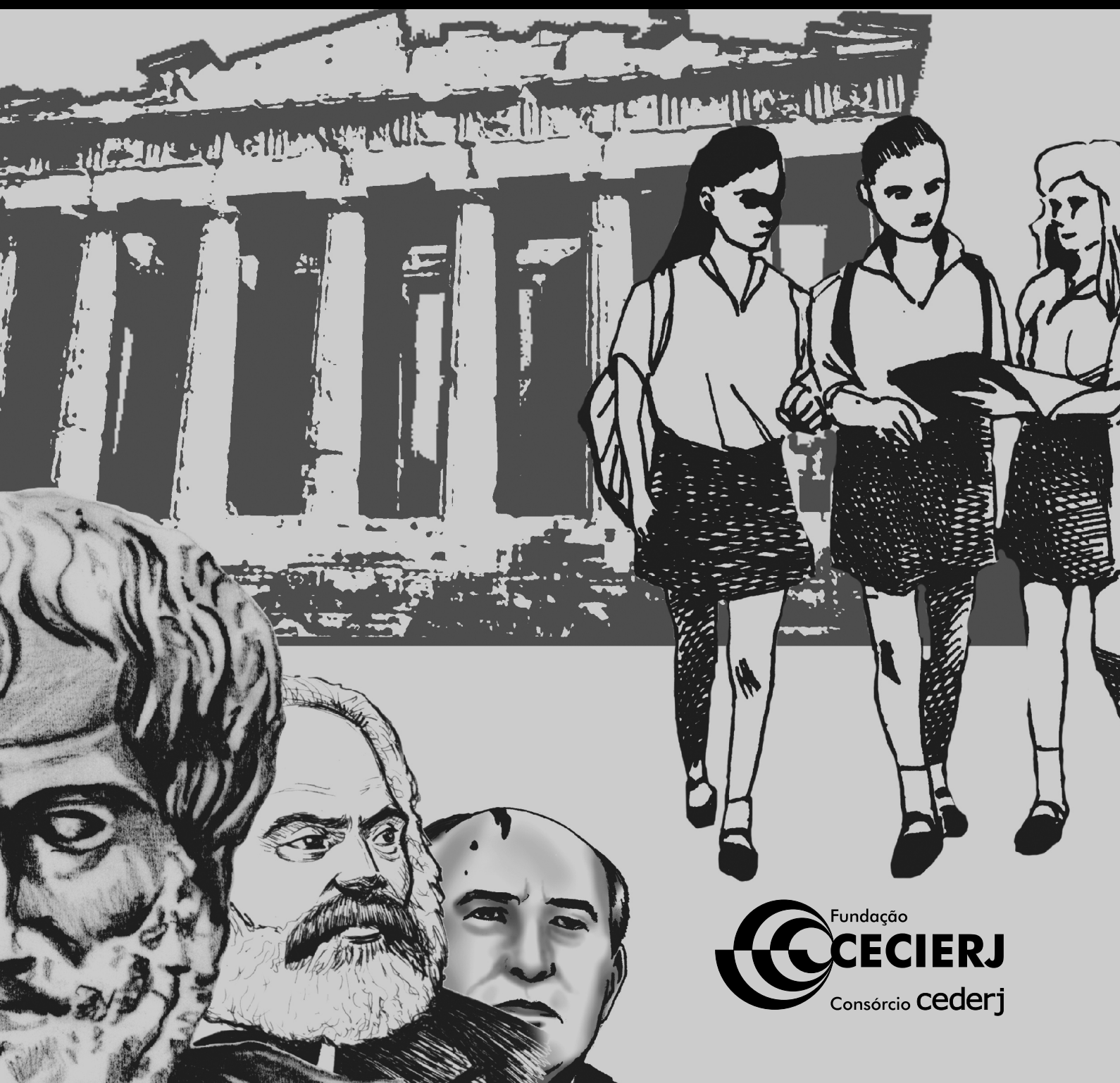


Políticas Públicas em Educação





Fundação

CECIERJ

Consórcio **cederj**

Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

Políticas Públicas em Educação

Volume 2

Bertha de Borja Reis do Valle



**SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Ministério
da Educação



Apoio:



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Rua Visconde de Niterói, 1364 – Mangueira – Rio de Janeiro, RJ – CEP 20943-001

Tel.: (21) 2334-1569 Fax: (21) 2568-0725

Presidente

Masako Oya Masuda

Vice-presidente

Mirian Crapez

Coordenação do Curso de Pedagogia para as Séries Iniciais do Ensino Fundamental

UNIRIO - Adilson Florentino

UERJ - Rosana de Oliveira

Material Didático

ELABORAÇÃO DE CONTEÚDO

Bertha de Borja Reis do Valle

COORDENAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL

Cristine Costa Barreto

DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL E REVISÃO

Ana Tereza de Andrade

COORDENAÇÃO DE LINGUAGEM

Maria Angélica Alves

Cyana Leahy-Dios

COORDENAÇÃO DE AVALIAÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO

Débora Barreiros

AVALIAÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO

Ana Paula Abreu-Fialho

Aroaldo Veneu

Departamento de Produção

EDITORA

Tereza Queiroz

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Jane Castellani

COPIDESQUE

José Meyohas

REVISÃO TIPOGRÁFICA

Cristina Freixinho

Elaine Barbosa

Patrícia Paula

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO

Jorge Moura

PROGRAMAÇÃO VISUAL

Bruno Gomes

Renata Borges

ILUSTRAÇÃO

Sami Souza

CAPA

Sami Souza

PRODUÇÃO GRÁFICA

Oséias Ferraz

Verônica Paranhos

Copyright © 2005, Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, da Fundação.

V181p

Valle, Bertha de Borja Reis do.

Políticas públicas em educação. v. 2 / Bertha de Borja Reis do Valle. - Rio de Janeiro : Fundação CECIERJ, 2010.

132p.; 19 x 26,5 cm.

ISBN: 85-7648-272-X

1. Políticas públicas. 2. Educação básica. 3. Organização educacional. 4. Formação de professores. 5. Diretrizes curriculares. 6. Políticas de avaliação. I. Título.

CDD: 379

Governo do Estado do Rio de Janeiro

Governador
Sérgio Cabral Filho

Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia
Alexandre Cardoso

Universidades Consorciadas

**UENF - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO
NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO**
Reitor: Almy Junior Cordeiro de Carvalho

**UERJ - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
RIO DE JANEIRO**
Reitor: Ricardo Vieir Alves

UFF - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
Reitor: Roberto de Souza Salles

**UFRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO**
Reitor: Aloísio Teixeira

**UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL
DO RIO DE JANEIRO**
Reitor: Ricardo Motta Miranda

**UNIRIO - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO**
Reitora: Malvina Tania Tuttman

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| Aula 10 – Educação básica: organização e diretrizes curriculares | 7 |
| Aula 11 – Desafios políticos da escola básica | 23 |
| Aula 12 – As políticas de ação afirmativa e educação inclusiva | 43 |
| Aula 13 – Financiamento da Educação Básica | 61 |
| Aula 14 – Formação de professores: cenários políticos | 81 |
| Aula 15 – Políticas de avaliação da Educação Básica | 105 |
| Referências | 127 |

Educação básica: organização e diretrizes curriculares

AULA 10

Meta da aula

Analisar as diretrizes curriculares nacionais para as etapas da Educação Básica.

objetivos

Após a leitura desta aula, você deverá ser capaz de:

- Identificar aspectos da organização da Educação Básica relacionados com o transporte escolar, a merenda e o livro didático.
- Conhecer as diretrizes curriculares nacionais para a Educação Básica.

INICIANDO NOSSA AULA...

Você se lembra de como estão distribuídas as responsabilidades das diferentes esferas de governo na LDB com as etapas da Educação Básica?

Em seu artigo 11, no inciso V, a lei aponta que os Municípios se incumbirão de oferecer a Educação Infantil, tendo de priorizar o Ensino Fundamental e só sendo permitida a atuação em outros níveis, após o atendimento das necessidades de sua área de competência e se os recursos estiverem acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nesta aula, você vai estudar alguns aspectos da organização da Educação Básica: o transporte escolar, a merenda, o livro didático e os currículos, a partir da Lei 9.394/96. Dessa maneira, ao final dela, você terá ampliado seus conhecimentos sobre as diretrizes curriculares nacionais das diferentes etapas deste nível de educação escolar.

ASPECTOS DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 208, determina o “atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (inciso VII).

Dessa forma, a organização da Educação Básica nos diferentes sistemas de ensino, além de atender com eficiência às questões de ensino-aprendizagem, deve dar conta de outros aspectos complementares que poderão fazer a diferença para termos uma escola de qualidade social para todos: o transporte escolar, a alimentação escolar e a distribuição de livros didáticos.

O transporte escolar

Em 1994, por meio de portaria ministerial, foi criado o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), tendo como finalidade contribuir financeiramente na compra de veículos novos para o transporte diário de alunos das escolas públicas – municipais e estaduais – de Ensino Fundamental, residentes em áreas rurais ou os estudantes de Ensino Fundamental em escolas destinadas aos alunos com necessidades educacionais especiais. No ano de 2003, a Lei 10.709, promulgada em 31 de julho, incluiu emendas na versão original da Lei 9.394/96, nos artigos referentes às incumbências dos Estados e dos Municípios: a responsabilidade pelo transporte escolar para os alunos das escolas das respectivas redes.

Assim, vamos encontrar nas cidades brasileiras diferentes formas de atendimento a esta determinação: passes escolares, carteiras eletrônicas, ônibus escolares etc. Em alguns lugares, houve acordos entre o Estado e Municípios para um atendimento integrado de transporte escolar.

O maior problema em relação ao transporte escolar se encontra nas áreas rurais, onde as residências dos alunos são afastadas umas das outras e dos estabelecimentos de ensino, o que provoca inúmeras faltas dos alunos e até a evasão escolar. Nessas regiões, as estradas são precárias e, às vezes, inexistentes, o que dificulta o acesso dos alunos às escolas, principalmente em dias de chuva, quando os buracos e as barreiras tornam perigoso o trajeto de casa até a sala de aula.

O governo federal repassa verbas para complementar os recursos de Estados e Municípios para o transporte escolar de alunos das áreas rurais. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), instituído em 9 de junho de 2004, pela Lei 10.880, tem como objetivo a garantia do acesso e da permanência dos alunos residentes em áreas rurais que necessitem de transporte escolar. Por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, são custeadas as despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipal ou estadual e para a contratação de serviços terceirizados de transporte.

Em novembro de 2003, o Inep e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) realizaram um estudo denominado “Transporte escolar, levantamento custo/aluno”, que abrangeu 218 Municípios de 19 Estados. O resultado desse trabalho revelou que o transporte escolar é feito através de ônibus, *vans*, *kombis* e embarcações. Em alguns locais do interior, até cavalos são utilizados para transportar alunos. O estado dos veículos analisados na pesquisa mostrou que a maioria (63,3%) não atendia às normas do Departamento Nacional de Trânsito para transporte de alunos.

A merenda escolar

Em algumas cidades brasileiras, como o Rio de Janeiro, a merenda já faz parte da rotina escolar há mais de sessenta anos. Entretanto, somente em 1955 foi implantado o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), para garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos matriculados em escolas

públicas nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Hoje, o Programa se estende desde a Educação Infantil até a 8ª série do Ensino Fundamental, atendendo inclusive às escolas indígenas e escolas filantrópicas.

O principal objetivo do Pnae é atender às necessidades nutricionais dos alunos, principalmente em regiões de carência socioeconômica, garantindo a permanência dos estudantes na escola, além de contribuir para um melhor rendimento escolar e para a formação de bons hábitos alimentares.

O Pnae tem caráter suplementar, como está previsto na Constituição Federal. Atualmente, o valor *per capita* repassado pela União é de R\$ 0,18 por aluno da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e de creches públicas e filantrópicas e R\$ 0,34 por estudante das escolas indígenas ou localizadas em comunidades **QUILOMBOLAS**. Cabe às Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios a elaboração de seus cardápios e a forma de atendimento, complementando estes recursos com financiamentos próprios.

Todos os repasses financeiros do governo federal para os sistemas de ensino são feitos com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O acompanhamento e a fiscalização são realizados diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) – eleitos ou indicados pelo respectivo sistema educacional, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público, tanto estadual quanto federal.

QUILOMBOLAS

Designação dada aos escravos refugiados em quilombos. A palavra quilombo significa habitação de escravos fugidos. É de origem angolana.



O livro didático

O Instituto Nacional do Livro (INL) foi criado pelo governo federal em 1929, para organizar as políticas públicas do livro didático. Desde então, as ações nessa área têm se aperfeiçoado, variando em alguns momentos pela maior ou menor eficiência no alcance de seu objetivo máximo, que é atender às escolas públicas de todas as redes – federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal – com livros didáticos, paradidáticos e dicionários. Em alguns momentos, têm sido investidos recursos na aquisição de obras de enriquecimento para a formação dos professores, aumentando o acervo das bibliotecas escolares.

Em 1976, com a extinção do Instituto Nacional do Livro, a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename) torna-se responsável pela execução do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Fundamental (Plidef). A partir daí, o governo federal assumiu a compra dos livros para distribuí-los às escolas das unidades federadas. A insuficiência de recursos, porém, impede que o atendimento seja feito à totalidade das escolas públicas do país.

A indicação dos livros didáticos pelos professores só começa a ocorrer em 1985, quando é criado o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que provocou outras mudanças. Além da escolha dos livros pelos professores, passou a incluir a reutilização dos livros, abolindo os livros descartáveis, que eram produzidos em grande escala até esta data. Devido à maior necessidade de durabilidade do material, houve aperfeiçoamento da produção técnica, o que possibilitou a criação de bancos de livros didáticos.

A evolução das políticas públicas voltadas para a aquisição do livro didático levou o PNLD a iniciar, em 1996, o processo de avaliação pedagógica dos livros inscritos para seleção pelos professores, procedimento que é aplicado até hoje. O processo de avaliação é realizado por professores-pesquisadores dos componentes curriculares Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia e Ciências, para que sejam eliminadas do processo de aquisição pelo MEC as obras desatualizadas ou aquelas que incluam, mesmo que veladamente, preconceitos, discriminações de qualquer tipo ou erros conceituais.

Atualmente, essas ações políticas são desenvolvidas pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e pelo Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM). São distribuídos gratuitamente

os livros didáticos selecionados pelos professores, a partir de consulta ao Guia do Livro Didático, para todos os alunos das oito séries da rede pública de Ensino Fundamental, além das escolas de educação especial públicas e as instituições privadas definidas como comunitárias e filantrópicas. A partir de 2006, os estudantes de Ensino Médio também passarão a receber livros didáticos, nos mesmos moldes do Ensino Fundamental. Inicialmente, serão distribuídos livros de Língua Portuguesa e Matemática, expandindo-se o atendimento nos anos subseqüentes.

É importante que você saiba que o Programa Nacional do Livro Didático é mantido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com recursos financeiros da União, oriundos da arrecadação do salário-educação.

ATIVIDADE



1. Escolha uma das atividades abaixo:
 - a) Acesse o endereço <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp>. Pesquise as informações sobre o Programa Nacional do Livro Didático. Faça uma síntese do histórico do livro didático no Brasil e apresente-a ao tutor.
 - b) Entreviste um professor ou professora da rede pública de sua cidade para que responda às seguintes perguntas:
 - 1) Você sabe como é feito o transporte escolar em nossa cidade?
 - 2) Seus alunos gostam da merenda escolar? E você, costuma merendar na escola?
 - 3) Registre, por escrito, as respostas dadas, verificando se o seu entrevistado conhece as obrigações que os sistemas de ensino têm para com os alunos.

