup> e nos §§ 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> e 5<sup>o</sup> do art. 24 desta Lei. (...) § 2<sup>o</sup> Aplicar-se-ão para a constituição dos Conselhos Municipais de Educação as regras previstas no § 5<sup>o</sup> do art. 24 desta Lei.

44 Art. 3<sup>o</sup> O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

45 Art. 2<sup>o</sup>. São diretrizes do PNE: (...) VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.

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

47 19.1 - priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; 19.2 - ampliar os programas de apoio e formação aos(as) conselheiros (...); 19.5 - estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo; 19.6 - estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; 19.7 - favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.

desempenho, associados à participação da comunidade escolar; a escola possuir autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; a elaboração de projeto pedagógico, currículos escolares, planos de gestão escolar, regimentos escolares e constituição de conselhos escolares ou equivalentes envolver a participação e consulta às comunidades escolar (contando com alunos e seus familiares) e local, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.

A contribuição trouxe nitidez à conceituação de gestão democrática e, uma vez que vinculou sua caracterização ao cumprimento do que está disposto no PNE, assentou contornos para sua exigibilidade.

É até mesmo esperado que os segmentos que compõem a comunidade escolar reivindiquem seus espaços de voz e de ingerência na gestão, nomeadamente os destinatários do serviço educacional, quais sejam os estudantes e suas famílias.

Realce-se que a importância da cooperação entre os usuários e a administração pública foi expressamente reconhecida também no §3º, do art. 37 da Carta Magna, conforme abaixo transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Resta claro que as conquistas cristalizadas na Constituição Federal foram fruto dos reclamos da sociedade por alterações estruturais na forma de governabilidade do país, para a efetiva inserção das necessidades populares na agenda política. Tal intento só poderia ser exitoso mediante a abertura de canais para a ingerência direta do povo.

A escola é o alicerce desse processo ao fomentar o aprendizado democrático, por exemplo, com a escolha de diretores, a realização de assembleias, o compartilhamento de decisões administrativas e pedagógicas, a convivência com a pluralidade, o desenvolvimento de atividades culturais e de engajamento dos estudantes<sup>48</sup> e de seus responsáveis.

### **Desafios práticos da meta 19 do Plano Nacional de Educação**

Logo após a tarefa da elaboração ou adequação dos planos distrital, estaduais e municipais de educação ao novo Plano Nacional, que se almejava que fosse concretizada com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil, como previu o seu art. 8º, sabe-se que os entes federativos receberam o prazo de mais dois anos para uma outra incumbência.

O art. 9º do Plano Nacional de Educação determinou que aprovassem leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação pública em seus sistemas de ensino.

Com boa parte dos planos edificada ou refeita, muitas vezes às pressas e de forma pouco ortodoxa, a divulgação levada a cabo acerca do segundo tema já não conseguiu o mesmo efeito, deparando-se com o desgaste do movimento anterior e a desmobilização de muitas instâncias locais e/ou regionais.

O prazo veio a terminar no final do mês de junho de 2016, com raras notícias acerca da aprovação das esperadas leis, não obstante os esforços de vários setores para o seu cumprimento, inclusive do Ministério Público, de Conselhos de Educação e Escolares em várias partes do país.

Por outro lado, certo é que a gestão democrática ganhou singular dimensão na pauta reivindicatória de diversas manifestações estudantis, notadamente nas que têm sido promovidas com ocupações de prédios escolares desde o início do ano de 2016.

Porém, também é fato que há costumeira associação da matéria quase que direta e exclusivamente com a participação da comunidade educativa na escolha de

48 A esse respeito, veja-se a Lei Federal nº 12.852/13 que institui o Estatuto da Juventude: Art. 4º O jovem tem direito à participação social e política e na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude. Parágrafo único. Entende-se por participação juvenil: I - a inclusão do jovem nos espaços públicos e comunitários a partir da sua concepção como pessoa ativa, livre, responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos políticos e sociais; II - o envolvimento ativo dos jovens em ações de políticas públicas que tenham por objetivo o próprio benefício, o de suas comunidades, cidades e regiões e o do País; III - a participação individual e coletiva do jovem em ações que contemplem a defesa dos direitos da juventude ou de temas afetos aos jovens; e IV - a efetiva inclusão dos jovens nos espaços públicos de decisão com direito a voz e voto.

diretores, o que restringe, sobremaneira, o princípio constitucional aqui em tela, cuja real abrangência a meta 19 do PNE cuidou de bem esclarecer. O motivo dessa relação redutora pode residir no ponto de partida em que se encontra a maioria os sistemas educativos.

Veja-se o que foi detectado pelo Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE Biênio 2014-2016/INEP-MEC:

(...) são variados os processos adotados pelos entes federados para a ocupação do cargo de diretor escolar, prevalecendo a escolha por indicação (técnica, política ou de outro tipo). O processo misto de seleção e eleição para a ocupação do cargo de direção escolar só era adotado por 12,2% dos estabelecimentos de ensino em 2013. (grifamos) (...)

Ao estratificarmos os dados sobre a escolha para a ocupação do cargo de direção escolar pelo processo misto de seleção e eleição por dependência administrativa (Gráfico 2), observa-se que, em 2013, a rede federal apresentava 3,9% das escolas utilizando esse processo, as redes estaduais 21,6% e as redes municipais 6,6%.

Diante de aspecto tão básico da gestão democrática relegado a números que tais, em muitos casos, é mesmo difícil alcançar o que o Plano Nacional de Educação almejou no seu art. 9º: que as leis ali previstas estivessem em integral consonância com a meta 19, contemplando as vertentes elencadas em todas as suas estratégias.

É preciso que o debate na elaboração de uma lei sobre a gestão democrática também desenvolva, de forma clara, matérias como a da organização e funcionamento dos Conselhos e Fóruns Permanentes de Educação; dos Conselhos Escolares; das Conferências de Educação; dos grêmios estudantis<sup>49</sup> e associações de pais; das instâncias de monitoramento das metas dos planos de educação; da autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas<sup>50</sup>.

Destarte, a simples aprovação de uma lei sobre eleição de diretores está bem longe de surtir o efeito de cumprimento do art. 9º do PNE.

É já passada a hora de a nova legislação prever composições verdadeiramente

---

49 De acordo com a Lei Federal nº 12.852/13: Art. 12. É garantida a participação efetiva do segmento juvenil, respeitada sua liberdade de organização, nos conselhos e instâncias deliberativas de gestão democrática das escolas e universidades.

50 Neste ponto, cabe realçar também o disposto na estratégia 7.16, da meta 7 do PNE: "fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem (...); 7.16 - apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante **transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos**, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática" (grifos nossos).

plurais e paritárias nos colegiados<sup>51</sup>, adotar medidas viabilizadoras da real autonomia destes, estabelecer fluxos de partilha de decisões, romper com a deletéria cultura da descontinuidade das políticas educativas.

Grande parte dessas transformações depende da ultrapassagem dessa etapa normativa para se concretizarem.

Merece registro o fato de que não foram encontradas informações sobre a existência de levantamento nacional indicativo dos entes federativos que cumpriram com o dever legal do art. 9º do PNE, o que seria de grande valia para demonstrar a densidade dos compromissos assumidos com a educação.

### **Dados do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação – CAO Educação/MPRJ**

À luz do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, o trabalho iniciado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Ministério (CAO Educação – MPRJ), em 2013, direcionou-se ao fortalecimento dos conselhos atuantes na área da educação. Resultou, até o presente momento, na realização de quatro encontros estaduais, uma publicação (Controle Social na Educação – Gestão Democrática e Conselhos) e visitas pela equipe técnica a todos os Conselhos de Educação fluminenses.

Tais iniciativas viabilizaram a compilação dos dados a seguir:

---

<sup>51</sup> Em sintonia com o que estabelecem leis federais recentes, tal como a 13.146/15: Art. 28. "Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, acompanhar e avaliar: [...] VIII - participação dos estudantes com deficiência e de suas famílias nas diversas instâncias de atuação da comunidade escolar".

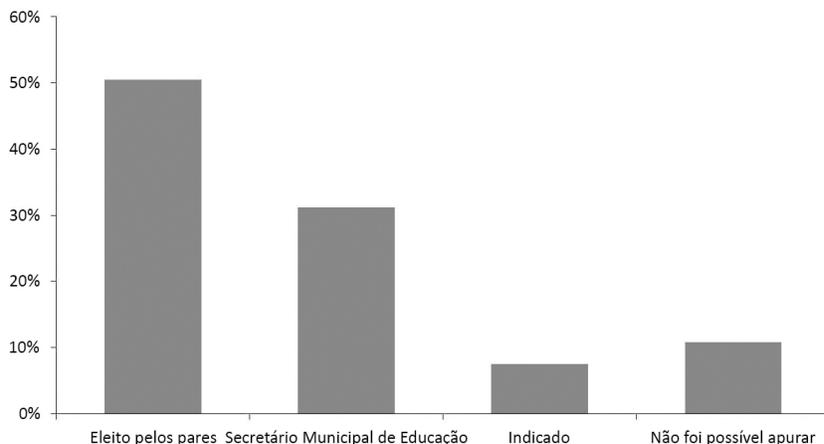
**Tabela 1: Presidência dos Conselhos Visitados<sup>52</sup>**

<b>Presidência</b>	<b>Quantitativo</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Eleito pelos pares</b>	47	51%
<b>Secretário Municipal de Educação</b>	29	31%
<b>Indicado</b>	7	8%
<b>Não foi possível apurar</b>	10	11%
<b>TOTAL</b>	93	100%

**Gráfico 1: Distribuição da Presidência dos Conselhos Visitados**

<sup>52</sup> Total de Conselhos visitados = 93 (sendo 92 municipais e 01 estadual).