[illegible]

COMENTÁRIO

As informações sobre o transporte escolar, a merenda e o livro didático são muito importantes e é necessário que sejam socializadas por todos, para que possamos exigir de nossos governantes o cumprimento das leis e o atendimento educacional de qualidade, ao qual os estudantes têm direito.

Se você acessou o site sugerido, comprovou que são inúmeras as informações nele contidas, quase todas envolvendo os recursos financeiros aplicados na educação, além do noticiário recente das ações governamentais relacionadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Se a sua opção foi pela entrevista, talvez o seu entrevistado tenha se surpreendido com obrigações legais que os governos devem cumprir em relação à merenda e ao transporte escolar. Muitos profissionais da educação ainda desconhecem as determinações que têm de ser cumpridas para que o estudante possa ter uma escola de qualidade.

OUTROS ASPECTOS POLÍTICOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com relação à organização da Educação Básica, é preciso lembrar que a Educação de Jovens e Adultos terá de ser assegurada pelos sistemas de ensino, mas que a Educação Infantil (para crianças de 0 a cinco anos de idade) e o Ensino Médio (etapa final da Educação Básica) ainda estão na dependência da vontade política do poder executivo de cada sistema de ensino e da compreensão que este possua em relação a estas etapas educacionais para o desenvolvimento integral do educando.

Ainda para essas duas etapas, que não são de oferecimento obrigatório pelas redes públicas, no inciso IV, do artigo 9º da Lei Darcy Ribeiro, fica demarcado que a União deve estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.

Com relação à organização da Educação, um outro aspecto abordado pela Lei Darcy Ribeiro diz respeito à Educação a Distância, tratada no artigo 80. Fica claro, no texto da Lei, que esta modalidade de ensino

somente “será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União”. No § 2º, as determinações legais são complementadas com a obrigatoriedade de regulamentação, por parte da União, dos “requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de Educação a Distância”.

Uma inovação legal contida na Lei 9.394/96, e que é pouco divulgada, está explícita no artigo 81, ao permitir a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições legais. Por este artigo, e em concordância com um dos princípios da Educação Nacional – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas – há a possibilidade jurídica de implantação, pelos sistemas de ensino, de inovações curriculares ou estruturais, desde que atendidas as determinações mínimas constantes da LDB.

Outro aspecto abordado pela LDB em relação à organização da Educação Básica, previsto em dois artigos, é a questão do horário integral para a etapa do Ensino Fundamental. No artigo 34, que trata da jornada escolar diária, está previsto o aumento progressivo da carga horária mínima de quatro horas. Obviamente, não se espera que os alunos permaneçam o dia inteiro na escola, com as mesmas atividades, repetindo os mesmos exercícios, com o mesmo professor. Uma escola de horário integral, mais do que a escola de quatro horas diárias, tem de oferecer inúmeras atividades aos alunos, em diferentes espaços de aprendizagem, com professores preparados continuamente para este atendimento.

No § 2º deste mesmo artigo, esta intenção fica mais clara quando lemos que o Ensino Fundamental “será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino”. No Título IX – Disposições Transitórias – vamos encontrar no § 5º, do artigo 87, a afirmação de que deverão ser “conjugados todos os esforços, objetivando a progressão das redes escolares públicas e urbanas de Ensino Fundamental para o regime de escolas de tempo integral”.

No *caput* deste artigo 87, a que estamos nos referindo, ficou instituída a Década da Educação, cujo início, segundo as normas determinadas por lei, ocorreu no dia 20 de dezembro de 1997. Espera-se que até dezembro de 2007, as determinações legais sejam de fato cumpridas.

ATIVIDADE



2. Leia os artigos da LDB, citados abaixo:

Artigo 24 – A Educação Básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

(...)

IV - poderão organizar-se classes ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares.

V - a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

(...)

d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito.

Artigo 37 – A Educação de Jovens e Adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e Médio na idade própria.

§ 1o - Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

Faça um comentário escrito sobre cada um dessas determinações legais, a partir das experiências que você já tenha observado na sua região e entregue o texto escrito ao tutor.

COMENTÁRIO

Em vários artigos da LDB, vemos que há inovações em relação à Educação Básica, o que, em uma primeira leitura, lhe dá aspectos diferentes do que era determinado nas leis e pareceres anteriores. Embora a Lei 9.394/96 apresente aspectos inovadores, tais como diferentes formas de organização das turmas, atendimento diferenciado não só a alunos que comprovem conhecimentos anteriores, mas também a jovens e adultos trabalhadores, na prática, não tem sido possível constatar a aplicação desses preceitos legais, na maioria das escolas brasileiras.

A ORGANIZAÇÃO CURRICULAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A Lei no 9.394/96 reconhece os diferentes espaços de educação e de formação humana. Em seu artigo 1o podemos ler:

A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

É importante que você não se esqueça de que a diversidade cultural caracteriza os seres humanos, com suas organizações histórico-sociais diferenciadas. A sociedade brasileira, como você sabe, pelo seu imenso território e pela diversidade de influências culturais recebidas ao longo dos séculos, apresenta incontáveis diversidades culturais. Assim, o processo educativo deve ter uma formação comum, por meio de uma **BASE NACIONAL COMUM** e uma **PARTE DIVERSIFICADA**. O **CURRÍCULO** de uma escola deve dar conta das diversidades culturais e sociais da comunidade em que se insere. O processo de construção do conhecimento apresenta inúmeras possibilidades de organizações curriculares.

A determinação legal sobre a organização curricular está contida no Artigo 26 da LDB, que assim se expressa:

Os currículos do Ensino Fundamental e Médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

Já ocorreram algumas emendas no texto original da LDB, em relação aos currículos da Educação Básica. Uma delas tornou obrigatório o ensino sobre a história e a cultura afro-brasileira, como você já viu na aula anterior. A partir desta emenda, todos os estabelecimentos de Ensino Fundamental e de Ensino Médio deverão incluir entre os seus conteúdos programáticos estudos sobre a História da África e dos africanos, a luta

BASE NACIONAL COMUM

“Refere-se aos conteúdos mínimos das áreas de conhecimento articulados aos aspectos da vida cidadã, de acordo com o art. 26. Por ser a dimensão obrigatória dos currículos nacionais – certamente âmbito privilegiado da avaliação nacional do rendimento escolar, a Base Nacional Comum deve preponderar substancialmente sobre a Parte Diversificada” (Parecer CNE/CEB nº 04/98).

PARTE DIVERSIFICADA

“Envolve os conteúdos complementares escolhidos em cada sistema de ensino e estabelecimentos escolares integrados à Base Nacional Comum, de acordo com as características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela, refletindo-se, portanto, na proposta pedagógica de cada escola, conforme art. 26” (Parecer CNE/CBE nº 04/98).

CURRÍCULO

“Atualmente este conceito envolve outros três, quais sejam: currículo formal (plano e propostas pedagógicas), currículo em ação (aquilo que efetivamente acontece nas salas de aula e nas escolas), currículo oculto (o não-dito, aquilo que tanto alunos quanto professores trazem, carregado de sentidos próprios, criando as formas de relacionamento, poder e convivência nas salas de aula)” (Parecer CNE/CBE nº 04/98).

dos negros no Brasil, a cultura negra, além de ministrar estes conhecimentos no âmbito de todo o currículo, especialmente nas áreas de Educação Artística, de Literatura e de História (artigo 26, da LDB).

DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS

A determinação de uma base nacional comum, complementada por uma parte diversificada estabelecida em cada sistema de ensino e unidade escolar, nos currículos de Ensino Fundamental e Médio, contida no *caput* do artigo 26 da LDB, levou o Conselho Nacional de Educação a elaborar, em 1998, Pareceres e Resoluções, determinantes das Diretrizes Curriculares Nacionais para estas etapas de ensino e, posteriormente, em 1999, para a etapa de Educação Infantil.

Para as diversas modalidades de educação: Formação de Professores de Nível Médio na Modalidade Normal, Educação Indígena, Educação Profissional de Nível Técnico, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação no Campo também foram aprovados Pareceres e Resoluções. Mais recentemente, em 2004, o mesmo aconteceu em relação à Educação das Relações Étnico-Raciais. Foram elaborados também Parâmetros Curriculares Nacionais para cada uma das etapas e modalidades de Educação Básica.

Cabe esclarecer que as diretrizes são uma determinação legal e devem ser seguidas em todo o território nacional na elaboração dos projetos pedagógicos das diferentes modalidades e etapas do ensino, ao passo que os parâmetros significam uma orientação curricular para o desenvolvimento da Base Comum Nacional. Os sistemas de ensino, a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais, podem elaborar suas próprias propostas curriculares, como já o fizeram vários Municípios e Estados.

Dentre as Diretrizes Curriculares Nacionais, as primeiras a serem elaboradas pelo MEC foram as determinadas explicitamente no Artigo 26 da LDB, como citamos anteriormente, isto é, as dirigidas ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, cujas Resoluções foram aprovadas em 1998.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental apresentam, como norteadores das ações pedagógicas, princípios éticos, políticos e estéticos. Além, disso, as Diretrizes também estabelecem os aspectos da vida cidadã que devem se articular com as áreas de conhecimento.

A Resolução CNE/CBE no 02, de 7 de abril de 1998, que instituiu as Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental reafirma a LDB, quando determina uma parte diversificada nas propostas curriculares das escolas “para enriquecer e complementar a Base Nacional Comum, propiciando, de maneira específica, a introdução de projetos e atividades de suas comunidades” (Artigo 3o, inciso VI).

A Resolução CNE/CBE no 3, de 26 de junho de 1998, estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Da mesma forma que as diretrizes do Ensino Fundamental, enfatiza que as “situações de ensino-aprendizagem e os procedimentos de avaliação deverão ser coerentes com os princípios estéticos, políticos e éticos” (Artigo 3o).

Esta Resolução determina, no Artigo 6o, os princípios pedagógicos que devem ser adotados como estruturadores dos currículos do Ensino Médio:

- Identidade, Diversidade e Autonomia “na busca da melhor adequação possível às necessidades dos alunos e do meio social” (Artigo 7o).
- Interdisciplinaridade, “princípio de que todo conhecimento mantém um diálogo permanente com outros conhecimentos...” (Artigo 8o, inciso I).
- Contextualização, como “aplicação de conhecimentos constituídos na escola às situações da vida cotidiana e da experiência espontânea”. (Artigo 9o, inciso III).

O Artigo 10 da Resolução CNE/CBE no 03/98 apresenta a organização da Base Comum Nacional dos currículos do Ensino Médio. Na época em que foi divulgado gerou inúmeras discussões acaloradas sobre o seu conteúdo. Está nesse artigo a determinação das três grandes áreas de conhecimento – Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias e Ciências Humanas e suas Tecnologias. Por apresentar uma organização inédita dos componentes curriculares, diferente da Resolução CNE/CBE no 02/98 – que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e dos Parâmetros Curriculares Nacionais para os anos iniciais do Ensino Fundamental que, à época, já estavam distribuídos pelas escolas – o Parecer, de autoria da Profa. Guiomar Namó de Mello, e a respectiva Resolução eram comentados e discutidos intensamente por professores e estudantes dos cursos de licenciatura e do Ensino Médio.

Neste mesmo Artigo, pode-se ler, em seu § 2o, que as propostas pedagógicas do Ensino Médio terão de assegurar como componentes

curriculares obrigatórios Educação Física e Arte e conhecimentos de Filosofia e Sociologia.

Também de forma diferenciada da Resolução que instituiu as Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental, a Resolução nº 03, de 26 de junho de 1998, determinou o percentual de carga horária mínima para a Base Nacional Comum do Ensino Médio, em cerca de 75% das 2.400 horas estabelecidas como o mínimo para esta etapa final da Educação Básica.

CONCLUINDO NOSSA AULA

O que buscamos recuperar em nossa aula de hoje foram os aspectos da organização da Educação Básica determinados pela Constituição Federal e confirmados na LDB e os pressupostos teórico-metodológicos para pensarmos nossa concepção curricular em relação à Educação Básica.

Você viu que há alguns aspectos das Diretrizes Curriculares Nacionais, tanto para o Ensino Fundamental como para o Ensino Médio, que não podem ser ignorados pelos professores, como a determinação de indissociabilidade entre a formação geral e a preparação básica para o trabalho, explícitos nas nossas legislações e repetidos na Resolução das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio.

Como nos diz Grossi (1999), sem incorporação das novas descobertas sobre o aprender, e mais, sem reconhecer os lugares da produção das redes de conhecimentos, não é possível pensar em um processo de educação emancipatória para a formação de cidadãos. Dessa forma, haverá um outro *pensar e fazer a escola* que queremos: pública, laica, democrática, popular e com qualidade socialmente referenciada, como tem defendido o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

ATIVIDADES FINAIS

Vamos refletir sobre tudo o que lemos e estudamos nesta aula?

1. Vá ao pólo e procure os textos dos Pareceres e Resoluções que instituem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental, citados em nossa aula, ou procure na internet o endereço www.mec.gov.br/cne e clique à esquerda em Diretrizes para a Educação Nacional e depois em Diretrizes para a Educação Básica.

2. Faça uma leitura dos Pareceres e das Resoluções.
3. Organize por escrito uma síntese dos pontos mais importantes que você encontrar neles e apresente-a ao tutor.
4. Discuta com o tutor as idéias que você achar mais interessantes.

COMENTÁRIO

Nas Resoluções para as três etapas da Educação Básica, estão explícitos os mesmos fundamentos norteadores: princípios estéticos, éticos e políticos. O que se observa em todas elas é a preocupação com a formação integral do cidadão desde as primeiras experiências educacionais. As propostas pedagógicas de toda a Educação Básica devem ser elaboradas por profissionais conscientes destes princípios, comprometidos com a formação democrática e cidadã de todos os alunos, sejam eles crianças, jovens ou adultos. Assim, como profissionais da educação, estaremos exercendo também nosso compromisso social e nossa competência técnica.

RESUMO

As determinações constitucionais em relação ao transporte escolar, à merenda e ao livro didático vêm sendo cumpridas pelas políticas públicas da educação. Alguns aspectos curriculares implantados a partir da Lei 9.394/96 podem ser analisados a partir das determinações das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, que devem nortear as propostas curriculares em todos os estabelecimentos de ensino em nosso país, no que se refere à Base Comum Nacional.

INFORMAÇÕES SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, você estará lendo e refletindo sobre os desafios que têm se apresentado para que os sistemas de ensino efetivem as determinações oriundas das leis, pareceres e resoluções no âmbito educacional. Verá que alguns fatores que interferem na qualidade da educação oferecida à população se originam das políticas públicas locais, outros se originam na própria escola e ainda há situações relacionadas com culturas locais e problemas socioeconômicos das comunidades em que a escola se insere.

Desafios políticos da escola básica

AULA

11

Meta da aula

Apresentar os fatores que contribuem
para a qualidade da escola pública.

Ao final desta aula, você deverá ser capaz de:

- Analisar as condições de atendimento do sistema educacional que influenciam no desempenho da escola.
- Interpretar a avaliação da escola feita pelos próprios alunos.
- Sintetizar os desafios políticos da escola básica.

INICIANDO NOSSA AULA...

Nesta aula, você vai ler sobre o papel político-social da escola e os fatores que têm contribuído para que tantas crianças e jovens brasileiros estejam fora dela ou sejam malsucedidos em seus estudos. Embora nos últimos anos os percentuais de ingresso no Ensino Fundamental e Médio tenham crescido, a qualidade da escola pública, os dados estatísticos sobre a distorção idade/série e o número médio de anos de estudo continuam preocupantes.

A FUNÇÃO POLÍTICO-SOCIAL DA ESCOLA

A explosão dos meios de comunicação e de informação trouxe-nos novas formas de aprender e tem disseminado, com velocidade nunca vista, uma quantidade avassaladora de informações e conhecimentos. A oralidade assume, então, cada vez mais, um importante papel no conhecimento dos fatos. Agora, o “*ler e escrever*”, que sempre sustentou a escola, passa a ser apenas uma das maneiras de se comunicar, se informar, aprender e conhecer.

Que importância a escola brasileira tem dado aos diferentes tipos de conhecimento e às diferenças culturais? Há debates sobre as deficiências, diferenças e semelhanças entre alunos pobres e alunos ricos? Sobre alunos de áreas urbanas e de áreas rurais? Sobre como cada um entende o conhecimento transmitido pela escola?

As considerações em torno da escola básica brasileira estão relacionadas à persistência com que diferentes teorias pretendem responder a uma questão: por que alguns alunos não são bem-sucedidos nas escolas que freqüentam? Em que aspecto a escola está contribuindo para a formação de um cidadão crítico, inserido na sociedade e no mundo do trabalho?

Nessa busca de respostas e soluções, as políticas públicas de educação têm seguido caminhos e apontado metodologias com a intenção de superar as deficiências que a escolarização apresenta, a fim de integrar os docentes e os educandos numa verdadeira relação de aprendizagem, tentando interpretar e modificar o contexto educacional.

O que se observa nas escolas brasileiras é que os processos escolares utilizados são, em muitos casos, ultrapassados, alienantes, desumanizadores e anti-sociais e fazem propostas que nos parecem bastante questionáveis para o mundo ocidental que conhecemos, especialmente no contexto de países em desenvolvimento e com violentos contrastes sociais e econômicos, como o nosso.

A escola tem sido vista, em vários planos governamentais, como o espaço onde as “*carências*” trazidas pelas crianças pobres, oriundas da subnutrição, das condições habitacionais deficientes, das famílias numerosas ou dos ambientes sociais violentos, teriam de ser superadas nos primeiros anos escolares, para que o ler, o escrever e o contar pudessem ser concretizados.

Paulo Freire (1975), como você já viu na Aula 3, propôs uma escola libertadora, na qual se desenvolve um processo de conscientização, para que os oprimidos se organizem e lutem a fim de se libertarem da opressão em que vivem; uma escola que trabalhe os saberes que o aluno traz e cujo professor seja um animador, não um transmissor de conhecimentos.

JOSÉ CARLOS LIBÂNEO (1984) focaliza, em suas pesquisas, a questão da transmissão do saber, ou melhor, a luta pela apropriação coletiva do saber, na ação político-pedagógica dos currículos escolares e nas contradições da prática escolar. Ele concentra seus estudos em direção à crítica da pedagogia liberal e da pedagogia libertadora e propõe uma pedagogia crítico-social dos conteúdos, na qual os currículos devem estabelecer uma relação direta e crítica entre a experiência do aluno e os conteúdos e modelos expressos pelo professor.

MIGUEL ARROYO, desde os anos oitenta do século passado, tem manifestado sua preocupação com a formação, ou melhor, com a “*de-formação*” que o professor vem sofrendo, e tem criticado asperamente as políticas públicas aplicadas às escolas das periferias e zonas rurais que, segundo ele, têm conseguido “*desalentar muitos educadores e inocentar o Estado*” (1984, p. 23). Em entrevista concedida à jornalista Eliane Bardanachvili, do *Jornal do Brasil*, Arroyo fez a seguinte declaração:

Fala-se na crise da escola pública, na falta de qualidade da escola pública, da improdutividade da escola pública, dos gastos inúteis etc. Isso me soa mais como um discurso contra tudo o que é público, um discurso neoliberal, segundo o qual o que é

JOSÉ CARLOS LIBÂNEO

Professor da Universidade Católica de Goiás. Fez seu Doutorado em Filosofia e História da Educação na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), sendo seu orientador o professor Dermeval Saviani. Libâneo está inserido no movimento de educadores brasileiros interessados na discussão das políticas públicas direcionadas à democratização da educação. Enfatiza propostas de trabalho docente que reúnam teoria e pesquisa, associadas à prática pedagógica. Seus livros mais conhecidos são: *Didática, Democratização da Escola: a pedagogia crítico-social dos conteúdos, Organização e Gestão da Escola e Adeus, Professor, Adeus Professora: Novas exigências educacionais e profissão docente*.



MIGUEL ARROYO

Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi Secretário Municipal de Educação de Belo Horizonte, de 1993 a 1996, quando levou à frente o projeto da Escola Plural, cuja organização curricular em ciclos tem servido de parâmetro para vários sistemas municipais de educação. Doutor em Problemas Políticos da Educação, pela Universidade de Stanford, na Califórnia (EUA), com pós-doutorado na Universidade Complutense de Madri. Entre as obras recentes de Miguel Arroyo, podemos citar *Ofício de Mestre - Imagens e Auto-Imagens*, em que ressalta a criatividade e a maturidade dos professores.

público tem de ser sempre considerado ineficiente e precisa ser privatizado. Esse é um primeiro ponto. Quando se critica a escola pública, não se costuma lembrar de criticar o governo que não deu conta dessa escola. E, mais ainda, criticam-se os professores, dando a impressão de que não temos escola de qualidade apenas porque não temos profissionais de qualidade. Temos, sim, uma quantidade grande de profissionais formados e que estão fora das escolas, porque preferem fazer outras coisas. Os salários, embora tenham melhorado, não os atraem. E há um terceiro ponto, ainda mais forte: nunca tivemos profissionais mais qualificados do que temos agora (BARDANACHVILI, 2000).

Você, provavelmente, já teve oportunidade de ler algo sobre as críticas que são feitas à qualidade da escola brasileira, pois, além dos pesquisadores e estudiosos do assunto, muitas notícias e reportagens estão estampadas em nossos jornais e revistas.

OS EXCLUÍDOS DA ESCOLA

A lei diz que o Ensino Fundamental deve ser obrigatório e gratuito, a partir dos seis anos, para crianças, jovens e adultos, independente da idade. Pelo menos no papel, a escola democrática está presente, assegurando a educação para ricos e pobres. Nem todos, porém, têm, na realidade, acesso a essa educação, e muitos não estão realizados com a escola.

As estatísticas mostram que, apesar de algumas modificações postas em prática pelos sistemas educacionais, as taxas de escolarização e de permanência na escola persistem muito aquém do mínimo esperado em todos os estados do Brasil.

As pesquisas realizadas para estudar o assunto têm revelado que, pelo menos, parte dos fatores que determinam uma escolarização desigual para os brasileiros é também responsável pelo desempenho desigual na escola. Para muitos brasileiros, tão ou mais difícil do que conseguir entrar na escola é manter-se nela. Quantas pessoas que completam o Ensino Fundamental conseguiram fazê-lo nos anos previstos pela LDB?

É importante considerar o problema da exclusão da escola como parte do mesmo processo que se evidencia pelos indicadores do chamado “fracasso” escolar. Com efeito, tanto a exclusão como os “maus” resultados escolares, em geral, são faces de um mesmo e único fenômeno, ou seja, constituem evidências de que a Educação Básica é

extremamente seletiva: das classes mais pobres só consegue completá-la uma minoria de brasileiros.

O que se pode observar em todas as cidades brasileiras é que o funcionamento das escolas e a qualidade de seus recursos materiais e humanos estão relacionados com as condições socioeconômicas da sua vizinhança e podemos caracterizar diversos tipos de alunos envolvidos no problema – o faltoso contumaz, que “mata aula”, às vezes dentro da própria escola ou nas cercanias; o evadido, que, um dia “some” sem qualquer justificativa aparente, e o que nunca foi à escola. Os dois primeiros casos podem ser localizados, pois estão, de certa forma, sob o controle das escolas, que dispõem de seus nomes, endereços, filiação etc. O terceiro é o mais difícil, pois é totalmente desconhecido e somente um censo escolar pode localizá-lo e qualificá-lo.

As diversas opiniões sobre o tema têm centralizado as explicações para os problemas da exclusão e da repetência no nível socioeconômico do aluno, na competência do professor ou na estrutura da escola. É claro que dois fatores devem ser levados para discussão:

- a pobreza não pode ser apontada como a única responsável pelo mau desempenho escolar, mas também as políticas socioeducativas e o nível de expectativa da escola em relação ao aluno – a maneira como lida com a pobreza e as dificuldades que ela apresenta;
- as deficiências do sistema escolar brasileiro, com uma jornada escolar diária reduzida, falta de recursos materiais e humanos, incompatibilidade entre a vida da escola e a vida do aluno.

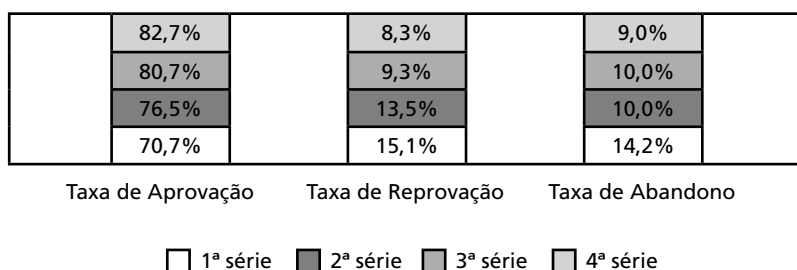
O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) tem realizado estudos estatísticos sobre o acesso à escola, que apontam para um crescimento significativo no atendimento à população de 7 a 14 anos, faixa etária considerada ideal para cursar o Ensino Fundamental. Os números apontam para uma taxa de atendimento de cerca de 80,9 % em 1990, tendo crescido para 98,4% no ano 2000. Contudo, estes percentuais não significam que esses meninos e meninas estejam cursando o ano escolar adequado à sua idade. Em 2001, para você ter uma idéia da dimensão do problema, no Ensino Fundamental, havia cerca de 39,1% de alunos que freqüentavam as aulas, com idade acima do esperado. Dentro desta média percentual, a maior distorção foi verificada na 5ª série, que tinha a metade dos matriculados (50%) na faixa etária acima do esperado.

Consequência das elevadas taxas de repetência e do ingresso tardio na escola, a distorção idade-série é apontada por pesquisas nacionais e internacional como um dos principais problemas da educação brasileira. As avaliações mostram que o estudante em atraso escolar (frequentando série não correspondente à sua idade) tem desempenho inferior aos alunos que estão em séries próprias à idade (BRASIL. MEC. Inep, 2002, p. 84).

Várias ações políticas em todo o Brasil têm sido implementadas para reduzir estes índices, assegurando a permanência da criança na escola e estimulando os processos de aprovação escolar. Uma dessas ações foi a criação do programa Bolsa-Escola, que ajuda financeiramente as famílias muito pobres para que matriculem e mantenham seus filhos na escola. O sistema de ciclos, adotado em várias cidades brasileiras, e as classes de aceleração também foram criados com o mesmo objetivo. Mesmo assim, no ano 2000, ainda tínhamos cerca de 21,7% de estudantes de Ensino Fundamental considerados repetentes da série que cursavam em 1999.

Observe, no gráfico a seguir, como estes problemas estão afetando o Ensino Fundamental no Brasil. Comente com seus amigos. Procure lembrar-se de algum menino ou menina que você conheça e que esteja incluído nestes percentuais.

Ensino Fundamental Regular – Taxas de Rendimento – Brasil – 2000



Agora, vamos começar a refletir sobre as causas do abandono da escola. Em uma análise dos fatores responsáveis pelo problema da exclusão da escola, podemos reuni-los em três grupos:

- oriundos do sistema educacional;
- oriundos da própria escola;
- oriundos do ambiente social.

O SISTEMA EDUCACIONAL

Entre os fatores do absenteísmo, ou falta de assiduidade, evasão e não ingresso na escola, decorrentes do sistema educacional temos, dentre outros:

- insuficiência de vagas nas escolas;
- má distribuição da rede escolar.

A desigualdade de oferta evidencia-se na análise de oportunidades educacionais, segundo a localização das escolas. Centros urbanos maiores e mais industrializados apresentam-se, em geral, mais bem equipados quanto ao número de escolas, comparados às pequenas comunidades e à zona rural. Até no interior de um mesmo centro urbano, alguns bairros ou zonas tendem a ter escolas que oferecem número de vagas proporcionalmente maior do que os bairros mais pobres e as favelas, ou ainda, as escolas de alguns bairros têm melhores condições físicas e são mais bem equipadas do que outras do mesmo sistema escolar, localizadas em diferentes comunidades.

A verdade é que a má distribuição geográfica das escolas e a insuficiência de vagas são faces do mesmo problema: o favorecimento de alguns grupos sociais em detrimento de outros. O que ocorre é que as populações mais pobres são menos informadas quanto à época de matrículas, locais onde há mais vagas, onde reclamar em caso de não atendimento etc. E acabam aguardando, por vezes, todo um ano letivo para obter um lugar na escola por elas desejada.

Esse problema só será solucionado ou, pelo menos, minimizado, quando, periodicamente, houver levantamentos antecipados, nas diferentes comunidades, do tipo de população escolarizável nos anos seguintes – Educação Infantil, Ensino Fundamental ou Ensino Médio, para que, nos locais considerados *críticos*, sejam construídas escolas ou ampliado o número de salas de aula nos prédios escolares já existentes ou viabilizadas outras formas de atendimento escolar.

As políticas públicas de educação têm de ter planejamento, alocação de recursos e serem acompanhadas de mecanismos de controle adequados para que o resultado não reforce a situação preexistente, beneficiando ou penalizando sempre as mesmas populações. A luta pela escola pública de qualidade só se concretiza quando o acesso e a qualidade da educação oferecida aparecem como um direito, e não como uma dívida de políticos locais, aos olhos de uma comunidade.

O que se tem percebido é que os mecanismos políticos de tomada de decisões na área educativa pendem a favor dos mais informados, cuja presença e insistência nos focos de decisão se faz visivelmente notar. Estão mais interessadas na educação escolar aquelas famílias que a têm, percebem a sua importância e conhecem os caminhos que levam à pressão política. O poder público acaba cedendo às pressões dos mais insistentes e dos mais comprometidos.

Você poderia citar outros desafios comprometedores da qualidade da escola básica? Sim, é claro que há outros fatores que interferem.

No âmbito do sistema educacional, há também fatores políticos relacionados com a chamada da população escolarizável para matrícula nas escolas. Os meios de comunicação utilizados para a divulgação são, por vezes, muito discretos e não chegam a todos. Os editais e cartazes distribuídos pelas secretarias de educação nem sempre são de leitura fácil para pais pouco escolarizados ou analfabetos. O sistema de matrícula por telefone ou internet, utilizado em várias cidades brasileiras, embora de grande praticidade, é, para alguns, mais um fator para dificultar o acesso à escola, por não disporem destes instrumentos de comunicação. Estas mesmas pessoas ignoram que, caso não encontrem vaga na escola desejada, devem procurar o órgão de educação – secretaria, departamento ou coordenação mais próximo – para registrar sua solicitação e exigir atendimento. Afinal, a atual legislação brasileira determina que o Ensino Fundamental é direito público subjetivo e qualquer cidadão, independente da idade, tem direito a ele e poderá acionar o Ministério Público se este direito lhe for negado.