### Presidência



**Tabela 2: Composição dos Conselhos Visitados**

<b>Assentos Representativos</b>	<b>Quantitativo</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Pais ou responsáveis de alunos</b>	40 Conselhos	43%
<b>Estudantes</b>	04 Conselhos	04%
<b>Conselho Tutelar</b>	14 Conselhos	15%
<b>Sindicato de Professores</b>	18 Conselhos	19%
<b>Conselhos Municipais</b>	09 Conselhos	10%
<b>Conselhos Escolares</b>	05 Conselhos	5%
<b>Sociedade Civil Organizada</b>	23 Conselhos	25%
<b>Comunidade</b>	03 Conselhos	3%
<b>Ausência de assento específico para as categorias indicadas acima</b>	20 Conselhos	22%
<b>Não foi possível apurar</b>	11 Conselhos	12%

**Gráfico 2: Distribuição dos Representantes dos Conselhos Visitados**

### Composição - Assentos Representativos

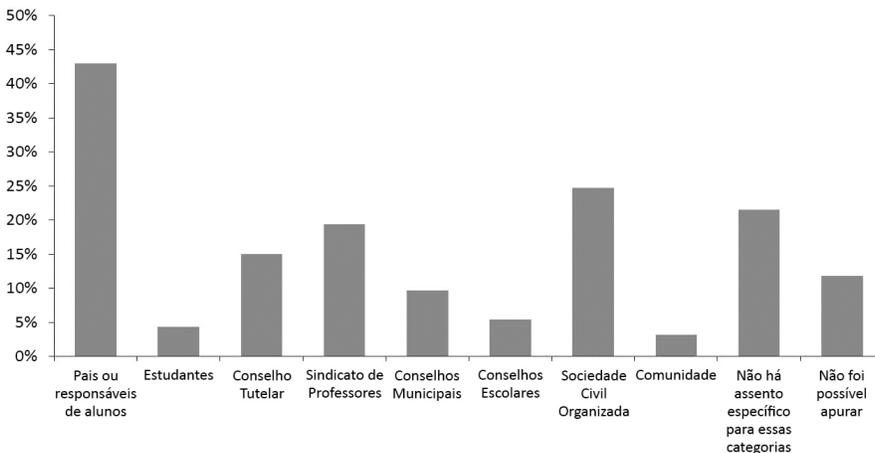
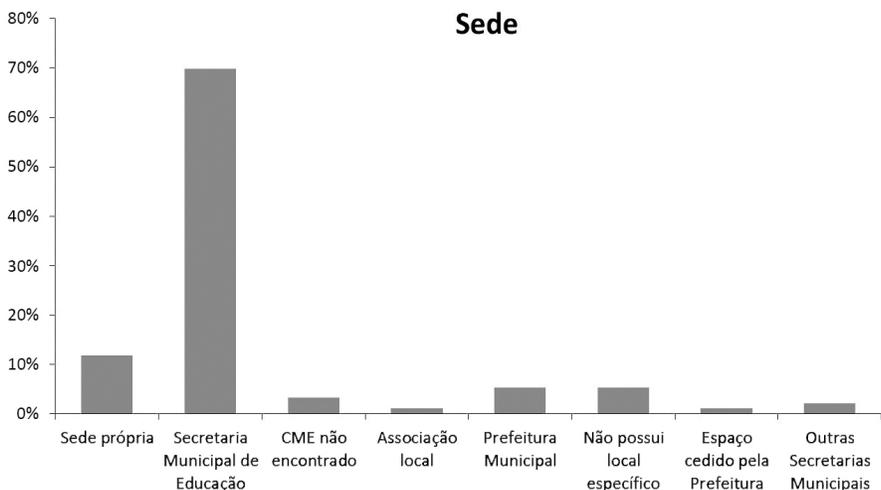


Tabela 3: Sede dos Conselhos Visitados

Sede	Quantitativo	Porcentagem
Própria	11	12%
Na Secretaria Municipal de Educação	65	70%
CME não encontrado	3	3%
Em Associação local	1	1%
Na Prefeitura Municipal	5	5%
Não possui local específico	5	5%
Espaço cedido pela Prefeitura	1	1%
Em outras Secretarias Municipais	2	2%
<b>TOTAL</b>	<b>93</b>	<b>100%</b>

Gráfico 3: Distribuição das Sede dos Conselhos Visitados

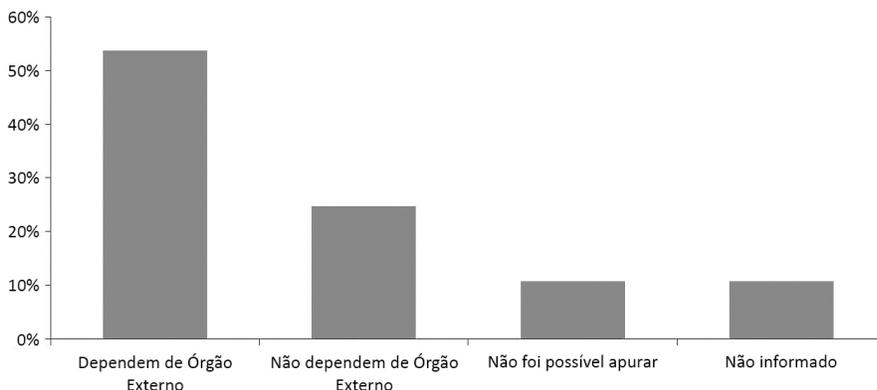


**Tabela 4: Homologação dos atos normativos**

<b>Homologação dos atos normativos</b>	<b>Quantitativo</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>Dependem de Órgão Externo</b>	50	54%
<b>Não depende da Secretaria Municipal de Educação</b>	23	25%
<b>Não foi possível apurar</b>	10	11%
<b>Não informado</b>	10	11%
<b>TOTAL</b>	93	100%

**Gráfico 4: Distribuição da Homologação dos atos normativos**

### Homologação dos atos normativos



Como se depreende dos gráficos apresentados, ainda é diminuta a participação de estudantes, conselhos escolares e representantes das comunidades nos Conselhos de Educação fluminenses (em apenas 4%, 5% e 3% deles, respectivamente, ela foi prevista).

Também é muito baixo o índice de conselhos com sede própria, ou seja, que não estão alojados em outros órgãos do município (12%). Por outro lado, apenas 25% dos Conselhos de Educação não dependem de homologação de outras instâncias para que seus atos normativos tenham validade.

Desta forma, evidencia-se que os vínculos de dependência dos Conselhos de Educação com o Poder Executivo no Estado do Rio de Janeiro ainda são muito fortes, o que deixa patente o longo percurso para que de fato representem com propriedade o controle social local na temática.

Há intensa mobilização do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro no acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação, especialmente a 19.

O reconhecimento de que a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática do ensino público possui intrínseca relação com a genuína qualidade da educação impulsiona a empreitada pela consolidação e reconhecimento do papel dos órgãos de controle social. Pela via de conselhos fortes, que precisam operar com articulação entre si e com órgãos como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, as políticas públicas podem se tornar respostas mais perenes e legítimas às postulações

populares; mais protegidas, portanto, dos denominados “interesses de ocasião”.

Cabe aqui lembrar as lições de Berclaz (2013) sobre o caráter político e jurídico dos conselhos sociais:

No aspecto político, trata-se da localização dos conselhos sociais na visão ampliada de Estado, apontam-se as possibilidades de estes renovarem a democracia, constituírem novas formas de hegemonia e mostrarem-se como instrumentos de prevenção e repressão à corrupção política. No que tange ao âmbito jurídico, indicam-se os conselhos sociais como sujeitos coletivos portadores de juridicidade para controle social, espaços produtores de novos direitos, instâncias deliberativas de redução do poder discricionário do Executivo, correlacionando-se o funcionamento adequado dessas instâncias com o papel constitucional a ser desenvolvido pelo Ministério Público brasileiro como instituição.

Fica claro que esses colegiados têm potencial para se tornarem esferas privilegiadas de comunicação, deliberação e fiscalização da sociedade em relação ao poder público, experiência que não deve nem pode ser desperdiçada no Brasil contemporâneo.