A falta de recursos financeiros e sua utilização inadequada têm sido algumas das determinantes do estado precário, e até mesmo de abandono em que se encontram numerosos prédios escolares. Em uma escola não se espera luxo na construção e tampouco que isso seja de relevância para a qualidade do ensino oferecido. Contudo, condições elementares de limpeza, mobiliário, equipamento e material didático, cujo montante é uma fração muito pequena dos gastos totais, podem, pela sua ausência, comprometer fatalmente as condições do ensino oferecido.

Na oferta desses recursos pedagógicos, as oportunidades educacionais estão diretamente ligadas à região geográfica em que o estudante reside. No Norte e Nordeste, apenas cerca de 5% dos alunos do ensino fundamental estão matriculados em escolas com

laboratório de ciências. Nas Regiões Sul e Sudeste, esse índice ultrapassa os 30% (BRASIL. MEC. Inep, 2002, p. 28).

A multiplicidade de hierarquias administrativas, a dificuldade de se avaliar o produto do processo educacional, a difusão das responsabilidades são algumas das razões que levam os administradores a se concentrarem no controle dos desperdícios e erros visíveis, quando mais racional seria o controle do que fosse mais dispendioso. Assim, os fins e o todo do processo ficam comprometidos.

Na prática, o que ocorre é que as escolas, às vezes, dispõem de equipamentos e materiais didáticos que poderiam ser utilizados para enriquecimento das aulas, ajudando na compreensão dos conteúdos e na formação de conceitos, facilitando a retenção do aluno na escola, aumentando a motivação para o estudo e, provavelmente, reduzindo os índices de evasão e repetência. Entretanto, na maioria das escolas brasileiras, esses materiais encontram-se guardados em armários, cujas chaves nem sempre estão ao alcance imediato do professor.

Outros fatores intimamente ligados e responsáveis pela exclusão da escola são a estrutura administrativa mal articulada, a crescente desvalorização do magistério, o aviltamento salarial do professor e a inexistência de políticas de formação continuada dos profissionais da educação, estimulada por planos de carreira que incluam cursos de atualização e de aperfeiçoamento.

A estrutura administrativa da maioria das escolas carece de funcionários não-docentes, tais como auxiliares administrativos, porteiros, inspetores, digitadores etc. serviços que acabam sendo feitos precariamente pelos próprios diretores e pelos professores, acarretando prejuízo para o trabalho pedagógico por desviar elementos técnicos de suas funções.

O aviltamento salarial do professor e a insuficiência de verbas destinadas à atuação e ao aperfeiçoamento profissional resultam em um professor *cabide de empregos*, deslocando-se apressadamente de uma escola para outra, sem tempo de refletir sobre sua prática pedagógica, trabalhando, por vezes, até doze horas diárias.

É importante não esquecer que este profissional atende a crianças e adolescentes de todas as camadas sociais, desde os mais economicamente favorecidos aos das classes populares. É ele que se responsabiliza pela alfabetização, pelo despertar nos alunos o gosto pela escola, pela leitura, pela Ciência, pela Matemática, pelo conhecimento histórico e

geográfico, pelas artes, pelo esporte, pela pesquisa. É ele que detectará possíveis deficiências visuais, auditivas, psicomotoras em seus alunos. É ele, também, que deverá, pela sua competência técnica, contribuir para a diminuição da repetência e da exclusão dos alunos.

Outro fator determinante da baixa produtividade na escolarização e, provavelmente, também gerador de repetência e evasão, é a jornada escolar diária insuficiente ou mal aproveitada pela escola. De pouco adianta o aumento da carga horária diária para as atividades do Ensino Fundamental ou do Ensino Médio, se a escola simplesmente estender por mais tempo a rotina enfadonha de seu dia-a-dia. Se, por um lado, os dias letivos de apenas quatro horas são insuficientes para a integração do aluno com a realidade social e cultural e para a aquisição de novos conhecimentos, por outro, uma escola de horário integral, mas que não organize seu projeto pedagógico de forma a proporcionar às crianças atividades curriculares diferenciadas e atraentes, apenas duplicará o mal-estar produzido pelas aulas repetitivas e, por vezes, acrescidas pela postura dominadora do professor.

Você já refletiu sobre o papel da repetência na qualidade do ensino oferecida pelas escolas? Vamos pensar um pouco sobre esse desafio.

As pesquisas sobre evasão e repetência não evidenciam que a repetência seja mais efetiva que a promoção. Ao contrário, comparou-se durante anos o resultado dos repetentes com os dos alunos promovidos e verificou-se que os promovidos automaticamente rendem mais, desde que sejam implantados processos de avaliação contínua de cada aluno, recuperando-se de imediato algum conteúdo não assimilado por ele. A repetência, além de não recuperar o aluno, tem efeitos negativos sobre a sua auto-estima. Por outro lado, a promoção automática, desacompanhada de uma ação suplementar, embora não penalizando o aluno pelo baixo rendimento, não melhora as suas condições de sucesso.

O fato de haver insuficiência de escolas em algumas regiões traz outra agravante para o desempenho desigual e o problema dos faltosos: as turmas numerosas, impedindo que o professor possa dar atendimento a todos. A relação número de alunos / professor é um dos fatores já analisados em pesquisas. Verificou-se que o rendimento dos alunos é favoravelmente afetado em turmas menores. Turmas de Ensino Básico numerosas, principalmente nas escolas das comunidades mais desfavorecidas, penalizam o rendimento dos alunos e impedem que o professor

dê um atendimento diferenciado a problemas sociais ou de aprendizagem que as crianças ou os jovens apresentem.

A distribuição da rede escolar brasileira não tem conseguido atender às necessidades da população de bairros que crescem rapidamente ou que surgem inesperadamente em determinadas cidades, enquanto muitas localidades perdem moradores que migram para outros lugares.

ATIVIDADE



1. Observe a tabela a seguir e faça um comentário, por escrito, sobre os dados numéricos que lhe chamarem mais atenção. Apresente o texto escrito ao tutor.

Indicadores selecionados de condições de atendimento e desempenho na Educação Básica (Inep 2001-2002)

FORMAÇÃO MÍNIMA DOCENTE

Creche, Pré-Escola e Ensino Fundamental (1ª à 4ª): nível médio, modalidade Normal; Ensino Fundamental (5ª à 8ª) e Ensino Médio: nível superior, com licenciatura plena. (Cf. Lei 9.394/96, Artigo 62).

| Indicadores | Creche | Pré-escola | 1ª à 4ª séries | 5ª à 8ª séries | Ensino médio |
|--|--------|------------|----------------|-------------------|--------------|
| Docentes sem a FORMAÇÃO MÍNIMA (%) | 25,7 | 8,6 | 5,7 | 32 | 21 |
| Docentes com Nível Superior (nas Instituições públicas apenas) | 13,4 | 27,2 | 28,2 | 73,3 | 89 |
| Horas-aula/dia (escolas públicas) | 7,9 | 4,4 | 4,3 | 4,4 | 4,3 |
| Alunos/turma | 21,1 | 24,2 | 26,3 | 32,4 | 37,2 |
| Salário médio mensal (Pnad, 2001) (R\$) | – | 423 | 462 | 600 | 866 |
| Distorção idade/série (primeira série) | – | – | 21,7 (1ª) | 47,4 (5ª) | 53 (1ª) |
| Distorção idade/série (última série) | – | – | 36,2 (1ª) | 43,3 (8ª) | 50,4 (3ª) |
| Tempo médio de permanência (anos) | – | – | 8,5 | | 3,3 |
| Número esperado de séries concluídas | – | – | 6,6 | | 2,5 |
| Taxa média esperada de conclusão (%) | – | – | 62,3 | | 74,9 |
| Matrículas no período noturno (%) | – | – | 3 (1ª) | 13 (5ª) e 22 (8ª) | 48,9 |
| Alunos em escolas públicas com acesso a: (%) | | | | | |
| Energia Elétrica | 98 | 99 | 95,6 | | 100 |
| Biblioteca | 32 | – | 53,2 | | 83,6 |
| Laboratório de Ciências | – | – | 15,4 | | 45,9 |
| Laboratório de Informática | – | – | 22,4 | | 55,5 |
| Internet | 19 | 09 | 15,4 | | 45,9 |
| Quadra de esportes | 24 | – | 51 | | 80,5 |
| Parque Infantil | 45 | 54 | – | | – |
| Sanitário adequado à Educação Infantil | 43 | 57 | – | | – |

Fonte: *Construindo cenários de Custo Aluno Qualidade*, de autoria do professor José Marcelino de Rezende Pinto (USP).

COMENTÁRIO

Na análise da tabela anterior, você deve ter verificado que a permanência dos alunos, tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio, bem como as taxas previstas de conclusão dessas etapas de ensino, ainda são muito baixas. Outro ponto gritante é o fato de quase a metade dos alunos do Ensino Médio (48%) estudarem no período noturno, geralmente em prédios que atendem ao Ensino Fundamental no diurno. Também nos chama a atenção o nível de formação dos professores, que está bastante inadequado às séries em que atuam. Quanto aos recursos de infra-estrutura e equipamentos, a situação é crítica em todos os níveis da Educação Básica. O tempo de permanência dos alunos nas escolas, com exceção das creches, não vai além da jornada mínima, estipulada por lei, de quatro horas por dia, muito pouco para garantir um processo adequado de ensino-aprendizagem.

FATORES DE EXCLUSÃO ORIUNDOS DA ESCOLA

Os critérios de avaliação da aprendizagem são atualmente um dos assuntos mais discutidos nas escolas. Os critérios de avaliação muitas vezes são confusos e os instrumentos de avaliação não ficam por menos. A maioria dos professores utiliza provas escritas, geralmente uma ou duas por bimestre, compostas por testes, nem sempre claramente vinculados com o que foi realmente ensinado. Frequentemente medem mais o que o aluno não sabe, do que o que realmente ele aprendeu. Medem mais a capacidade para memorizar do que para aplicar e criar a partir dos conhecimentos adquiridos.

Com todas estas variáveis interferindo no processo avaliativo, não admira que a maioria dos Conselhos de Classe seja apenas mais um momento de encontro dos professores e não um debate sobre a problemática de cada aluno e de auto-avaliação dos professores e da sua prática docente.

A escola reflete vivências de um mundo diferente dos lares das famílias de classe popular das cidades ou de comunidades do campo. Os alunos têm de vencer a distância cultural existente entre elas. Os conteúdos mínimos incluem conhecimentos que exigem raciocínio abstrato e domínio da linguagem escrita. Será que a quantidade de conteúdos que a escola exige em cada série é adequada ao número de dias letivos

e horas do ano escolar? Está compatível com as condições de trabalho do professor? O projeto político-pedagógico da escola atende às peculiaridades da comunidade?

Há fatores responsáveis pela exclusão da escola originados dentro da própria escola e que independem do macrossistema educacional. Seriam reduzidos, se toda a equipe da escola estivesse consciente dos problemas e das características da comunidade. Profissionais da educação são agentes de mudança social.

Não estamos querendo culpar este ou aquele profissional da educação pelos resultados encontrados, e sim as estratégias utilizadas até agora, que não têm surtido os efeitos pretendidos.

O que você pensa sobre algumas políticas educacionais que induzem os professores à promoção automática dos alunos, reduzindo os índices de reprovação, simplesmente “beneficiando-os” com conceitos mais altos? E os “treinamentos” de professores sobre métodos de ensino-aprendizagem que não incluem reflexões nem debates sobre a escola real em que este professor atua? Esses exemplos nos mostram que os fins da educação e o papel do educador não são devidamente valorizados e têm se mostrado totalmente inócuos.

A propalada decadência da qualidade da escola pública está presa a comparações absurdas entre uma escola que existiu e uma escola que se desejaria que existisse. Crianças que não respondem do modo esperado à proposta metodológica da antiga escola de elite das gerações passadas, com outros cenários históricos e políticos, põem em questão os métodos, os currículos, as formas de interação professor/aluno.

Acrescente-se a isso a inexistência, a inadequação ou a não-utilização de recursos audiovisuais que facilitem o trabalho pedagógico. O mesmo acontece com relação ao livro didático, que é, com frequência, o único material disponível ao professor. Muitas vezes, o ambiente escolar é desagradável para os professores e para os alunos. Como esperar bons resultados, se os principais atores deste cenário não estão felizes com o enredo que estão vivenciando?

O ambiente escolar desfavorável, com prédios sujos e sem manutenção, falta de mobiliário adequado à idade dos alunos, banheiros mal cuidados e a carência de material escolar desanimam alunos e professores, que vêem ali reproduzida toda a miséria e abandono do meio social em que a escola está inserida.

Interessante é que o professor freqüentemente não consegue perceber ou não quer admitir o quanto a sua ação pode ser geradora do desânimo do aluno e, conseqüentemente, de sua baixa produtividade. No seu relacionamento com a turma, tendem ora para o assistencialismo ao aluno (“*coitadinho*”, “*carente*”), ora para o autoritarismo (“*você já está reprovado*”, “*só entra com a mãe*”). O pior é que ambas as atitudes são utilizadas com freqüência pelos mesmos professores, com os mesmos alunos, o que gera total confusão nas crianças, que ficam sem saber se são “*muito amadas*” ou “*detestadas*”. Para manter a ordem e a disciplina (silêncio, ordenação em filas), o professor utiliza ameaças, castigos, punições ou recorre a recompensas.

Dicas de estudo

Não deixe de ler o livro *Fomos maus alunos*, de Rubem Alves e Gilberto Dimenstein, dois brasileiros ilustres, nascidos em estados diferentes, com idades diferentes, profissões diferentes, mas com histórias semelhantes em relação à escola. Sob a forma de diálogo, comentam suas experiências quando eram alunos do Ensino Fundamental.

A falta de debates sobre a prática pedagógica dentro da escola dificulta a percepção de professores, alunos e pais a respeito das mudanças que podem ser feitas de imediato pela própria escola.

Como você viu na Aula 6, o Artigo 12 da LDB determina que é incumbência da escola elaborar o seu projeto pedagógico. Os aspectos legais ampliam o conceito de escola para além da sala de aula e até além dos muros da escola. A equipe da escola tem de criar uma proposta pedagógica que desenvolva nos alunos e nos professores a cidadania, o espírito de grupo e a capacidade para o trabalho. A escola precisa estar inserida em um contexto social e atender às exigências não só dos alunos, mas de toda a sociedade.

Os profissionais da educação não discordam dessas determinações da LDB. Entretanto, os mecanismos necessários à sua operacionalização são difíceis dentro da realidade da maioria das escolas públicas que conhecemos. As escolas até fazem projetos bem estruturados e com boas concepções, mas, na hora de operacionalizá-los, não conseguem colocar na prática aquilo que a teoria abordada no documento recomenda. É um projeto que cumpre apenas uma tarefa burocrática.