A aproximação e as atividades entre conselhos são promissoras, por exemplo, de prevenção à jurisdicionalização excessiva que se vive hoje por ausência de planejamento e de execução transparente de políticas intersetoriais que tenham sido idealizadas através da coletividade.

Sem dúvida que a edificação da cultura emancipatória em todas as searas pressupõe um despertar para a potência inerente a esse caminho e um desejoz desbravá-lo, ainda e principalmente quando surgirem os obstáculos, assumindo as responsabilidades que lhes são inerentes.

Na área educacional, essa trajetória se torna tanto mais autêntica quanto mais seja fundamentada em demanda nascida nas escolas. A necessidade de um fazer educativo próprio cresce com mais força em ambientes nos quais a informação é partilhada e onde se nutre a confiança na colaboração de cada um no atuar coletivo.

Essa tem sido a escolha de vários educadores, estudantes, famílias, integrantes do controle social e do sistema jurídico. Suas transformações positivas já fazem parte de algumas das novas linhas que estão sendo escritas a muitas mãos na história da educação brasileira.

## Referências:

BERCLAZ, Márcio Soares. A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. 315p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. \_\_\_\_\_ . Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990 – Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 de jul. 1990 e retificado em 27 de set. 1990. \_\_\_\_\_ . Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Seção I – 23 de dez. 1996. \_\_\_\_\_ . Lei nº 9.424, 24 de dezembro de 1996 - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, §7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 de dez. 1996. \_\_\_\_\_ . Lei nº 10.172, 09 de janeiro de 2001 - Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Seção 1 - 10 de jan. 2001. \_\_\_\_\_ . Lei nº 11.494, 20 de junho de 2007 - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Seção 1 - 21 de jun. 2007. \_\_\_\_\_ . Lei nº 11.947, 16 de junho de 2009 - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 de jun. 2009. \_\_\_\_\_ . Lei nº 12.852, 05 de agosto de 2013 - Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Seção 1 – 6 ago. 2013. \_\_\_\_\_ . Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014 - Aprova o Plano Nacional de

## Políticas Públicas de Educação

Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Seção 1 - Edição Extra - 26 jun. 2014. \_\_\_\_\_ . Lei nº 13.146, 06 de julho de 2015 - Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 jul. 2015. \_\_\_\_\_ . Lei nº 13.257, 08 de março de 2016 - Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. \_\_\_\_\_ . Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. – Brasília, DF: Inep, 2016.

# **Contradições na formulação das políticas de educação: inclusão/exclusão, autonomia, cidadania, qualidade como consequência dos fatores legais e de financiamento**

Jane Paiva<sup>53</sup>

Engajar-se em experiências democráticas, fora de que não há ensino da democracia, é tarefa permanente de progressistas coerentes que, compreendendo e vivendo a história como possibilidade, não se cansam de lutar por ela, democracia (FREIRE, 1992, p. 195).

## **Introdução**

A discussão de formulação de políticas de educação tem sido um tema bastante requerido em nossos estudos e pesquisas no campo da educação de jovens e adultos (EJA). O movimento existente pós-Constituição de 1988 (CF) e a organização da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)<sup>54</sup> no primeiro Governo Lula, no Ministério da Educação (MEC), para cuidar da área estimulou — e até mesmo induziu — nos pesquisadores o desejo de compreender, apreender e intervir nesse campo, pelo fato de haver, na sociedade em geral e em movimentos em defesa da EJA, como os fóruns estaduais de EJA, um acúmulo de conhecimentos e aprendizados da problemática dispostos a travar interlocuções com os gestores institucionais, com vista a aperfeiçoar e melhor responder às demandas dos sujeitos a quem as políticas se destinavam.

Nesse sentido, o desafio que cabia aos pesquisadores se ampliava, pois além de propor questões de investigação e desenvolver pesquisas que as respondessem, também mantinham-se em alerta militante para resistir e negociar as propostas políticas que se formulavam com argumentos capazes de fazer frente às máquinas administrativas que as conduziam e gestionavam. Nem sempre os movimentos e a militância tinham êxito no que faziam, mas em muitos casos a qualidade das interlocuções e dos diálogos qualificaram de tal maneira os gestores que a prática foi se instituindo e possibilitando que o exercício coletivo da formulação política se desse para muitos programas, projetos e defesas regulatórias de aspectos referentes a elas.

Portanto, o tema abraçado para esse texto se faz como resultante desses percursos enlaçados e, entre as possíveis discussões que pode suscitar, a escolha que fiz recaí sobre aspectos da política que vieram conduzindo a formulação de programas e projetos no campo da educação durante os últimos 13 anos, mais precisamente, buscando cumprir as conquistas de direitos firmadas na CF de 1988, nunca antes tratadas como tal em qualquer outra Constituição do país.

Dessa forma, alguns marcos legais, além da CF — que garantiu o direito à educação para todos independente da idade e estabeleceu o dever do Estado restrito à oferta de ensino fundamental (EF) — sinalizam nossos referentes: a) Emenda Constitucional nº 59/2009, que expandiu o direito, até então restrito ao ensino fundamental (EF), para todos os de 4 a 17 anos, o que na prática correspondeu a reconhecer como direito também a educação infantil (EI) e o ensino médio (EM) —

---

54 A SECAD sucedeu a inicial Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA) do Governo Lula, que durou apenas um ano, sofrendo todas as pressões dos movimentos organizados, pela exumação de um sentido já então devidamente sepultado: o de erradicação. Em 2011 a SECAD, na chegada do Governo Dilma Rousseff, absorveu a perspectiva da inclusão, antes alocada na Secretaria de Educação Especial, fazendo com que passasse a se chamar Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI).

etapas integrantes da educação básica e que, se cumpridas regularmente, alcançam sim o ensino médio; b) os acordos internacionais dos quais o país é signatário, que provocaram mudanças de concepção e alargamento da oferta da educação tanto ao longo do tempo de escolarização (como a oferta de 9 anos de EF) como do tempo diário de permanência na escola com atividades formativas; como da concepção de *aprendizagem ao longo da vida* — pela compreensão de que somos seres inacabados e que pelos aprendizados e experiências nos formamos e educamos “do berço ao túmulo” (UNESCO, VI CONFINTEA, 2010, p. 6).

Como a todo direito corresponde um *dever* — e nesse caso o *dever* cabe ao Estado brasileiro (*caput* do Art. 208) —, viu-se o poder público instado a organizar estrutural e conceitualmente os modos de oferta, passando a formular, induzir e fomentar políticas de atendimento à diversidade de públicos assim enunciados no inciso I desse mesmo Artigo: “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 [quatro] aos 17 [dezessete] anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”<sup>55</sup>. Observe-se, entretanto, que uma aparente contradição pode surgir do texto inicial da formulação — a de que jovens e adultos, ultrapassados os 17 anos, perderiam o direito originalmente conquistado. Entretanto, a continuidade do texto do inciso I não tergiversa quanto aos demais sujeitos de direito, pois: a) não houve mudança no texto constitucional, mas acréscimo, permanecendo “a oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”; b) se trata de educação básica como dever do Estado, a esses sem acesso “na idade própria” cabe a oferta de ensino fundamental e médio; c) para a lei ordinária que regulamentou o direito à educação na CF, a forma de oferta a jovens e adultos desses dois níveis de escolaridade se faz pelo entendimento de que a EJA é uma *modalidade* — um modo próprio de garantir o direito a quem foi interdito à educação no tempo da infância, cumprindo mais tarde a escolarização desejada, ainda que não se possa garantir sua obrigatoriedade, feita segundo necessidades de um público que não é mais criança, mas que não perdeu, por isso, seu direito ao reconhecimento de que atingiu — e que a escola pode legitimar, pela oferta de um modo de atendimento específico —, os níveis de escolaridade de EF e/ou de EM — etapas a eles devidas como educação básica.

De posse desse entendimento, também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, 1996) fixa marcos legais sobre como compreender a oferta

---

<sup>55</sup> A expressão idade própria também é merecedora de atenção, embora não seja objeto da discussão proposta neste texto. Se se assume a concepção de que se aprende ao longo da vida, qual seria a idade própria para aprender?

## Políticas Públicas de Educação

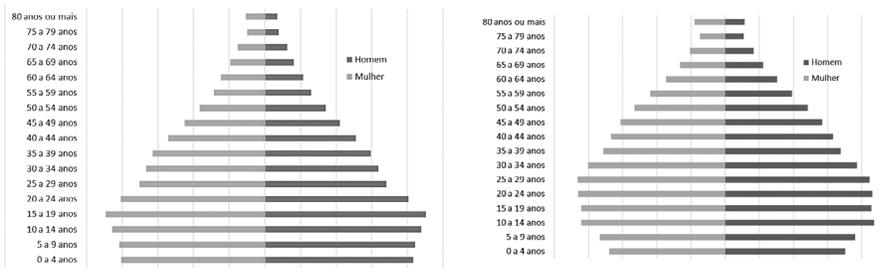
para sujeitos jovens e adultos, especialmente, mas que, na atualidade, passados quase 20 anos da promulgação dessa lei ordinária, não pode dispensar os sujeitos idosos, cuja prevalência na composição do corte geracional da população brasileira vem mudando o perfil piramidal que sempre nos caracterizou como uma população jovem, cuja base ampla tinha a infância e a juventude em maioria no contingente total de habitantes.