Freqüentemente, os planejamentos curriculares, expressos nos planos de aula desenvolvidos pelos professores com seus alunos, são totalmente compartimentados, extremamente fragmentados, sem estabelecer relações entre os diferentes campos do conhecimento. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, em que o mesmo professor desenvolve com as crianças todas as atividades, não é difícil estabelecer os eixos entre uma aula de leitura e um texto histórico, entre um problema e uma situação geográfica, e assim por diante. Mesmo nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, é possível essa integração curricular entre os professores. É preciso, porém, conscientização da equipe docente de que a interdisciplinaridade tem de ser assumida por todos, que todos os campos de conhecimento são importantes, que a divisão em disciplinas tem simplesmente um caráter organizacional e que o aluno é único, embora sejam vários os professores e as metodologias que são desenvolvidas na sala de aula.

Finalmente, toda escola precisa buscar uma qualidade diferenciada no seu trabalho. A escola pública deve respeitar as normas de seu sistema, os regimentos estabelecidos pela respectiva Secretaria de Educação. Deve haver unidade de propósitos nas escolas de uma cidade, mas isto não significa que todas tenham de ser iguais, ter o mesmo padrão. O projeto pedagógico deve ter a “cara” da escola, deve ser a sua identidade.

ATIVIDADE



2. Faça uma entrevista com cinco alunos do Ensino Fundamental ou Médio para saber as condições de ensino de suas escolas. Pergunte-lhes do que mais gostam e do que eles menos gostam na escola em que estudam. Registre as respostas e faça uma comparação entre as respostas dos entrevistados. Comente os resultados do seu trabalho com o tutor.

COMENTÁRIO

Diferentes pesquisas apontam que a maioria dos estudantes do Ensino Básico afirma que gosta da escola, dos professores e dos amigos com os quais convive. Do que menos eles gostam, de forma geral, são as provas que os professores lhes dão, do excesso de tarefas para fazer em casa e de aulas muito repetitivas e monótonas.

FATORES DA EXCLUSÃO ORIUNDOS DO AMBIENTE SOCIAL

Você já deve ter lido algum texto sobre como o baixo nível socioeconômico tem sido responsabilizado, em diferentes pesquisas, como um dos mais fortes determinantes da exclusão da escola. A renda familiar baixa pode explicar muitos casos de evasão, repetência e não ingresso na escola.

Além da renda familiar baixa, outros indicadores de nível socioeconômico podem ser citados: famílias numerosas, mudanças constantes de endereço, condições de moradia. Todos eles se interdependem e vão ser causadores de outros aspectos relacionados com a família e também causadores de absenteísmo, evasão e não-ingresso na escola: desnutrição, saúde precária, necessidade de assumir tarefas domésticas e o ingresso precoce da criança no mundo do trabalho.

As mudanças constantes de endereço, além de revelarem nível socioeconômico baixo, falam das dificuldades de habitação que afetam principalmente os mais pobres e, também, de outros problemas de ordem social, como a marginalização e a delinquência. Numerosos relatos de moradores de regiões de violência urbana nos mostram que as disputas entre as quadrilhas que dominam as favelas e os conjuntos habitacionais fazem com que as famílias dos líderes desses grupos e seus amigos tenham de estar constantemente mudando de endereço. As conseqüências disto para a escolarização dos filhos são evidentes.

O local de moradia pode representar uma dificuldade de acesso à escola quando há pontos perigosos a serem atravessados, devido à existência de “*bocas-de-fumo*”, prostíbulos e pontos de encontro de bandidos, o que ocasiona freqüentes tiroteios, impedindo o direito de ir e vir dentro das comunidades. Às vezes, são travessias perigosas pela falta de semáforos e pelo tráfego intenso. Se não houver um adulto que possa levar as crianças pequenas à escola, elas ficarão em casa.

A desnutrição, as verminoses e as dermatoses são os problemas de saúde mais comuns entre a população infantil oriunda de lares de baixa renda. A escola tenta amenizar o problema oferecendo alimentação. Alguns médicos dos Centros Municipais de Saúde, atentos às dificuldades das famílias, vão às escolas em vez de aguardar que as famílias os procurem. Assim, buscam-se paliativos para esta situação. A falta de higiene, a promiscuidade e a ausência de esgotos em alguns locais não podem ser resolvidos por professores e médicos de boa vontade.

A escola apregoa a importância de se beber água filtrada ou fervida, mas as famílias muitas vezes não têm recursos para adquirir um filtro. Os domicílios são, para os adultos, simples dormitórios, e as crianças se “*viram*” sozinhas todo o dia. É fácil recomendar o banho diário, quando se tem chuveiro e sabonete, mas, quando a água que se tem é carregada na cabeça por quilômetros ou morro acima, ou é água da chuva escorrida pela calha do barraco e reservada em latões, a coisa fica bem mais difícil.

Os casos de infestação por sarna e piolho são muito comuns. O Posto de Saúde diagnostica, dá remédio e recomenda o afastamento por uma semana. O menino “*some*”, volta bom; daí a alguns dias, começa tudo de novo. Quantos dias de aula foram perdidos, assim, durante o ano letivo?

A desigualdade socioeconômica que, historicamente, vem marcando a população brasileira, se faz notar com mais nitidez nas áreas rurais e nas cidades distantes dos grandes centros urbanos. Segundo os estudos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Brasil está colocado entre as dez nações socialmente mais desiguais do mundo, a despeito de suas riquezas naturais e da expansão territorial. Por esta pesquisa, comprovou-se que 9,9% dos brasileiros sobrevivem com menos de um dólar por dia. Como será possível para estas crianças freqüentarem com sucesso a escola fundamental? Na população brasileira, a renda dos 10% mais ricos é 65,8 vezes maior do que a dos 10% mais pobres.

O Pnud, no relatório desta pesquisa, que mediu o índice de desenvolvimento humano (IDH) em 175 países, colocou o Brasil em 65º lugar. Nesta análise, nosso país recebeu elogios pelo Programa Fome Zero, pelo esforço feito para permitir o acesso ao Ensino Fundamental e pela eliminação da disparidade entre o sexos em todos os níveis de ensino. Todavia, com relação ao acesso à água potável e ao saneamento básico, o Brasil apresenta uma situação preocupante, e provavelmente, não alcançará essa meta até 2015, como havia sido previsto.

Famílias numerosas e a baixa renda familiar determinam para a criança pequena a necessidade de assumir tarefas domésticas, cuidar do irmão menor, apanhar água no poço ou em uma bica comunitária, entregar a roupa lavada pela mãe etc. O ingresso da criança no mundo do trabalho ocorre por necessidade de aumentar a renda familiar e

também, em alguns casos, para ocupar todo o tempo dos meninos para evitar as “más companhias”.

Como você viu, no caso dos excluídos da escola, os fatores oriundos dos problemas sociais extrapolam a ação pedagógica das escolas públicas. A insatisfação com seu nível de vida, a desagregação familiar e a falta de orientação dos pais aparecem como agravantes dos aspectos citados anteriormente.

CONCLUINDO NOSSA AULA...

A escola não pode mudar tudo isso sozinha. Mas será que está fazendo tudo o que poderia para mudar esta situação? O envolvimento progressivo da população no processo de democratização da escola não pode ser tarefa isolada, nem inconsciente. Terá de ser o resultado de um movimento de conscientização cultural. Não pode partir somente de dentro da escola, mas de todas as direções. Não pode ser a prática de professores somente, mas a união de todos os setores da sociedade.

Pelo que você leu e refletiu nesta aula, já deve ter sentido que a tarefa de todos nós, brasileiros, para termos uma nação forte, justa e politicamente correta em relação a todos os cidadãos é imensa e somente será alcançada com políticas públicas consistentes de melhoria da qualidade de vida, incluindo saúde, saneamento, transporte, segurança e, obviamente, educação básica de qualidade para todos.

O Brasil precisa de políticas sociais integradas, estratégicas, formuladas e implementadas por meio de ações intersetoriais, evitando a dispersão e a fragmentação, buscando sempre parcerias com os diversos segmentos, entidades e movimentos sociais. Neste sentido, as iniciativas neste período inicial de governo visaram à unificação de diversos programas de transferência de renda em um único programa, o Bolsa Família, e à definição do enfrentamento da fome como questão primeira na pauta política nacional, com o Fome Zero (GOVERNO FEDERAL, 2004, p. 69).

ATIVIDADE FINAL

Você leu sobre os desafios políticos que levam à exclusão escolar desde os relacionados com os sistemas educacionais e com a própria escola até os problemas familiares dos alunos. Reflita sobre esses desafios. Escreva um texto sintetizando o que você leu e apresente-o ao tutor.

COMENTÁRIO

Os desafios políticos para melhorar a educação brasileira vão desde os planejamentos das secretarias de educação, como atendimento à demanda escolar, planos de carreira para os profissionais da educação e melhoria das instalações das escolas, até as condições de vida do povo brasileiro. As propostas pedagógicas das escolas também são incluídas entre os fatores que podem gerar descontentamento e abandono dos estudos.

RESUMO

Há fatores determinantes das taxas de evasão e mau desempenho na escola que se originam no próprio sistema educacional. Outros fatores podem ser encontrados na própria escola, que não se integrou à cultura local nem ouviu a comunidade escolar em seus anseios e perspectivas em relação à educação. Podemos, ainda, comprovar que inúmeros problemas de aprendizagem e de exclusão da escola estão relacionados com a qualidade de vida de numerosos brasileiros.

INFORMAÇÕES SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, você vai ler como as políticas de ação afirmativa vêm sendo implantadas na educação brasileira. O sistema de cotas nas universidades públicas e os projetos de educação inclusiva podem ser inseridos nessas propostas políticas.

As políticas de ação afirmativa e educação inclusiva

AULA

12

Meta da aula

Identificar ações afirmativas de Educação desenvolvidas no Brasil.

objetivos

Ao final desta aula, você deverá ser capaz de:

- Identificar a importância das políticas de ação afirmativa e as determinações da Declaração de Salamanca.
- Avaliar a importância das políticas de cotas nas universidades públicas brasileiras.

INICIANDO NOSSA AULA...



MARTIN LUTHER KING (1929-1968)

Pastor protestante e líder da luta dos negros norte-americanos pela igualdade social é um exemplo de homem que mudou a história pela simples força espiritual. Recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 1964. Foi vítima da violência, aos 39 anos, quando foi assassinado, ao preparar a Cruzada da Gente Pobre. Pretendia sensibilizar o Congresso e o Presidente dos Estados Unidos, mostrando-lhes a necessidade urgente de programas de assistência maciça contra a pobreza e a discriminação racial nas cidades e no campo. Foi através de sua liderança, que os movimentos de reivindicação dos direitos civis começaram a usar uma nova e poderosa arma: a demonstração pacífica. Inspirados na filosofia de Luther King, pela qual a força do amor é mais poderosa do que a do ódio na luta pela solução dos problemas, foi estabelecida uma série de movimentos de resistência pacífica tais como: desfiles, boicotes e o *sit-in*, que consiste em ficar sentado diante da repressão.

Nesta aula, você vai poder refletir sobre as condições desiguais que vão determinar os fatores de exclusão social de milhões de brasileiros. Você verá que a legislação brasileira não permite nenhuma forma de discriminação ou preconceito. Em nível internacional, a Declaração de Salamanca preconiza uma educação inclusiva, que garanta a todos os portadores de qualquer tipo de necessidade educativa especial o direito a uma escolarização de qualidade. A realidade de nossas cidades, porém, aponta para um alto índice de habitantes em condições de pobreza e desfavorecimento social, aliados dos processos de escolarização. Isso tem gerado infindáveis discussões sobre a necessidade urgente de políticas de ação afirmativa, como é o caso da reserva de vagas nas universidades públicas e do atendimento obrigatório no Ensino Básico às crianças e jovens portadores de deficiências ou de altas habilidades superdotadas.

O QUE É AÇÃO AFIRMATIVA?

Esta é a pergunta que muitas pessoas devem estar fazendo quando lêem ou ouvem noticiários da mídia sobre políticas a serem implantadas pelo governo em determinada região ou para resolver algum problema social.

E, você? Sabe o que são políticas de ação afirmativa? Você já ouviu falar ou já leu sobre ação afirmativa? Se a sua resposta foi positiva, então você já sabe que ação afirmativa é o conjunto de políticas públicas e privadas de combate a todas as formas de discriminação: de deficiências físicas e mentais, de raça, de gênero, de origem nacional, de religião e outras, que variam de cultura para cultura.

Ação afirmativa é, portanto, a expressão que denomina as medidas propostas no campo das políticas públicas para promover a igualdade entre os cidadãos. Foi implementada, inicialmente, nos Estados Unidos da América, na década de 1960, para eliminar as barreiras sociais entre negros e brancos, com a intenção de erradicar o profundo conflito derivado da segregação racial, a partir dos movimentos sociais pelos direitos civis das comunidades negras liderados, na época, por **MARTIN LUTHER KING**.

As políticas de ação afirmativa se caracterizam pelas práticas de reconhecimento sociocultural e de igualdade de oportunidades. Ações afirmativas são processos de democratização dos direitos político-sociais da sociedade. Os movimentos sociais podem ser considerados como ações

afirmativas, pois são grupos organizados em torno da defesa coletiva de direitos. Como nos diz Alexandre do Nascimento (2005):

Os movimentos sociais da população negra, das mulheres, dos indígenas, dos homossexuais, dos deficientes físicos, dos trabalhadores sem terra, dos trabalhadores sem teto e dos trabalhadores em geral, os movimentos pelo direito à educação e em defesa do ensino público, os cursos pré-vestibulares populares para negros e carentes e outros são, com todas as suas contradições e perspectivas, ações afirmativas: afirmam o que ainda não existe de fato, o que querem instituir (<http://alex.nasc.sites.uol.com.br/textos>).

ASPECTOS LEGAIS DAS POLÍTICAS DE AÇÃO AFIRMATIVA

No Brasil, os anos de 1980 foram marcados pelas intensas discussões sobre cidadania e a volta do país às condições democráticas, que os longos anos da ditadura militar usurparam.

Nesse cenário, tivemos promulgada, em 5 de outubro de 1988, a nova Constituição, chamada Constituição Cidadã pelo Deputado Ulysses Guimarães, relator do projeto de lei que lhe deu origem.

A denominação Constituição Cidadã se deve aos avanços na área social que a nossa Constituição Federal (CF) apresenta em relação às outras que lhe antecederam. Em seu preâmbulo, assinado por todos os deputados e senadores da época, está escrito:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988).

Em coerência com este preâmbulo, você observa que, em diferentes artigos, a igualdade e os direitos sociais e individuais estão garantidos. A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos inseridos logo no primeiro artigo do texto legal e o Artigo 3º coloca como objetivos fundamentais de nossa República:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Outros artigos da Constituição Federal reforçam esses objetivos e reafirmam a prevalência dos direitos humanos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a liberdade de manifestação do pensamento e a igualdade social. Especialmente o Artigo 5º vai sintetizar essas determinações legais, ao afirmar que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”.

Em continuidade ao processo de democratização iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi aprovado quase dois anos depois, em julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que, enfatizando os preceitos constitucionais, estabelece que as crianças e os adolescentes têm “direito à proteção, à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existências”(ECA, Artigo 7º).

A Lei Darcy Ribeiro, que você já estudou na Aula 7, também reforça artigos da Constituição Federal e coloca como dever do Estado, dentre outros, a garantia de “atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino” e também o “atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”.

Você deve se lembrar de que, na Aula 5, foi feita uma análise do Plano Nacional de Educação (PNE), sob alguns de seus aspectos. Agora, veja que entre os objetivos gerais do PNE, está incluída a “redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública” (PNE, 2001, p. 5).

Como parte do atendimento a este objetivo geral do PNE, foi aprovada pelo Governo Federal, em junho de 2005, uma lei que instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e criou o Conselho Nacional de Juventude e a Secretaria Nacional da Juventude. O Projovem se destina à execução de programas integrados de três Ministérios:

da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, direcionados à população de 18 a 24 anos, sem vínculo empregatício e que tenham concluído a 4ª série e não tenham concluído a 8ª série. O Provem assegura a participação no programa de portadores de deficiências e o atendimento de sua necessidade especial.

Com base no Artigo 81 da LDB, que permite a organização de cursos experimentais, o Projovem destina-se a executar ações integradas para a elevação do grau de escolaridade, com vistas à conclusão do Ensino Fundamental, à qualificação profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias.

Outras determinações legais no âmbito das políticas de ação afirmativa levaram à criação do projeto de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual (Sentinela), ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) que é um programa que repassa às famílias uma bolsa que substitui a renda que os filhos traziam para casa e o Bolsa Família, maior programa de transferência de renda do mundo.

Muitos outros documentos e projetos poderiam ser citados, para que você pudesse avaliar a quantidade de bases legais que nós temos em nosso país para assegurar uma educação inclusiva e de qualidade a todos os brasileiros com necessidades educativas especiais; seja por problemas de deficiências múltiplas, físicas, mentais, auditivas e visuais, ou portadores de altas habilidades, ou membros de minorias étnicas (indígenas, quilombolas etc.), ou vítimas de racismos e preconceitos, ou, por profundas carências econômicas e de saúde. Nesse sentido, podemos concluir que não é por ausências de legislações que encontramos tantos brasileiros em situação excludente em relação aos processos educacionais.

A DECLARAÇÃO DE SALAMANCA

A Declaração de Salamanca foi o documento resultante da Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais, realizada em Salamanca – Espanha, de 7 a 10 de junho de 1994, promovida pela Unesco, do qual o Brasil foi um dos signatários. Nesse documento, foram lançados os princípios fundamentais da educação inclusiva.

Nessa Conferência Mundial, estavam representados 88 países e 25 organizações internacionais que, em assembléia, reafirmaram o compromisso para com a Educação para Todos assinado na Conferência de Jomtien, realizada em 1990 – reconhecendo a necessidade e a urgência

do “providenciamento de educação para as crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais dentro do sistema regular de ensino.”

As nações representadas no encontro de Salamanca atribuíram alta prioridade política e financeira ao aprimoramento de seus sistemas educacionais:

(...) no sentido de se tornarem aptos a incluírem todas as crianças, independentemente de suas diferenças ou dificuldades individuais, declarando que todas as escolas deveriam acomodar todas as crianças independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, lingüísticas ou outras, inclusive crianças deficientes e superdotadas, crianças de rua e que trabalham, crianças de origem remota ou de população nômade, crianças pertencentes a minorias lingüísticas, étnicas ou culturais, e crianças de outros grupos marginalizados (Declaração de Salamanca).

A Declaração de Salamanca reconhece, em seu texto, os diferentes desafios aos sistemas escolares, o que não deve desestimulá-los a buscar formas de educar estas crianças, jovens e adultos de forma bem-sucedida, incluindo aqueles que possuam desvantagens severas, seja de ordem física, mental ou social. No campo da Educação, isso implica o desenvolvimento de estratégias que promovam a equalização de oportunidades.

As últimas décadas do século XX se caracterizaram, em termos sociais, pela busca de tendências políticas que promovessem a integração, a participação e o combate à exclusão. “Inclusão e participação são essenciais à dignidade humana e ao desfrute e exercício dos direitos humanos” (Declaração de Salamanca).

Um dos princípios fundamentais da escola inclusiva é o de que todas as crianças devem aprender juntas, sempre que possível, independentemente de quaisquer dificuldades ou diferenças que elas possam ter. A escola deve reconhecer e atender às necessidades diversas de seus alunos, comprometida com os diferentes estilos e ritmos de aprendizagem. Só assim haverá a possibilidade de se assegurar uma educação de qualidade a todos.

As propostas curriculares, os arranjos organizacionais, as estratégias de ensino, a utilização de recursos e as parcerias com grupos da comunidade deverão promover a adequação e a continuidade das ações, voltadas ao permanente apoio às necessidades especiais encontradas na comunidade escolar.

Pelo que você leu até agora, deve ter verificado que, nesse contexto, os gestores escolares têm uma responsabilidade especial a fim de promover atitudes positivas por meio da comunidade escolar, organizando a cooperação entre os professores de classe e o pessoal de apoio. Cada escola é coletivamente responsável pelo sucesso ou fracasso de cada estudante, dividindo com os professores e os próprios alunos a responsabilidade pela educação dos alunos que demandam atenção especial.

Um outro aspecto legal, de profunda relevância na concepção, é que a elaboração dos projetos pedagógicos dos cursos de formação de professores deve ter pressupostos da escola inclusiva que apontam para a necessidade de se incluir, em todos os cursos de graduação, notadamente nas licenciaturas, componentes curriculares que contemplem a educação do portador de necessidades educativas especiais, uma vez que esses alunos devem, segundo a legislação em vigor, estudar, preferencialmente, no ensino regular. Em dezembro de 1994, em atendimento às determinações constitucionais, o Ministério da Educação, aprovou a Portaria nº 1793, que recomenda a inclusão de disciplinas e conteúdos específicos nos currículos de formação de docentes e outros profissionais que interagem com os portadores de necessidades especiais (Brasil, MEC, 1994).

ATIVIDADE



1. Você vai assinalar, no quadro a seguir, os grupos de crianças que a Declaração de Salamanca coloca como prioridade de atendimento nos estabelecimentos escolares:

| | |
|---|-----|
| Crianças portadoras de altas habilidades (superdotadas) | () |
| Crianças de comunidades indígenas | () |
| Crianças moradoras em favelas | () |
| Crianças surdas | () |
| Crianças aidéticas | () |
| Crianças com retardo mental | () |
| Crianças de comunidades do campo | () |
| Crianças com deficiência visual | () |

COMENTÁRIO

Você assinalou todas as crianças citadas em nosso quadro, não é mesmo? A Declaração de Salamanca atribui alta prioridade política à Educação e determina que os sistemas educacionais devem estar preparados para receber todas as crianças, independentemente de suas diferenças ou dificuldades individuais.

A EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL

No Brasil, apesar de diferentes legislações abordarem a questão da educação inclusiva e o atendimento igualitário a todos os cidadãos, no que se refere à Educação, saúde, direitos no trabalho, locomoção dentre outros, verificamos que o conceito de educação inclusiva ainda é desconhecido de grande parte da população, até de muitos profissionais da Educação. Na verdade, não é só para a escola e para os professores que a convivência com alunos portadores de deficiências é difícil. A sociedade não sabe ainda lidar com a diversidade própria do ser humano e tem dificuldade em conviver não só com as diferenças físicas ou mentais, mas também com diferenças religiosas, culturais, lingüísticas e de gerações.

O que você chamaria de portadores de necessidades educativas especiais? Ou melhor o que são os PNEE? Provavelmente, a primeira resposta que lhe ocorre é a citação de surdos ou de cegos. O que se deve entender como PNEE é um universo bem maior do que o primeiro pensamento que você teve. Crianças residentes em comunidades violentas, crianças com pais dependentes de drogas lícitas (álcool, por exemplo) ou ilícitas (maconha, cocaína), crianças de rua, crianças desviadas para o trabalho escravo são exemplos de portadores de necessidades educativas especiais (PNEE).

A escola inclusiva é aquela que incorpora com competência um trabalho pedagógico de igualdade social, de forma que todos os alunos, PNEE ou não, se sintam parte constitutiva do seu cotidiano, a escola onde todos os alunos se sintam felizes nas suas rotinas diárias e formem um grupo social, onde a solidariedade e o respeito mútuo são também exercidos por professores, funcionários, pais e elementos da comunidade local.

A inclusão de portadores de deficiências demanda do poder público iniciativas voltadas para a formação de professores, a adaptação de prédios escolares e a aquisição de recursos didáticos.

O governo federal iniciou a distribuição de cerca de 40 mil livros em braile para alunos deficientes visuais de 1.244 escolas públicas e especializadas, sem fins lucrativos, de todo o país. Esta é a primeira vez no Brasil que todos os estudantes cegos, matriculados no Ensino Fundamental, irão receber livros didáticos em braile. O MEC também está estendendo a ação para os livros paradidáticos. Em 2004, livros de literatura infanto-juvenil, romances, crônicas, dentre outros foram adquiridos para equipar as bibliotecas de escolas públicas que possuem alunos cegos matriculados. O Instituto Benjamin Constant, situado na cidade do Rio de Janeiro, fundado em 1854, é órgão de estudos e pesquisas do MEC e uma referência nacional e internacional no atendimento a pessoas com deficiência visual.

Essa ação política faz parte de uma série de outras iniciativas voltadas para a educação inclusiva que prevê também a distribuição de material didático, formação de profissionais, instalação de laboratórios de informática e, principalmente, o crescimento da inclusão de alunos com deficiências visuais, auditivas, físicas e outras nas escolas regulares de todo o país.

Para alunos portadores de deficiência auditiva, foram adquiridas coleções de livros digitais em Libras (Língua Brasileira de Sinais) da literatura infanto-juvenil, dentre outros: *Alice no país das maravilhas*, *Iracema*, *Pinóquio*, *Aladim*, *O alienista*, *A missa do galo*, etc. O governo vem atuando para reduzir o percentual de 36% de jovens de 0 a 17 anos com deficiência auditiva que estão fora da escola.

Como parte das ações governamentais para a concretização de uma escola inclusiva podemos citar a elaboração e a divulgação das diretrizes curriculares para a Educação Indígena, a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial, a Educação no Campo e a Educação das Relações Étnico-Raciais, conforme você já leu na Aula 10, todas elas com a intenção de orientar a construção de projetos político-pedagógicos que, de fato, promovam a integração e a inclusão.

Atualmente, o Brasil é o país da América Latina que mais inclui estudantes com necessidades educacionais especiais em escolas regulares, seguido do México e do Chile. As pesquisas do INEP apontam o cresci-

mento de 76,4% na matrícula de alunos com deficiência em classes comuns, passando de 110.704 em 2002, para 195.370 alunos em 2004.

Embora se perceba que, na última década, houve uma preocupação social e política com a educação de portadores de necessidade educativas especiais (PNEE), inclusive com a criação, no âmbito do MEC, da Secretaria Nacional de Educação Especial, a inclusão social de milhões de brasileiros tem estado comprometida por algumas causas que as diferentes avaliações têm demonstrado. A região Nordeste, por exemplo, onde se concentra 72% do total de municípios com maior exclusão socioeconômica do Brasil e onde está a menor renda per capita do país, apresenta os piores desempenhos dos estudantes avaliados. Veja algumas dessas constatações:

- Apenas 45,5% dos alunos matriculados em escolas públicas têm acesso à biblioteca no próprio estabelecimento de ensino. No caso da escola particular, esse percentual sobe para 86,6%.
- A exclusão digital é mais intensa nas escolas públicas. Apenas 6,4% delas têm acesso à internet, enquanto nas escolas particulares esse percentual é de 50,6%;
- Os alunos com desempenho muito crítico apresentam uma alta taxa de distorção idade-série: 58% deles estão acima da idade considerada adequada para a 4ª série, que é de 10 anos. Dos estudantes com desempenho adequado, apenas 11% apresentam distorção idade-série;
- O percentual de alunos com desempenho muito crítico que trabalha é de 30%. No caso dos alunos com desempenho adequado, esse percentual cai para apenas 4%.

Quando analisamos os dados obtidos nas pesquisas, comprovamos como a escola pública brasileira tem concorrido para a exclusão social, como você já leu na Aula 11. As escolas com maiores índices de reprovação e de abandono, portanto, as menos produtivas, são aquelas localizadas nas regiões mais pobres, em que um alto número de crianças já trabalha, com menos equipamentos e recursos didáticos, nas quais os professores são menos preparados. Concorrem, assim, para aumentar a exclusão social de seus alunos.

Outra pesquisa realizada pelo INEP, em 2003 - *Mapa do analfabetismo no Brasil*, comprova o cenário da exclusão social. Em um país como o nosso, em que a taxa de analfabetismo absoluto, em 2001, era

de 12,4% da população, os maiores índices de analfabetismo estão entre os negros e pardos (16,6%), os de renda familiar mais baixa (28,9%), os residentes nas áreas rurais (28,7%), com maior concentração nas cidades da região Nordeste (24,3%).

Como você pode concluir, o desempenho escolar dos alunos está associado a muitos fatores. Embora as pesquisas apontem para uma relação direta de escolaridade e sucesso social, a escola brasileira não tem contribuído para reduzir a exclusão a que estão, *a priori*, submetidos tantos brasileiros.

A QUESTÃO DAS COTAS NAS UNIVERSIDADES

A Constituição de 88, no Artigo 5º, a que já nos referimos, e que estabelece os direitos e deveres individuais e coletivos, é clara quando aborda a questão da discriminação e do racismo. No inciso XLI afirma que *a lei punirá qualquer discriminação, atentatória dos direitos e liberdades fundamentais*, e, no inciso XLII completa: *a prática do racismo constituirá crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei*.

Entretanto, não basta a letra da lei para que as discriminações não ocorram. Elas têm caráter cultural, muitas vezes se manifestando de forma inconsciente. As ações afirmativas têm, além do papel de combater estas atitudes, o de promover o desenvolvimento da consciência crítica para que a cidadania possa ser exercida em toda a sua plenitude.

Tirinha da Maninha



As manifestações preconceituosas no Brasil são, muitas vezes, tão arraigadas na herança cultural de nosso passado escravocrata que expressões como “a coisa está preta”, “tive um dia negro”, “ter um pé na cozinha”, “eu, racista? Até tenho amigos negros!”, “denegrir a imagem” e outras evidenciam no linguajar do dia-a-dia a desvalorização da herança cultural herdada de nossos antepassados africanos.

As ações afirmativas são bastante conhecidas nos Estados Unidos da América, onde, há, pelo menos, quarenta anos, elas são alvo de debates e de lutas políticas. Várias universidades americanas reservam vagas para as minorias negras, hispânicas e indígenas, onde o sistema de cotas não é obrigatório e sim, recomendável. Lá, *os defensores da ação afirmativa consideram-se vitoriosos porque se criou uma jurisprudência e as universidades contrárias à adoção dessas políticas, como a da Califórnia e a de Washington, terão que rever suas diretrizes* (MELLO, 2003, p. 68).

No Brasil, o assunto é recente. Os portadores de deficiências já têm reserva de uma cota de vagas em concursos públicos. Com relação aos negros, o Senador José Sarney apresentou um projeto de lei que pretendia instituir, em todo o país, cotas para negros nas universidades e nos concursos públicos. O anteprojeto de Lei da Reforma do Ensino Superior – último ato do ex-Ministro Tarso Genro no MEC – incluiu, em seus artigos, a obrigação das universidades incluírem em suas vagas, 50% de oriundos de escolas públicas e de negros, indígenas e outras minorias étnicas, proporcionalmente à realidade populacional da região em que se localize.