Antes do Censo de 2010, havia a noção do relativo envelhecimento da população brasileira, mas o Censo revelou que esse envelhecimento era mais acentuado e acelerado do que se imaginava. Em outras palavras, se as políticas educacionais eram pensadas e percebidas para uma estrutura etária piramidal, em que crianças e jovens constituíam a maioria da população até a década de 2000, o Censo de 2010 (IBGE, 2010) revelou que a estrutura etária havia se alterado. As pessoas passaram a viver mais e a taxa de fecundidade se reduziu significativamente, como pode ser percebido nas figuras que seguem. (BRASIL, 2016, p. 25-26)

### Gráfico 1: Pirâmide Etária no Brasil: 2000-2010

Figura 2 – População de homens e mulheres: pirâmide etária – Brasil, 2010

Fonte: Censo Demográfico 2010 – I



Se EJA constitui *modalidade* — um modo próprio de fazer o EF e o EM —, da mesma maneira a *educação à distância*, a *educação profissional* são modos de organizar cursos e ofertas que melhor respondam a necessidades e características desses sujeitos. Por isso, então, a legislação educacional, pelo Art. 81, admite ser “permitida a organização de cursos [...] experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei”. Uma ampla abertura para pensar desenhos curriculares não homogeneizantes nem inadequados aos modos de vida de sujeitos diversos, para os quais cabe oferecer um “modelo” de escola singular, adequado ao que sabem, ao que

já aprenderam, ao que querem saber, ao que ainda não sabem.

Dois marcos são também substantivos para compreender as políticas de EJA e suas contradições: a) o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF, 1996) que excluía da redistribuição de recursos os alunos de EJA, do EF, e as disputas que dele decorreram e estratégias de dribles nas políticas municipais e estaduais, que inventaram projetos de aceleração da aprendizagem que visavam aos sujeitos da EJA, sem nomeá-los; b) o sucedâneo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB, 2007), que passou a beneficiar toda a educação básica para todos os sujeitos de direito, o que veio responder aos requerimentos da EJA. Entretanto, ao fazê-lo, restringiu o custo aluno a menos da unidade (inicialmente fixado em 0,7 e depois corrigido para 0,8), pelo entendimento de alguns tecnocratas de que a EJA prescindia do mesmo valor para ser realizada, pois era uma *modalidade* “mais barata”. Além desses aspectos, para a EJA também não se fazia distinção entre atendimento urbano e rural, ainda que se saiba o quanto há discrepâncias entre esses zoneamentos, especialmente em se tratando de grandes metrópoles e os conhecidos problemas urbanos e/ou de áreas rurais, cujo acesso pode ser bastante dificultado para estudantes e professores. Em 2009, a Emenda Constitucional nº 59 minimiza alguns desses problemas, com a inclusão da assistência ao estudante pelo transporte escolar e pela alimentação que, quando corretamente aplicada, pode contribuir para a permanência dos estudantes da EJA.

Por último, um marco decorrente de muita disputa e de um processo amplo, envolvendo grande parte da sociedade, teve sua culminância com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014<sup>56</sup>, cuja vigência foi estabelecida até 2024. A Meta 9 do PNE estabeleceu a elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015, o que de pronto se observa não ter sido cumprida (o IBGE registra 8,5% de analfabetismo entre os de mais de 15 anos), prescrevendo para o final de sua vigência (2024), a “erradicação” do analfabetismo absoluto e a redução em 50% da taxa de analfabetismo funcional. Para esta meta, a contradição mais evidente sempre se colocou na concepção mantida

---

56 “Ao ser sancionada, sem vetos, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, fez entrar em vigor o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – o segundo PNE aprovado por lei. Na redação dada pelo constituinte, o art. 214 da Carta Magna previu a implantação legal do Plano Nacional de Educação. Ao alterar tal artigo, contudo, a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 melhor qualificou o papel do PNE, ao estabelecer sua duração como decenal – no texto anterior, o plano era plurianual – e aperfeiçoar seu objetivo: articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas.” (BRASIL, 2014, p. 8). “[...] O segundo Plano Nacional de Educação aprovado por lei representa uma vitória da sociedade brasileira, porque legitimou o investimento de 10% do PIB em educação e adotou o custo-aluno-qualidade. [...] O desafio é a execução, para que sejam cumpridas as vinte metas, a partir de suas 254 estratégias.” (BRASIL, 2014, p. 22).

com o termo *erradicação*, cujo sentido historicamente está associado à percepção de que não saber ler e escrever decorre de um mal, de uma patologia dos sujeitos, cuja cura depende de ações médicas, de saúde pública, e que jamais foi visto como resultante da desigualdade social de uma sociedade de classes, em que a pobreza e a miséria alimentam o mito de que não aprendem porque são pobres, e não de que são pobres justamente porque a eles não tem sido assegurada a igualdade de oportunidades<sup>57</sup> para que aprendam o que a sociedade valoriza e torna legítimo para “ser alguém na vida”. O que seria, entretanto, da sociedade capitalista sem a força de trabalho que constitui o exército de reserva analfabeto e desescolarizado que se submete a subempregos desqualificados, sem garantias trabalhistas e sem oportunidades de ascensão, se estes desescolarizados passassem a reconhecer os processos de subalternização e opressão que mantêm a riqueza de poucos com a pobreza de tantos?

Neste Plano, ainda, deve-se destacar a estratégia 9.12, referente à Meta 9, que considera, nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades dos idosos, como resposta aos dados que o IBGE já vinha sinalizando desde o Censo de 2010. Para este público, não apenas o direito a ler e a escrever, traduzido pela “erradicação do analfabetismo” se faz presente, mas sua inserção nos modos de vida que impõem tecnologias como dispositivos de aprendizagem, o direito a atividades recreativas, culturais e esportivas, e, especialmente, a programas de valorização e compartilhamento de conhecimentos e experiência desses idosos, assim como a inclusão dos temas do envelhecimento e da velhice nas escolas.

Também a Meta 10 volta-se à EJA, e planeja a oferta de, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional e entre as estratégias prevê várias que possibilitam a formação humana do trabalhador e o reconhecimento dos seus saberes, produzidos para além da escola — na prática do trabalho e da vida.

Diante do momento político que vivemos e dos constantes intentos de ruptura com a ordem constitucional promulgada em 1988, entende-se ser indispensável retomar, na continuidade desse artigo, ideias e argumentos capazes de contribuir para as reflexões sobre o tema feitas oralmente, em um tempo passado bem próximo, tempo que, entretanto, se acelerou enormemente, obrigando-nos a repensar, a cada instante, argumentos que pareciam tão sólidos. Dessa forma, investirei em aspectos que me sustentaram na exposição oral e que, no entanto, exigem releituras e atualizações, face à gravidade e à tensão instituídas no país, que põem em risco o Estado democrático de direito.

---

57

Cf. tese de Paulo Freire para o II Congresso de Educação.

## Políticas públicas: que princípios as sustentam?

Na perspectiva de assumir *direito à educação* como conquista social, tema sobre o qual tenho me debruçado inúmeras vezes em muitos textos ao longo dos últimos dez anos, nunca é demais lembrar Bobbio (1992), quando afirma que os direitos sociais foram os últimos a nascer, e ao que parece, vieram para ficar e alargar seu espectro, cada vez mais. A ideia de que a luta por direito inverte a mão tradicional do poder — que passa a vir de baixo para o alto — leva diretamente à relação entre direito e democracia (a que Bobbio chama de subversiva). Bobbio (1992, p. 72), ainda, ajuda-me a compreender como o poder do Estado se faz mais necessário, em se tratando de direitos sociais:

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado — e, portanto, com o objetivo de limitar o poder —, os direitos sociais exigem, para a sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado.

Segundo o autor, o problema mais grave em relação à conquista de direitos, não é o de sua fundamentação, mas de como protegê-los. Para a população que luta por direito à educação, é clara a ideia de que a luta é cotidiana, que se luta hoje para conquistar amanhã, mas que se não houver vigilância, o direito pode-se perder, e então é preciso voltar a lutar. Como pensar que alguém, depois do usufruto de direitos nunca antes desfrutados, possa admitir, desejar, aceitar perdê-los? Se a disputa foi intensa para que fossem conquistados, pode-se também admitir que não será menor se forem usurpados da população, retirados por esse mesmo Estado que até então os protegia. A luta cansa, mas também ensina, e esta é, pois, uma grande aprendizagem da luta. (SPOSITO, 1993; PAIVA, 2000).

Se no país levamos tantos anos para assumir que a educação integra um rol de direitos sociais, a advertência de Bobbio (1992) serve de alerta para compreender como se constituem esses direitos: “os direitos nascem nem todos de uma vez, nem de uma vez por todas”. Para Bobbio (1992, p. 5), este é um processo contínuo, e quanto mais se experienciam direitos, mais se percebe que o horizonte para eles pode estar mais adiante, e que muitos outros podem ser conquistados e reivindicados como tal. No caso, então, da educação, pode-se assumir que a condição de direito à educação — defendida desde 1948 na Declaração de Direitos Humanos como direito humano fundamental — é um princípio que norteia e põe no eixo próprio toda e qualquer política de educação.

## Políticas Públicas de Educação

Nas escolas, portanto, o direito à educação precisa se traduzir pelo acesso, a oferta de vagas — o que não basta. O direito só se faz se garantida a permanência e o sucesso da aprendizagem, ou seja, pela ideia de que não basta garantir a matrícula, a vaga, oferecendo um currículo que espante e afaste crianças, adolescentes, jovens e adultos do gosto pelo conhecimento e pelo saber. Poder-se-ia dizer que a garantia do direito, nesse plano cotidiano traduz-se pelo projeto político-pedagógico que as escolas assumem, tornando visíveis e inegociáveis sua finalidade, seu compromisso com quem servir e com o êxito da sua tarefa.

Como a educação não pode ser confundida com ensino, mas assumida como ação intencional que humaniza os sujeitos porque visa à sua formação contínua, ininterrupta, desde que nasce até o momento em que morre, fruto das suas vivências e experiências nos mais distintos espaços e ambientes de aprendizagem, chega-se a outro princípio básico na formulação de políticas públicas: o de que *aprender* é a atividade que move os sujeitos no mundo. E gera-se, então, a contradição entre a ideia de que políticas públicas de educação regram ou regulam o campo do ensino — tão corrente e de tão fácil assimilação pela sociedade — *versus* a de que políticas públicas levam a oportunidades de os sujeitos vivenciarem experiências de igualdade social e de conhecimento, para que por meio delas possam aprender. Portanto, *aprender* é o princípio que fundamenta a política, porque esta sim é a ação do sujeito no mundo, diversa da que o pensa como ser passivo, que precisa “escutar” os ensinamentos de outrem para aprender.

Ademais, há que ser sensível para executar este princípio quando se trata do cotidiano escolar: reconhecer exigências do tempo presente, a disponibilidade de informações acessíveis facilmente a todos que dispõem de algumas tecnologias exige repensar os currículos no cotidiano permanentemente, pois estes se alteram para responder a necessidades da vida e da curiosidade de crianças, jovens e adultos.

Na sequência de princípios nas políticas públicas, se o direito à educação se faz pela oportunidade de aprender garantida a todos os sujeitos, vale invocar o princípio da *diversidade* que conforma toda uma população: *diversidade* étnica, racial, de gênero, etária, de pessoas com deficiência, de locais de moradia, cultural, socioeconômica etc. – a elas reconhecendo as singularidades que as constituem e oferecendo políticas com respostas adequadas. Esta forma de assumir a *diversidade* como riqueza cultural e social de uma nação tem sido, nos últimos tempos, nomeada limitadamente de *inclusão* caracterizando, pela pertença a um direito, o que resulta de processos sociais

discriminatórios, próprios dos modos de produção capitalistas, em que sujeitos são “medidos” pela cor, pela etnia, pelo diploma que portam, pelo dinheiro que têm etc., atribuindo-lhes um “mérito” na escala social que não está neles, mas decorre da desigualdade que o mesmo sistema produz, na correlação de forças capital-trabalho. Para políticas de direito, a **diversidade** é um valor que caracteriza os sujeitos nas suas formas de ser e estar no mundo. Entretanto, na lógica discriminadora que aparta os diferentes, e não os reconhece como iguais, quanto mais diverso, mais desigual, pondo em risco a democracia e a igualdade.

Este princípio, inexoravelmente se relaciona a outro, que reconhece que, na luta por direitos, a igualdade não basta. Há que trabalhar sob o princípio da **equidade**, que significa o direito à diferença. Como tal, se somos diferentes, não se pode oferecer igualmente os benefícios sociais para todos, mas compreender que é preciso ofertar mais a quem tem menos, para que se busque um certo equilíbrio entre todos os sujeitos, por dar condições mais favoráveis aos mais desiguais. Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 53) tem alertado sobre isto com muita propriedade, com uma enunciação bastante conhecida em que afirma:

[...] temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

**Figura 1: Uma representação mexicana para a diversidade**



Fonte: Foto da autora feita em um mural em espaço cultural em Coyoacán, México, 2015.

Na perspectiva da *diversidade*, o redesenho dos *currículos* vem ditado pelas culturas e identidades plurais, exigentes todas do reconhecimento de saberes e de modos de ser e estar no mundo. Não cabe mais pensar modelos únicos, propostas uniformes, porque o desafio das escolas e dos sistemas não se põe na uniformidade de propostas, mas na *unidade de propósitos*, por meio dos quais se é capaz de garantir o direito à educação para todos.

Outro princípio caro à formulação de políticas públicas pode ser resumido pela *autonomia*, que em momento nenhum significa independência, mas a condição conquistada na inter-relação com os demais outros que me faz ser quem eu sou. Esta autonomia assim compreendida garante que o feito da política sobre um sujeito individual ou coletivamente não permite que se veja ou se comporte como um tutelado, mas como alguém que por se identificar com seu igual — o outro —, forja identidade própria e coletiva, garantindo laços de solidariedade no enfrentamento da desigualdade e do reconhecimento do papel de um Estado a quem cabe atuar na garantia de direitos. Nas escolas, a *autonomia pedagógica* quando assumida pelos professores indica exatamente o poder em relação, que não se faz sobre o outro com autoritarismo, mas cômico de um lugar de mediação entre sujeitos e objetos de conhecimento.

Se esse papel do Estado exige e exhibe poder, para que direitos sociais se consolidem, um outro princípio se forja na sustentação de políticas públicas: o princípio da *formação humana e cidadã*, que acolhe cada sujeito como ser único que concorre com sua identidade para o bem viver coletivo e plural, pelo exercício da democracia nas práticas cotidianas.

A relação entre direito e cidadania é recente na cultura humana. Três séculos de tensões, proposições, novas tensões, direito e desigualdade. Lutas sociais e avanços, mas também perpetuação desigual de privilégios e de negação da igualdade entre sujeitos marcam essa história.

*Cidadania* compreendida pelo exercício da participação democrática e do controle social – fundamentos da gestão democrática que possibilita o controle do Estado nos inevitáveis avanços sobre a autonomia dos sujeitos e dos interesses coletivos, representado não somente pela formulação e aplicação da política como pensada pelos tecnocratas e/ou burocratas da administração; mas política pensada, especialmente, como a que se conforma pelos gestores que, representando o Estado em suas funções, em macro e micro espaços educativos, extrapolam por vezes a autoridade a eles conferida e maculam o exercício da democracia — que as pode controlar e assegurar o curso das políticas, em benefício dos destinatários. A existência de conselhos

representativos de agentes sociais e educacionais, de estudantes, de comunidade, como vem sendo proposto e formulado pela legislação que organiza os fundamentos da participação social é um dos dispositivos instituídos que pode possibilitar o avanço do fazer da política pública. Entretanto, cabe destacar que não é o único dispositivo, e seguramente a atuação de um servidor público concursado, que serve à população, e não aos poderes constituídos em seu espaço de trabalho — no caso das políticas de educação, primordialmente as escolas — é também um poderoso dispositivo de oferecer a mão do Estado para cumprir seu dever diante da população. Ou seja, cada um de nós, servidores, profissionais da educação representamos o Estado quando em serviço, cabendo-nos atuar no sentido de que políticas públicas — e seus princípios fundamentais — estejam assertivamente garantidos, sem esperar a decisão de outrem, de superiores, de instâncias que não chegam até nós. Somos, portanto, o Estado, e como tal é nosso dever cumprir com determinação e engajamento os procedimentos que asseguram o direito à educação para todos.

O sentido e a compreensão desse princípio se relacionam indelevelmente a mais um outro: o da **qualidade** como horizonte da ação educativa (mais que educacional). A polissemia do termo ultrapassa condições materiais; põe em jogo relações humanas e afetos; implica necessariamente a condição do sujeito como aprendente por toda a vida. A **qualidade**, portanto, não se faz apenas na dimensão dos sujeitos que estudam na escola, mas se enlaça com os que transitam e orbitam em torno deles, em todos os espaços sociais e políticos que os conformam como sujeitos de direito para quem a escola pode ser um poderoso dispositivo de formação humana e política.