A Secretaria Especial para a Promoção da Igualdade Racial promoveu debates e trocas de experiências entre os reitores das universidades públicas dos Estados do Rio de Janeiro e da Bahia, que já implantaram o sistema de cotas e os das universidades de Brasília e Mato Grosso do Sul, que estão no mesmo processo de implantação de reservas de vagas.

As políticas de ação afirmativa que têm sido alvo de mais reportagens e debates são essas que reservam cotas de vagas nas universidades públicas brasileiras.

A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) tem sido o foco de atenções, devido às leis de reservas de vagas que foram sancionadas pelo Governo do Estado e que geraram muita polêmica na sua implementação.

No caso das duas universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro, a apresentação de um primeiro projeto de lei, oriundo do Poder Executivo, reservando 50% das vagas do vestibular para cada curso aos oriundos de escolas públicas gerou debates sobre o assunto. Após várias reuniões de professores com a participação da comunidade e deputados de diferentes partidos, a UERJ apresentou um parecer substanciado, no qual eram apresentadas críticas ao projeto, baseadas em critérios acadêmicos e jurídicos, incluindo sugestões e alternativas possíveis para que os alunos da rede pública de Ensino Fundamental e Médio pudessem apresentar melhores resultados no vestibular de todos os cursos, uma vez que, na matrícula geral dos cursos, o total de oriundos da rede pública, matriculados na UERJ já correspondia a 40,4% dos matriculados na Universidade.

Apesar disso, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovou o projeto por unanimidade e, em 28 de dezembro de 2000, o governador sancionou a Lei nº 3.524, que dispunha sobre os critérios de seleção e admissão dos alunos da rede pública estadual nas universidades públicas estaduais, sem incorporar as sugestões e críticas encaminhadas pela UERJ.

No ano seguinte, em 2001, uma outra lei, também sancionada pela ALERJ, determinou reserva de 40% das vagas de cada curso para estudantes autodeclarados negros ou pardos nas vagas das universidades estaduais – UERJ e UENF.

Outra lei, reservando 10% de vagas para deficientes físicos, não chegou a ser implementada de imediato, pois sua aprovação se deu após o início do processo de vestibular.

A reserva de vagas para estudantes oriundos de escolas públicas e para autodeclarados negros e pardos foi implantada em 2003. A cota de 40% para negros e pardos foi aplicada, primeiramente, dentro do percentual dos alunos oriundos de escolas públicas.

No início deste ano, após a realização do primeiro vestibular utilizando este sistema, e, divulgados os resultados, a polêmica foi instaurada em vários níveis. A sobreposição das leis ocasionou distorções em alguns cursos, gerando uma reserva real de mais de 60%, somadas as duas cotas. Sendo assim, embora as notas menores tenham sido obtidas por candidatos oriundos de escolas públicas, a reserva para negros e pardos tem motivado maior de-

bate. No âmbito jurídico, estas questões se manifestaram através de mais de uma centena de liminares contestando o resultado do Vestibular (UERJ, 2003).

Finalmente, em 2004, uma outra lei substituiu as anteriores. Pela nova legislação, o sistema de cotas nas universidades estaduais reservará 20% das vagas de cada curso para os oriundos das escolas públicas, 20% para os autodeclarados negros e 5% para portadores de deficiência e para as minorias étnicas. A inclusão de autodeclarados pardos se mostrou muito polêmica e de caráter muito duvidoso de comprovação e foi retirada da nova legislação.

No Supremo Tribunal de Justiça estão em processo de análise de constitucionalidade leis estaduais que estabeleceram o sistema de cotas, devido a mais de trezentos processos abertos por cidadãos que se sentiram prejudicados pelo regime de cotas implantado em algumas universidades brasileiras.

Enquanto isso, a grande preocupação das universidades é com a permanência dos alunos que ingressaram pelo sistema de cotas, pois, oriundos em sua grande maioria de famílias de baixa renda, será bastante difícil para eles manter-se na universidade, principalmente nos cursos que demandam uma dedicação em horário integral ou a aquisição de livros e materiais de alto custo.

A proposta de programas de assistência estudantil para os que têm renda familiar considerada baixa, para uma ajuda de transporte, alimentação e aquisição de material de estudo está incluída no anteprojeto da Reforma do Ensino Superior. Estão previstos 9% do orçamento de cada universidade para atender a esses programas de apoio aos estudantes.

Na verdade, o que se tenta, por meio das políticas de ação afirmativa é corrigir erros históricos e sociais enraizados na população. Obviamente, não será somente implantando o sistema de cotas nas universidades que acabaremos com a injustiça social representada pelo racismo, pela intolerância e pela marginalização de tantos brasileiros. O sistema de cotas nas universidades é apenas um paliativo para um problema social grave da atualidade: a exclusão da população mais carente.

Se não investirmos em uma escola básica de qualidade, em que a educação inclusiva seja o eixo condutor de todas as práticas pedagógicas, poderemos estar concorrendo para a deterioração da universidade pública, como já ocorreu com a Educação Básica.

O mito da democracia racial, de que não há racismo no Brasil cai por terra quando analisamos os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que aponta, entre outros dados, que dos 10% mais pobres do país, 70% são negros ou pardos.

O debate sobre as vagas nas universidades públicas abriga apenas um patamar da questão racial. O que a sociedade brasileira deve se perguntar é como sanar essa doença instalada na coluna vertebral do País. O Brasil, o último país a abolir a escravidão no mundo e o segundo maior em população negra (depois da Nigéria), começa a colocar em prática suas políticas de inclusão e a sociedade discute essa implementação (MELLO, 2003, p. 68).

CONCLUINDO NOSSA AULA...

Nesta aula, você teve a oportunidade de refletir sobre as injustiças econômico-sociais que levam milhões de brasileiros à exclusão da sociedade e sobre o papel importante que a escola tem nesse processo de inclusão de tantas crianças, jovens e adultos que demandam por uma comunidade justa e democrática que aponte para um futuro de paz e desenvolvimento para toda a nação.

ATIVIDADE FINAL

Você vai ler, a seguir, alguns trechos da matéria de autoria do jornalista Larry Rother, publicada no jornal americano *The New York Times*, do dia 7 de abril de 2003, sob o título “Cotas raciais esquentam opiniões em país multirracial”.

O governo brasileiro, em resposta às exigências de melhoria das condições da população negra, começou a impor cotas raciais para o funcionalismo público, contratações e admissões nas universidades. Mas isto provocou um amargo debate em um país que tradicionalmente se orgulha de ser uma “democracia racial” harmoniosa.

O campo de batalha inicial envolve duas universidades públicas daqui, que aceitaram uma classe de calouros composta de 40% de negros. Como nos Estados Unidos, estudantes brancos que não foram admitidos, apesar de apresentarem melhores notas no vestibular, contestaram a decisão das

universidades na Justiça. Eles argumentam que lhes está sendo negado a “igualdade de acesso ao ensino” garantida pela Constituição do Brasil de 1988.

Como subproduto do debate, os brasileiros também estão sendo forçados a definir quem é negro, um processo que consideram confuso e estranho. Mais de 300 termos são usados para designar cor de pele – desde de “crioulo” para pele escura até “brancarão” para pele mais clara – em um país onde relacionamentos inter-raciais são a norma, e não a exceção. Como resultado, categorias raciais nunca foram definidas como foram em países mais segregados.

A admissão na faculdade no Brasil é altamente competitiva, com mais candidatos do que vagas disponíveis, especialmente para as prestigiadas universidades públicas, e se baseia em um sistema onde o que vale é a pontuação no vestibular. Dos 1,4 milhões de estudantes aceitos em universidades no Brasil a cada ano, apenas 3% se identificam como negros, e apenas 18% vêm de escolas públicas, onde estudam a maioria dos negros brasileiros.

Segundo o novo sistema de admissões no ensino superior adotado aqui, todos os candidatos que se declararem de “descendência africana” nos formulários de admissão serão considerados negros e receberão tratamento preferencial.

Mas isto tem levado a queixas de abusos, nas quais estudantes que não têm pele escura ou características consideradas africanas – incluindo alguns de descendência asiática ou judaica – se designaram como negros para aumentar suas chances de serem admitidos.

Após a leitura destes parágrafos, escreva a sua opinião sobre a política de cotas no Ensino Superior. Diga se sua expectativa como cidadão é de que esta proposta mudará as desigualdades socioeconômicas brasileiras e elevará a qualidade da Educação Básica. Justifique sua resposta.

COMENTÁRIO

As opiniões sobre o sistema de cotas estão divididas. Há os que defendem essa política, alegando que não é justo que os mais bem dotados no aspecto econômico freqüentem universidades públicas e gratuitas, que têm apresentado um desempenho acadêmico superior, enquanto os mais pobres têm de pagar instituições privadas ou nem podem atingir este nível de ensino por falta absoluta de recursos. Quanto à melhoria da escola básica, encontramos várias pessoas afirmando que o sistema de cotas poderá trazer um novo estímulo para a sua qualificação e outras julgam que investimentos maiores nas etapas de Ensino Básico, automaticamente, conduziriam os mais pobres a concorrerem em igualdade de condições com todos os demais brasileiros.

RESUMO

As ações afirmativas desenvolvidas pelos movimentos sociais e pelas políticas de governo têm tentado reduzir as desigualdades sociais e econômicas em todos os estados brasileiros. A educação inclusiva, como uma política de ação afirmativa, veio permitir a inserção educacional de pessoas portadoras de necessidades educativas especiais. Uma outra política de ação afirmativa está relacionada com a inclusão social na universidade pública de negros e de pobres, tradicionalmente excluídos das nossas elites econômicas.

INFORMAÇÕES SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, você fará uma leitura sobre o financiamento da Educação no Brasil. Vamos trazer para reflexão as questões relacionadas com o Fundef e com o projeto de lei que cria o Fundeb. Assim, você será capaz de responder quem paga a educação pública no Brasil.

Financiamento da Educação Básica

AULA

13

Meta da aula

Apresentar os aspectos do financiamento da Educação no Brasil.

objetivos

Ao final desta aula, você deverá ser capaz de:

- Reconhecer a evolução histórica da legislação sobre os recursos financeiros para a Educação brasileira.
- Identificar a aplicação dos recursos financeiros para o Ensino Fundamental, a partir do Fundef.
- Definir outras fontes de financiamento da educação pública.

INICIANDO NOSSA AULA...

O Brasil tem investido em Educação muito menos do que outras nações em situação político-econômica semelhante. A partir da década de 1990, intensificou-se um processo de transformações científicas e tecnológicas e de globalização dos mercados. A automatização tem tornado descartável a mão-de-obra não-qualificada e exigido uma mudança profunda na Educação Básica, a partir do tipo de trabalhador que as comunidades necessitam, com novas competências para o enfrentamento desse novo mundo que se descortina. Esses fatores impuseram a necessidade de mais investimentos financeiros em Educação e de maior controle na sua aplicação.

Você já parou para pensar sobre perguntas que talvez nunca lhe tenham sido feitas? Vejamos algumas delas:

- de onde vem o dinheiro que custeia a Educação?
- quem paga a conta do Ensino Fundamental? Da Educação Infantil? Do Ensino Médio?

Esse é o assunto desta aula, tão importante quanto os que já foram abordados durante nosso curso, mas que ainda é muito pouco analisado pelos professores e estudado pelos pesquisadores: o financiamento da Educação.

REVENDO OS PRECEITOS LEGAIS

As preocupações com os recursos financeiros para a Educação brasileira não são recentes. Há, pelo menos, cinquenta anos o assunto é debatido nos meios políticos e acadêmicos. Em janeiro de 1954, Anísio Teixeira, durante o Congresso Brasileiro de Educação, realizado em Curitiba, apresentou um trabalho intitulado *Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro*, no qual afirmava

a necessidade da existência de fundos que captassem os recursos da União, dos Estados, dos Municípios e dos particulares e alertava que este *empreendimento só poderia ser levado a termo pela decisão e a providência dos poderes públicos, em cooperação*. Completava, afirmando que *só eles poderão arcar com os ônus de financiar, de manter o imenso sistema de educação que a democracia brasileira já está a exigir*” (LEITE, 2000, p. 76).

Em 1954, conforme pesquisas de Leite (2000), aplicávamos 2% da renda nacional em Educação e havia oito milhões de crianças na faixa etária do Ensino Fundamental. Hoje, esse número é cinco vezes maior, enquanto o investimento em Educação é de cerca de apenas 5%.

É claro que esse investimento, hoje, como também naquela época, é insuficiente, “muito menos pelo valor monetário e muito mais pela administração irregular, incompetente e não comprometida com os ideais de transformar efetivamente a nação” (LEITE, 2000, pp. 76-77).

As constituições brasileiras têm determinado percentuais mínimos de recursos para financiamento do ensino. A de 1934, em pleno período varguista, já definia para a União e os municípios cerca de 10% das fontes de recursos e para os estados e o Distrito Federal, 20%. As de 1946, 1969 e 1988 determinaram para estados, municípios e Distrito Federal o mesmo percentual: 25%. Com relação aos mínimos previstos para a União, as diferentes constituições têm aumentado os índices dos 10% previstos em 1934 e em 1946 para 13%, na Constituição de 1969, e, finalmente, para 18%, na Constituição Federal de 1988.

Embora nossos instrumentos legais venham determinando, já há muito tempo, percentuais de renda tributária para a manutenção do ensino, foi somente com a Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – que se definiu legalmente, nos artigos 70 e 71, o que se deve e o que não se deve considerar como despesas na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE). Até então, despesas e obras de todo tipo eram realizadas pelos nossos governantes, sob a alegação de que contribuíam para a melhoria do processo educacional.

A aplicação de recursos financeiros na Educação pública tem sido um desafio e uma preocupação para alguns pesquisadores desde a década de 1960, quando a centralização tributária levou estados e municípios ao empobrecimento, obrigando o MEC a *exercer sua política através das transferências educacionais, quase que só destinadas aos estados* (MELLO e SOUZA e ABREU, 1997, p. 4).

Nos anos 1970, os repasses financeiros efetuados pelo MEC passaram a depender da apresentação de projetos pelos estados, não merecendo o Ensino Fundamental prioridade em seu atendimento. Em contrapartida, a aprovação dos projetos estaduais não tinha critérios definidos com clareza para repasse de recursos, o que favorecia o apadrinhamento de alguns estados e municípios, em detrimento de outros. A década de 1980 não apresentou grandes mudanças nessa sistemática, apenas o fato de os estados, em vez de vários projetos, terem de apresentar o Plano de Trabalho Anual (PTA), com base no qual os repasses seriam feitos durante o ano, atendendo a um cronograma de desembolso.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Emenda 14, de 1996, abordam pontos importantes com relação ao financiamento da Educação: gratuidade do ensino público; financiamento, pela União, das instituições de ensino públicas federais; função redistributiva e supletiva, como garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino; e aplicação anual mínima de 18%, pela União, e de 25%, pelos estados e municípios, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/88, art. 212).

Os estudos realizados sobre os investimentos públicos em Educação em diferentes países apontam para duas formas de financiamento da Educação: com impostos privativos e específicos para o custeio da Educação ou com percentagens da renda tributária para a manutenção do ensino. No Brasil, o segundo tipo de financiamento foi o definido em lei, incluindo também as contribuições sociais destinadas ao ensino, como o salário-educação.