### **Contradições e avanços: necessidade de mais políticas públicas para garantir o direito à educação**

Políticas públicas no Brasil são forjadas em cenários de alta complexidade, em cumprimento ao modelo federativo que nos organiza como país. Quando a União protagoniza políticas, o faz como fomentadora e indutora; estados e municípios, ao mesmo tempo que as podem formular, as executam, cabendo primordialmente aos municípios a atuação na EI e no EF e, aos estados, no EM, e complementarmente nos demais níveis em municípios que não cumprem integralmente com o dever que lhes cabe. A prática tem mostrado que, em larga escala, estados e municípios aderem a políticas da União, adaptando-as um pouco mais, um pouco menos a suas realidades, se tanto, quase sempre em busca de mais recursos que lhes alivie a obrigação dos

percentuais orçamentários. As contradições existentes nessa aderência que se faz por recursos e muito pouco por consonância teórico-conceitual ou ideológica são facilmente imagináveis e os efeitos sobre os resultados da “aplicação” das políticas em muitos casos comprometem as intenções formuladas e o esforço de fazê-las.

O PNE assumiu o desafio de promover a articulação dos sistemas, concertando metas e estratégias que viabilizassem uma gestão mais integrada entre as diferentes esferas de poder, mas o que se tem observado faz-nos descrentes de que o PNE vá ser cumprido e que a destinação de recursos a ele devida possa acontecer em tempos de desvinculação de receitas e congelamento de tetos por 20 anos.

As referências existentes em nível federal impõem reflexões bastante profundas em outras esferas de poder, e o sentido dos direitos sociais que se esboroam para os que dela foram sempre interditados parecem já começar a ecoar entre governadores do Nordeste e, muito possivelmente, entre prefeitos responsáveis do compromisso recém-assumido com as eleições de outubro de 2016.

Reafirma-se que o território — entendido como o espaço do munícipe, em que exerce sua cidadania e seus direitos — é o fundamento da ação. Ali é que se dimensionam os diagnósticos para políticas de educação: população x demanda potencial x demanda real (faixas etárias e níveis de escolarização) e se equacionam as referências da ação a ser realizada. Ali também se planeja a ação, com a negociação entre entidades envolvidas e o equacionamento da oferta continuada, que não faça, uma vez mais, o trato da política que dura um breve ciclo de poder e não se enraíza como política de Estado.

Do ponto de vista dos órgãos reguladores das políticas de educação, Conselhos Estaduais e Municipais detêm, pela inventividade, pluralidade de vozes e proximidade com o campo empírico, possibilidades de estimular a criação e reinvenção das escolas, fazendo valer, por exemplo, o Art. 81 da LDBEN que garante os projetos experimentais como forma de melhor atender os sujeitos de direito.

Mas cabe trazer à cena movimentos sociais e invocar sua participação em projetos de educação, por não se entender que esses projetos são resultantes de instâncias institucionais do poder governamental, mas do Estado que, como tal, inclui a sociedade civil e a sociedade política. Com eles — interessados em pensar que projeto de educação para que país — definir-se-á a educação que queremos e se poderá estabelecer o necessário controle social a ser exercido pelos atores em cena, que acompanhem e avaliem o desenho e o desenvolvimento realizado. Assim, fóruns,

ação política e formadora podem exercer poder de pressão e intervenção, forjando a formação política dos participantes que vivenciam e experimentam a democracia no cotidiano de suas vidas.

Entendendo que o tema do direito à educação tem na EJA — como *modalidade* da educação básica composta de sujeitos não beneficiários desse direito na infância, o que lhes impediu o processo de escolarização — o grande desafio das políticas públicas, cabe assinalar que ele se robustece pela exigente complexidade da organização da oferta adequada para sujeitos de saber não reconhecidos como tal, e pelo tamanho da demanda potencial a atender.

Mas este é um dos muitos sentidos da EJA, para o qual mais se voltam as políticas públicas, embora a EJA não deva ser compreendida apenas por esse viés. A educação de jovens e adultos, conforme a Declaração de Hamburgo, firmada em 1997, durante a V Conferência Internacional de Educação de Adultos, reconheceu que essa área é fundamental à vida em sociedades contemporâneas, em que os processos de aprender são fundamentos cotidianos. Porém, destacou que o sentido verdadeiro da EJA é o da educação continuada, que favorece processos educativos para jovens e adultos, cujas condições de vida os mantêm afastados dos conhecimentos indispensáveis à sua humanização, assim como quanto aos direitos sociais à saúde, ao emprego, à qualidade de vida, à formação profissional etc. Com isto, políticas públicas nesse campo podem conferir-lhes condições mais adequadas para se moverem na sociedade complexa em que vivem e da qual participam, sem os instrumentos básicos da cidadania.

O conceito explicitado na V CONFINTEA reafirma a escolarização como uma das dimensões da EJA, pelo reconhecimento da melhoria que a condição cidadã passa quando os sujeitos dispõem do aprendizado da leitura e da escrita, formando leitores e escritores dos textos que produzem em suas passagens pelo mundo. Ler e escrever, como requisitos que a escola legítima para conferir aos sujeitos melhores condições de exercer a cidadania, atendem a dimensão da escolarização, fundamental para a vida em sociedades grafocêntricas, constituindo direito em qualquer idade, para quem não o auferiu na época da infância.

Entretanto, todos os esforços realizados ao longo da história da educação de adultos no país, no sentido de assegurar a educação aos que não usufruíram da escola regular quando crianças não conseguiram alcançar a universalização do atendimento, nem sequer o êxito na tarefa, ou seja, fazer ler e escrever com competência aos que se encontram à margem do domínio do código. Campanhas, instituições, políticas funcionaram em sua maioria na mesma perspectiva do estigma,

do alívio ao analfabetismo, poucas vezes pela razão do direito de iguais. A ferida, a chaga; erradicação, extirpar o mal, mancha negra, vergonha nacional são muitas das expressões que acompanham não apenas o imaginário social, mas estão postas em planos, legislações, cartas magnas.

Cabe, nesse ponto, um comentário adicional quanto à questão do direito. A alfabetização, tomada como oferta de atendimento para jovens e adultos, em muitas campanhas e programas no Brasil, foi a medida do que se entendia como educação de adultos. Em alguns casos, estendia-se essa medida até o nível das quatro primeiras séries, oferecidas em tempos e com conteúdos reduzidos, no que se chamou de pós-alfabetização. Sob a guarda da atual Constituição, no entanto, que expressa o dever do Estado com a educação em nível de educação básica, qualquer proposta menor do que a correspondência aos níveis de ensino nela abrigados não cumpre o preceito da Carta Magna. Assim, defender projetos de alfabetização, ou o objetivo de alfabetizar não dá conta do compromisso e do dever que o Estado brasileiro precisa ter com a EJA.

Para Souza Filho (1999, p. 332), os novos direitos coletivos, sociais, difusos, “florescem com o avanço do Estado do Bem Estar Social, mas frutificam apenas quando se vive a democracia”. Para o autor, a democracia é um pressuposto, porque é também “pressuposto destes direitos a possibilidade de serem exercidos ainda contra a vontade do Estado, não para substituí-lo, mas para compeli-lo a agir nas omissões e corrigir suas ações nefastas”. Sem democracia, enfatiza, esses direitos se confundem com as razões do Estado, persistindo em forma de simulacro ou de rebeldia, desprovido do conteúdo da cidadania, dos direitos humanos, dos direitos coletivos.

## Referências:

- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos*. Versão atualizada na CONFINTEA Brasil+6. Brasília: MEC, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação 2014-2024*: Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras

## Políticas Públicas de Educação

providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

PAIVA, Jane. *Onde a vida pode ser outra*. In: CECCON, Claudius, PAIVA, Jane (coords.). Bem pra lá do fim do mundo. Uma experiência na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: CECIP, 2000. p. 19-43.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Os direitos invisíveis*. In: OLIVEIRA, Francisco de, PAOLI, Maria Célia (orgs.). Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999. p. 307-334.

SPOSITO, Marília P. *A ilusão fecunda*. A luta por educação nos movimentos populares. São Paulo: HUCITEC: EdUSP, 1993.

UNESCO. Marco de Ação de Belém. *VI Confintea*. Brasília: Unesco: MEC, abr. 2010.

# **A Educação Inclusiva de alunos com Transtorno do Espectro Autista**

Dayse Serra<sup>58</sup>

## Introdução

Durante o ano de 2016, através de uma importante parceria entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade Federal Fluminense, foi realizado o curso “Políticas Públicas de Educação” para conselheiros municipais de educação e promotores de justiça do MPRJ. A mesa que se realizou no dia 06 de julho do corrente ano abordou o tema “*Políticas de educação e concepções sobre diversidade*”. Contou também com a presença dos professores Iolanda Oliveira (UFF) e Rosana Glat (UERJ).

A professora Iolanda Oliveira abordou de forma brilhante como o racismo é socialmente e culturalmente construído no Brasil, trazendo aos participantes o processo histórico do preconceito e do estigma relacionado ao negro. A professora Rosana Glat, de forma igualmente brilhante, nos honrou com a apresentação das políticas públicas e legislações que envolvem a educação inclusiva de nosso país. A mim coube apresentar e discutir com os participantes a educação inclusiva dos alunos com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e é sobre este tema que pretendemos abordar neste artigo.

Quando tratamos da inclusão do aluno com TEA pensamos em igualdade de direitos e na sua aprendizagem e desenvolvimento. De acordo com o DSM5, publicado no ano de 2013 (APA, 2013), o TEA é definido como especialmente um transtorno neurobiológico que afeta principalmente o desenvolvimento da linguagem e da interação social. Há níveis de gravidade e uma infinidade de combinações de sintomas que fazem de cada quadro uma situação muito peculiar.

Temos um preocupante quadro no cenário mundial. Estamos trabalhando com a proporção de 1:68. Isso significa, 1 caso para 68 nascimentos. Há quinze anos falávamos na proporção de 5:10.000. O que pesquisadores do tema se perguntam é se há de fato um aumento em progressões geométricas ou se estamos nos aprimorando na forma de identificar o TEA. O fato é, independentemente de não sabermos ainda as razões para um aumento tão preocupante, existe uma urgência para que o Estado promova políticas públicas de atenção à pessoa com TEA e seus familiares (TEIXEIRA, 2013).

Pretendemos com este artigo, discutir o cenário da educação inclusiva do aluno com TEA e os desafios que encontramos no cotidiano das escolas.

## **O aluno com TEA na escola regular**

Por escola regular entendemos aquelas que possuem classes inclusivas, ou seja, não trabalham com classes especiais nas quais os alunos são matriculados de forma segregada e separados por suas deficiências. As escolas regulares têm sido lugar de conflitos pelos desafios impostos a cada dia.

De um lado, os familiares falam da recusa da matrícula quando anunciam na recepção que seus filhos possuem um diagnóstico de TEA, quando relatam as angústias em relação ao futuro e das dificuldades que encontram em relação ao acompanhamento da aprendizagem dos seus filhos. Há dúvidas sobre todo o processo pedagógico e seus efeitos sobre o desenvolvimento de seus filhos.

Por outro lado, profissionais da educação que não se sentem preparados para atuar no campo das deficiências, termo usado pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015), que passou a vigorar em 1 de janeiro de 2016. Além das dificuldades no cotidiano, os profissionais de educação também falam do número de alunos, da formação insuficiente para elaborar planos educacionais e adaptar as atividades de maneira que tenham um mínimo de certeza de estar no caminho certo (SANTOS, 2014).

## **Diagnóstico, família e escolarização**

Entre o diagnóstico médico do TEA e a escolarização de um aluno com TEA temos um problema global de educação e formação. Global porque iniciamos com a formação médica do pediatra e adiante encontramos problemas na formação do professor. Vamos explicitar essas dificuldades encontradas.

A causa do autismo ainda é desconhecida. Quando um bebê com deficiências sensoriais ou físicas ou mesmo com quadros sindrômicos nasce, há evidências desde os primeiros dias após o seu nascimento que intervenções precoces no campo da saúde e da educação deverão acontecer para que o desenvolvimento da criança seja o melhor possível. Existem exames disponíveis para a verificação do diagnóstico e os melhores caminhos a seguir. Com o autismo, não é assim que ocorre. O transtorno se mostra aos poucos e de fato provoca níveis altos de estresse nos familiares, já que as dúvidas costumam ser torturantes, muito mais do que qualquer certeza (TEIXEIRA, 2013).

O problema da educação global começa quando estão diante da percepção que o desenvolvimento da criança não ocorre dentro do esperado. O primeiro profissional procurado é o pediatra. Em raríssimas exceções, a criança é levada à avaliação neurológica ou psiquiátrica com tenra idade.

No meio médico, encontramos o pediatra que, por melhor que tenha sido a sua formação, a sua residência e a dedicação profissional, não teve em sua formação os conhecimentos específicos para a detecção precoce do TEA. As avaliações e suspeitas são feitas pela avaliação diferencial e em 89,7% dos casos, com a suspeita da surdez, pois uma queixa presente por parte dos familiares é que quando a criança é chamada pelo seu nome, ela não atende.

Entre o diagnóstico diferencial de surdez e outros inúmeros exames, temos em média um tempo perdido (sim, o termo é este) de pelo menos dois anos, na melhor das hipóteses. Perdido porque a literatura é muito clara quando afirma que a intervenção precoce deve ocorrer até os 5 anos de idade e o que conseguimos em termos de desenvolvimento típico até os 5 anos não conseguimos depois desta idade.

Uma segunda oportunidade, mas com menos recursos neurofisiológicos se dará até os 7 anos de idade (Brasil, 2012). Após esta idade, poderemos contar com a plasticidade do cérebro, mas não com a mesma qualidade que poderíamos ter no desenvolvimento. Dessa forma, a pior coisa que podemos fazer dentro de um quadro de TEA é esperar.

A frase muito comum ouvida pelos pais de que cada criança é uma criança e, portanto, devemos esperar, pode ser muito nociva para o desenvolvimento da criança. O autismo não se resolve de forma espontânea, sem intervenções e quanto mais precoce for o trabalho, melhores serão os resultados (Brasil, 2002).

Felizmente, temos uma literatura vasta sobre o desenvolvimento típico e sobre as características e comportamentos de uma criança com TEA antes dos dois anos de idade. Os marcadores de desenvolvimento e as falhas nos precursores de linguagem nos mostram se há problemas no desenvolvimento e como devemos intervir. Se os pediatras forem adequadamente preparados para identificar as falhas e os riscos no desenvolvimento do bebê já a partir dos seis meses de idade, poderão encaminhar de maneira que crianças e familiares adquiram qualidade de vida e desenvolvimento típico.

Para que isso ocorra, necessitamos de uma revisão na formação médica e aprimoramento na interlocução das políticas públicas de saúde, educação e ação social, ponto este que discutiremos no decorrer deste trabalho.

Como ponto inicial da necessidade desta articulação, podemos citar o quanto somente a revisão da formação médica não se faz suficiente, pois os pediatras que já identificam os problemas de desenvolvimento nos trazem como questão: agora que já detectamos, para qual creche ou escola de Educação Infantil encaminhamos? Qual o sistema de Educação Infantil estaria preparado para receber e educar as crianças com TEA diagnosticadas precocemente?

Entramos no contexto da formação do professor.

## A Inclusão Escolar do Aluno com TEA

Em julho de 2015 foi instituída a Lei Brasileira de Inclusão (Lei 13.146). Mesmo com existência de muitos documentos legais como portarias, decretos e deliberações, sempre tivemos relatos do descumprimento das legislações sobre inclusão.

Na esfera da educação, as dificuldades são tão intensas e desafiadoras que os saberes que habilitaram os educadores durante as suas formações e a formação continuada, não dão conta da demanda da diversidade no contexto da escola. Criamos, com nossas práticas equivocadas e acreditamos que estamos assim, praticando a inclusão.

O norte para as próprias práticas de fato inclusivas seria a construção de um Projeto Político Pedagógico que contemple a inclusão. Uma única educação, praticada em todas as escolas, daria conta da diversidade de cada aluno, pois educar um sujeito no campo das suas diferenças já faria parte do cotidiano das instituições.

Discutimos nas escolas as situações que envolvem autismo, TDAH, orientação sexual, problemas emocionais, ou seja, a diversidade é tão ampla e seu corpo tão extenso que precisamos discutir se de fato cabe criarmos um segmento da educação denominado Educação Inclusiva ou se podemos repensar a Educação como direito de qualquer pessoa, sem adjetivos (SANTOS, 2008).

Ao afirmarmos que a escola é inclusiva, podemos não ter plena consciência, mas afirmamos que fomos preparados para educar os “iguais” ou os “típicos” (nome politicamente correto para nomear o que antes a sociedade chamava de “normal”), mas abrimos uma exceção para receber os que possuem uma diferença física, cognitiva, sensorial ou de qualquer outra ordem.

A presença de um aluno com deficiência no ambiente escolar, tal qual como ele está estruturado, provoca muitos desafios em boa parte das instituições escolares. Nosso formato de sala de aula e de escola é extremamente antigo, não necessariamente ultrapassado (SERRA, 2016).

Para que inclusão educacional se torne uma realidade e que o aluno seja sujeito desse processo, além do principal beneficiado, é necessário ressignificar o que é currículo, o que entendemos por aprendizagem, fazer escolhas sobre quais conteúdos serão trabalhados, como serão ensinados e avaliados, se tais conteúdos são realmente importantes para os alunos, o número de alunos por turma e os profissionais que precisarão atuar. Além disso, como a inclusão se insere na proposta pedagógica da escola e no projeto político-pedagógico.

A inclusão precisa representar um movimento da escola que faz como parte da sua filosofia de educação e não algo que precisamos cumprir sob a forma da lei para evitar as sanções legais (SERRA, 2016).

## As formas de apoio no contexto escolar

De julho de 2015 a janeiro de 2016 foi um período de grande tensão entre instituições escolares, familiares e o judiciário. A lei de inclusão trouxe várias modificações também positivas para as práticas escolares e nos direitos da pessoa com deficiência, mas um ponto nevrálgico sempre foi a mediação escolar.

O mediador é o profissional que apoia o aluno quando este não possui autonomia física, sensorial, comportamental ou cognitiva para aprender. Ainda não é considerada uma profissão, mas uma ocupação profissional.

O termo “mediador” pode variar de município para município e existe uma variação extensa quando analisamos o perfil profissiográfico, bem como a experiência e a formação de cada um dos mediadores (Serra, 2016).

A discussão mais contundente é sobre a responsabilidade financeira da contratação do mediador. Sem uma definição sobre a formação, funções e piso salarial, a maioria das escolas condicionava a matrícula dos alunos com necessidades educacionais especiais à presença de um mediador que deveria ser custeado pela família.

A lei 13146/15, dentre as suas mudanças, define que a mediação passa a ser então uma obrigação financeira e pedagógica das instituições de ensino. Para tentar garantir alguns acordos, as partes, famílias e mediadores, elaboraram contratos de gavetas e acordos de cavalheiros, sem nenhuma proteção jurídica. Curiosamente, a mesma justiça do trabalho que não permitia a formalização da função acatava a ação dos profissionais da mediação contra as famílias quando este vínculo chegava ao fim de forma não amigável (Serra, 2016).

A recusa dos alunos com necessidades especiais nas escolas ainda é muito grande ou porque a escola não possui estrutura ou porque ainda é assustador realizar um trabalho no campo das diferenças e, sem dúvida, como já citamos em outros trabalhos, a pior das exclusões é a inclusão mal planejada e executada (Serra, 2008).

Não podemos restringir a inclusão ao modelo no qual a matrícula é aceita, mas a permanência da criança se resume à convivência social e a aprendizagem sistemática não é concretizada (Stainback, 1999). É preciso que os familiares tenham o direito da matrícula e a garantia que as instituições proverão a aprendizagem de seus filhos.

É preciso que o Estado seja de fato assessor e gestor do processo de inclusão educacional provendo recursos e apoios para que as instituições escolares se mantenham e executem um trabalho de excelência com todos os alunos (MICHELS, 2016).

## Quem é o aluno que tem direito a inclusão?

Há um aumento significativo de alunos especiais nas escolas regulares, mais acesso à matrícula não significa que tenhamos um processo educacional realizado a contento (SANTOS, 2006). Os diagnósticos e as avaliações interdisciplinares são de extrema importância para elaborar os melhores caminhos pedagógicos, mas em boa parte das situações, o trabalho clínico poderia ser evitado se modificássemos as condutas pedagógicas.

O diagnóstico precoce é indispensável e resgata o desenvolvimento típico. O TEA, Transtorno do Espectro Autista, é um exemplo. A literatura sobre o tema é clara: quando não detectamos e intervimos rapidamente, perdemos uma criança. Perdemos a possibilidade de ver seu desenvolvimento típico ocorrer e eliminar ou minimizar as dificuldades encontradas na vida (DUARTE, 2016).

Para a lei Brasileira de Inclusão, são os alunos que precisam de apoios diferenciados:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

- I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
- II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
- III - a limitação no desempenho de atividades; e
- IV - a restrição de participação.

A lei em questão afirma que as avaliações serão realizadas quando necessárias. Significa que as escolas não necessitarão ter um laudo para matricular as crianças e que as avaliações, quando necessárias, devem nos servir para delinear os melhores caminhos e não para estigmatizar ou excluir os alunos (SERRA, 2016).

O trabalho interdisciplinar é bem vindo e muito necessário, a parceria com profissionais que tratam os alunos da escola é indispensável, mas não a ponto de eliminar ou ferir a autonomia da escola. O trabalho colaborativo é indispensável quando proporciona a parceria para discutir as características da criança e como ela poderá aprender. Discutir as melhores formas de ensinar e não partir dos impedimentos é tarefa da escola (DA SILVA, 2016).

## **Considerações finais**

Necessitamos que haja uma articulação das políticas públicas que envolvem saúde, educação e ação social. A saúde porque precisamos que os profissionais médicos estejam aptos a reconhecer os sinais de riscos e atrasos no desenvolvimento da criança com TEA.

Diante desse reconhecimento, encaminhar para as escolas infantis e creches e, então, o melhor dos mundos é que o professor e equipe pedagógica como um todo saiba de que forma agir para educar adequadamente os alunos com TEA.

O domínio de técnicas e procedimentos fará toda a diferença na educação desses alunos e poderá ser decisiva. Costumamos dizer que a escola é a “melhor das terapias”. Embora não tenha uma finalidade clínica, é neste espaço que a criança permanece por mais de quatro horas diárias, tem contato com os seus pares e é estimulada por um espaço pedagógico que promove a aprendizagem.

Todo aluno com necessidades especiais precisa ter o Plano de Atendimento Educacional Especializado. Este documento é um importante norteador para a promoção da aprendizagem dos alunos que necessitam de atendimento especializado.

É necessário que ele represente o projeto político-pedagógico da instituição e os princípios da inclusão. Deve representar as metas a alcançar com cada aluno, suas características e o quanto necessitará de adaptações para a acessibilidade ao currículo (VILARONGA, 2016).

A lei 13.146 afirma que o Poder Público deverá acompanhar todo o processo pedagógico. Queremos crer que esse acompanhamento seja uma assessoria aos profissionais de educação com formação continuada de qualidade e acompanhamento e forma de consultoria e não de fiscalização (SERRA, 2016; SANTOS, 2016).

Concluindo este trabalho, percebemos que a inclusão sob a força da lei impõe uma realidade que nem sempre produz os melhores resultados pedagógicos. Houve, sem dúvida, ganhos com a Lei Brasileira de Inclusão, em especial na definição do custeio da mediação que deixa de onerar as famílias, mas falta a definição sobre o perfil do mediador e várias outras discussões sobre a Pedagogia do aluno com TEA.

A amplitude tão generalizada pode ressaltar ainda mais uma tendência ao estigma e a negação das diferenças como parte integrante da condição humana. Logo, é preciso que as escolas tenham autonomia para também decidir quem precisará de apoio diferenciado no âmbito pedagógico e em qual momento.

## Referências:

- AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. *Autism Spectrum Disorder* [Fact Sheet]. American Psychiatric Association. 2013. [cited Dec 05 2013]. Available from: <http://www.dsm5.org/Documents/Autism%20Spectrum%20Disorder%20Fact%20Sheet.pdf>
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Diretrizes de atenção à reabilitação da pessoa com transtorno do espectro autista*. Brasília: Secretaria de Atenção à Saúde; 2013. p. 5-74.
- DA SILVA, Suzana Sirlene; CARNEIRO, Relma Urel Carbone. *Inclusão escolar de alunos público-alvo da educação especial: como se dá o trabalho pedagógico do professor no ensino fundamental?*. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação 11.2(esp)(2016):935-955.
- DUARTE, Cíntia Perez, et al. *Diagnóstico e intervenção precoce no transtorno do espectro do autismo: relato de um caso*. Autismo: vivências e caminhos (2016): 45.
- BRASIL. Lei 13.146 de 06 de julho de 2015. *Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência* (Estatuto da Pessoa com Deficiência).
- MICHELS, Maria Helena. *Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar*. Revista Brasileira de Educação 11.33 (2006): 406-423.
- STAINBACK, Susan; STAINBACK William. *Inclusão - Um guia para educadores*. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul, 1999.
- SANTOS, Mônica Pereira dos; PAULINO, Marcos Moreira (orgs). *Inclusão em Educação - Culturas, políticas e práticas*. São Paulo: Cortez, 2006.
- SANTOS, Wederson. *Deficiência como restrição de participação social: desafios para avaliação a partir da Lei Brasileira de Inclusão*. Revista Ciência & Saúde Coletiva 21.10(2016).
- SERRA, Dayse Carla Genero. *Entre a esperança e o limite: um estudo sobre a inclusão de alunos com autismo em classes regulares*. Psicologia Clínica 21.2 (2009): 488-488.
- TEIXEIRA, M.C.; MECCA, T.P.; VELLOSO, R de L.; BRAVO, R.B.; RIBEIRO, S.H.; MERCADANTE, M.T., et al. *Literatura científica brasileira sobre transtorno do espectro autista*. Rev. Assoc. Med. Bras. 2010; 56: 607-14.
- VILARONGA, Carla Ariela Rios; MENDES, Enicéia Gonçalves. *Ensino colaborativo para o apoio à inclusão escolar: práticas colaborativas entre os professores*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos: 95.239 (2016).

Cientes da complexidade das discussões propostas nesta publicação, visamos agregar e a divulgar para a comunidade acadêmica, profissionais de educação, representantes dos movimentos sociais e instituições interessadas no tema, algumas reflexões sobre as políticas públicas de educação implementadas no Brasil após a Constituição Federal de 1988 – Constituição Cidadã.

Agradecemos a todos que contribuíram para esta publicação, principalmente aos autores que disponibilizaram os artigos. Esperamos que este livro venha ser importante instrumento para os avanços na concretização das políticas de educação no Brasil contemporâneo.

Boa leitura!