ATIVIDADE



1. Complete o quadro a seguir com os percentuais mínimos de impostos definidos nas diferentes constituições brasileiras a serem aplicados em Educação:

PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS EM EDUCAÇÃO

| Constituições brasileiras | União | Estados | Municípios |
|---------------------------|-------|---------|------------|
| Constituição de 1934..... | | | |
| Constituição de 1946..... | | | |
| Constituição de 1968..... | | | |
| Constituição de 1988..... | | | |

COMENTÁRIO

Pelo quadro anterior, você pode verificar que tem sido bem pequeno o aumento de percentuais mínimos de recursos definidos nas constituições brasileiras para investimentos em Educação, considerando-se que as demandas por mais ensino e melhor Educação pública crescem a cada ano. No período de 1934 a 1988, que separa as constituições citadas no quadro, quantos fatos históricos nacionais e internacionais aconteceram? Quantas mudanças sociais e tecnológicas ocorreram em todo o mundo? Dos 10% previstos

para a União, estados e municípios, determinados pela Constituição de 1934, para os 18% para a União e 25% para estados e municípios, pela Constituição de 1988, o crescimento percentual é muito pequeno, se considerarmos que, nesse período de mais de cinquenta anos, o aumento populacional e as mudanças sociais estão exigindo cada vez mais um trabalhador mais qualificado e com mais estudo.

A SITUAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

A situação dos municípios, após a Constituição de 1988, foi fortalecida consideravelmente, tendo modificado sua posição frente ao Estado, que passou a considerá-los componentes da estrutura federativa. O Artigo 1º da nossa Constituição declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal. O Artigo 18 acrescenta que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

Inúmeros juristas reivindicavam com insistência a inclusão dos municípios no conceito de nossa Federação. Esses municipalistas sustentavam que o município deveria ser peça essencial da nossa Federação, desde a Constituição de 1946, que o transformou em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo. Hoje, não há como negar que os municípios são componentes da Federação Brasileira, por força expressa da Constituição Federal.

Como entidades estatais integrantes da Federação, os municípios possuem autonomia, como está determinado na Constituição Federal, que se expressa de três formas peculiares:

- a. Autonomia política – poder de elaborar a própria lei orgânica, nomear e investir as autoridades locais.
- b. Autonomia administrativa – gestão dos negócios de exclusivo interesse local.
- c. Autonomia financeira – instituição e arrecadação dos tributos que lhe cabem.

A autonomia financeira dos municípios advém, basicamente, das fontes de receitas determinadas no texto constitucional. Dentre estas fontes de receita, encontram-se os impostos e tributos de competência municipal e as receitas advindas da repartição dos impostos federais e estaduais, por meio de transferências desses recursos para contas municipais e estaduais.

No Artigo 30 da Constituição Federal estão determinadas as competências dos municípios. Dentre outras determinações, a Lei Magna prescreve que os municípios podem *instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei*.

Em relação ao financiamento da Educação, as duas leis 9.394 (LDB) e 9.424 (Lei do Fundef), promulgadas em dezembro de 1996, com apenas quatro dias de diferença da data de publicação, trouxeram definições para este campo da Educação, o que revolucionou a mentalidade até então existente nas equipes das secretarias de educação e das direções das escolas, obrigando-as a refletir sobre os custos da Educação pública, a valorização de cada matrícula feita no Ensino Fundamental, como e onde aplicar os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Os percentuais mínimos de recursos a serem aplicados em Educação são calculados sobre a receita resultante de impostos próprios e de transferências de impostos previstas na Constituição Federal.

Observe, no **Quadro 13.1**, os tipos de impostos existentes no Brasil; veja quais são os impostos próprios de cada esfera governamental e as transferências realizadas, a partir dos quais são calculados os mínimos a serem aplicados em Educação.

Quadro 13.1: Impostos e transferências para estados e municípios de acordo com a constituição federal de 1988

| UNIÃO | ESTADOS | MUNICÍPIOS |
|-------------------------------|--|---|
| Impostos próprios | Impostos próprios | Impostos próprios |
| Imposto sobre importação (II) | Imposto sobre veículos automotores (IPVA) | Imposto sobre propriedade territorial urbana (IPTU) |
| Imposto sobre exportação (IE) | Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> (ITCM) | Imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI) |

| | | |
|---|---|---|
| Imposto territorial rural (ITR) | Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) | Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) |
| Imposto sobre produção industrial (IPI) | | |
| Imposto sobre operações financeiras (IOF) | | |
| Imposto de renda - IR | | |
| Impostos transferidos | FPE - Fundo de participação dos estados | FPM - Fundo de participação dos municípios |
| | IPRRF - Imposto de renda retido na fonte | IPRRF - Imposto de renda retido na fonte |
| | IOF - Ouro | IOF - Ouro |
| | LEI KANDIR | ITR (50% da União) |
| | | IPVA (50% da União) |
| | | Lei Kandir |

LEI KANDIR

Lei Complementar nº 87/1996 – trata da compensação das perdas financeiras das unidades federadas, em consequência da desoneração do pagamento de ICMS de determinados produtos para exportação.

ATIVIDADE

2. A partir da leitura que você fez até agora, escreva:

a. O que é MDE.

b. O que são os impostos próprios dos estados.

c. O que são os impostos próprios dos municípios.

d. O que é FPE e FPM.

COMENTÁRIO

Como você leu até este momento de nossa aula, MDE é a sigla usada para referenciar os recursos financeiros que os poderes públicos são obrigados a aplicar, exclusivamente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, não podendo ser utilizados em áreas como cultura, saúde etc.

Quanto aos impostos próprios dos estados, temos o IPVA, que todos os proprietários de veículo(s) têm de pagar uma só vez ao ano ou em parcelas; o ICMS, que está embutido em todas as compras que fazemos; o ITCM, que é o imposto que os herdeiros pagam quan-

do terminam o inventário dos bens deixados por algum parente que tenha falecido. Dos impostos próprios dos municípios, o mais conhecido é o IPTU, que todo proprietário de imóvel tem de pagar anualmente, no total ou em parcelas. A legislação permite aos proprietários que alugam seus imóveis incluírem esse imposto no aluguel a ser pago pelo inquilino. O ISS é outro imposto que fica embutido nas despesas que fazemos quando contratamos o serviço de um profissional de qualquer área. Quanto ao ITBI, chamado imposto de transmissão, é o que tem de ser pago pelo comprador de um bem imóvel.

As siglas FPE e FPM significam, respectivamente, Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, e são constituídos pelos impostos transferidos da União.

O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF

A Constituição determinou, no Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que, nos dez primeiros anos, a contar de sua promulgação, o Poder Público desenvolveria esforços com a aplicação de, pelo menos, 50%, (cinquenta por cento) dos recursos a que se referia o Artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental.

O Artigo 212 da Constituição determinava:

a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para compreendermos melhor as questões que envolvem atualmente o financiamento do Ensino Fundamental, é preciso que reflitamos sobre as mudanças ocorridas nos últimos anos, provocadas pela promulgação:

- da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988;
- da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996;
- da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB) e
- da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Lei do Fundef).

Provavelmente, nenhuma lei discutida amplamente pelo Congresso Nacional, sancionada pelo Presidente da República, como foi o caso da Lei 9.424/96, teve como determinação sua implantação após um ano de promulgada. Com relação à Lei do Fundef, isso ocorreu devido à pressão de inúmeros governadores que, tendo estimulado a municipalização de sua rede de Ensino Fundamental, especialmente a de 1ª a 4ª série, perceberam que teriam de dividir, com os municípios de seu estado, parte dos recursos financeiros que até então administravam com exclusividade. Este foi o caso do então governador do estado do Rio de Janeiro – Marcello Alencar –, que foi um dos mais presentes em Brasília, pressionando os deputados e senadores da base política do governo para que a aplicação da Lei 9.424 não ocorresse de imediato. Apenas os estados do Pará, Goiás e Espírito Santo, com base nos artigos 4º e 5º da referida lei, anteciparam-se aos demais e decidiram aplicá-la logo, em 1997.

Esta Lei 9.424/96 – que ficou conhecida como a Lei do Fundo – em seus diferentes artigos, discrimina os recursos que deverão compor o Fundef, sua distribuição e os cálculos do custo por aluno. Define a sistemática de repasse dos recursos, a criação dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef e dava prazo de seis meses para a criação de novos planos de carreira e remuneração do magistério, determinação que não foi cumprida pela maioria dos estados e municípios brasileiros, por causa de recurso impetrado junto ao Supremo Tribunal Federal, solicitando a prorrogação do prazo.

A criação do Fundef foi, segundo o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a medida de maior impacto adotada na área da Educação, eleita, por seu governo, como de prioridade máxima, ou seja, o Ensino Fundamental (MEC, 1997). Sem meias palavras, e amparado por pesquisas de opinião que atribuíam ao MEC, liderado pelo Ministro Paulo Renato Souza, o melhor desempenho de todo o corpo ministerial, chegou mesmo a assumir que as realizações nessa área eram o carro-chefe de sua campanha, visando à reeleição (*Jornal do Brasil*, 15/1/98, p. 4).

A Emenda Constitucional nº 14/96 estabeleceu ainda que o Fundef seria constituído por, pelo menos, 15% dos recursos definidos na Constituição Federal, determinando que os valores relativos ao fundo seriam distribuídos entre cada estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de Ensino Fundamental, e que a União Federal, a partir de lei ordinária que regulamentasse

sua implantação, deveria complementar os recursos dos fundos em cada estado, quando seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente a cada ano. Assim, por intermédio da Lei 9.424, de 24/12/1996, foi implantado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), determinando-se que, a partir de 1º de janeiro de 1998, o referido fundo ficaria, automaticamente, criado no âmbito de cada estado.

A Lei 9.424/96 (Lei do Fundef), ao dispor sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno, estipulou que tal valor seria fixado por ato do Presidente da República e nunca seria inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do Ensino Fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.

É preciso lembrar que, em 1995, quando o Poder Executivo encaminhava ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional nº 233 (PEC 233), que deu origem à Emenda 14 e à Lei do Fundef, admitia, na exposição de motivos, que se o total dos recursos destinados ao Ensino Fundamental fosse utilizado naquele ano, haveria *uma disponibilidade média de aproximadamente R\$ 340,00 por aluno*. No final de 1996 (23 de dezembro), entretanto, a Lei 9.424/96 instituiu, para o ano de 1997, o valor mínimo de R\$ 300,00. Infelizmente, os valores estipulados como mínimos, desde a implantação do Fundef, até hoje não corresponderam à proporção prevista na lei.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) obrigou os municípios e os estados a contribuírem com seus recursos para uma conta estadual única, por dez anos (1998-2007), da qual serão recambiados para contas bancárias específicas. O Fundef é composto dos recursos oriundos do próprio estado e de seus municípios, e é de natureza contábil, sendo a distribuição de seus recursos automática a cada dez dias. Tal repasse é realizado de acordo com o número de alunos matriculados da 1ª à 8ª série regular do Ensino Fundamental das redes públicas, número este informado pelo censo escolar do ano anterior. A verba é depositada em contas, exclusivamente abertas para esse fim, nas agências do Banco do Brasil dos estados, municípios e Distrito Federal.

Embora haja um reconhecimento de que a Lei do Fundo trouxe mais transparência à aplicação dos recursos em Educação, é preciso admitir que

essa redistribuição de recursos financeiros provocou perdas para vários estados e municípios brasileiros, enquanto outros só têm lucrado com o repasse de recursos do Fundef. Em recente pesquisa divulgada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Brasil (UFRJ), Luiz Carlos Gil Esteves, em sua tese de doutorado, escreveu:

(...) entre 1998 e 2002, o governo estadual do Rio de Janeiro perdeu vultosos recursos financeiros por conta da implementação do Fundo, cujos percentuais variaram entre 50,9% em 1998 e 54,9% em 2002, numa perda média de 52,1% no quinquênio. No mesmo período, vinte e oito municipalidades fluminenses também foram dotadas na média, de menos recursos em relação à sua ‘contribuição’ inicial ao Fundef (ESTEVEES, 2005, p. 163).

Em seu estudo, Esteves (2005) explica que, como a lógica de repasse de recursos do Fundef é o quantitativo de alunos matriculados no Ensino Fundamental, ganha mais quem tem uma população escolarizada maior, regularmente matriculada nessa etapa de ensino. Por esse motivo, o estado do Rio de Janeiro, que tem grande parte de seu Ensino Fundamental municipalizado, e os municípios de pequeno porte, que, de maneira geral, têm uma pequena população em idade escolar, perdem recursos para municípios de grande porte ou com altos quantitativos de população freqüentando o Ensino Fundamental. Este é o caso da capital do estado – a cidade do Rio de Janeiro – que é o município brasileiro que mais ganha recursos do Fundef, devido à sua rede de 1.044 escolas públicas e quase 700.000 alunos regularmente matriculados no Ensino Fundamental.

Questões relativas à carreira e à remuneração do magistério foram também tratadas, de forma ampla, pela Lei 9.424 em seu Artigo 9º, as quais foram posteriormente aprofundadas pela Resolução nº 3/97 do Conselho Nacional de Educação.

De acordo com o Artigo 4º desta lei, o acompanhamento e o controle social sobre os recursos do Fundef devem ser realizados por conselhos instituídos no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos quais devem fazer parte representantes do poder executivo, dos professores e diretores de escolas, dos pais de alunos e dos sindicatos em atuação nas respectivas redes de ensino. O prazo final para a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef foi fixado, pela Lei 9.394/97, em 30 de junho de 1997.

Seria desejável que, em todas as esferas governamentais, os Conselhos do Fundef fossem órgãos de diálogo e troca de informações e experiências entre o poder público, os profissionais de magistério e a população, devendo estes últimos serem indicados democraticamente por seus pares – trabalhadores da Educação e pais de alunos –, e não pelo poder executivo local, como vem acontecendo nos municípios e estados em que a consciência crítica a respeito da importância da discussão ampla sobre a aplicação dos recursos financeiros ainda não está incorporada.

A criação do Fundef foi, provavelmente, a medida de maior impacto adotada na área do financiamento da Educação nos últimos anos. Em linhas gerais, o Fundef é composto por 15% dos recursos:

- do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM (Constituição Federal, de 5/10/88 e Lei 5.172, de 25/10/66);
- da parcela do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS devido aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Constituição Federal, de 5/10/88);
- da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – devida ao Distrito Federal e aos estados (Constituição Federal, 05/10/88 e Lei Complementar nº 61, de 26/12/89).

Outras transferências federais (ITR, IRRF), estaduais (IPVA) e os impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI) não são incluídos na composição do Fundo Estadual.

Os recursos provenientes de transferência de que trata esse dispositivo legal, no que tange aos municípios, estão previstos nos **artigos 158, inciso II e 159, inciso I, alínea a, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 1988**. Essa situação perdurou da promulgação da Constituição até o advento da Emenda Constitucional nº 14, que veio modificar vários artigos do texto original da Constituição (Artigos 34, 208, 211 e 212 e o Artigo 60 do ADCT).

Com as modificações introduzidas por esta emenda, o prazo inicialmente previsto naquele artigo, que expiraria em 1998, foi prorrogado por mais dez anos, a contar da sua promulgação, e o percentual dos recursos financeiros para a Educação, a serem aplicados no Ensino Fundamental, passou a ser de 60% (sessenta por cento) dos percentuais determinados pela Constituição Federal. Como estados e municípios têm de obrigatoriamente aplicar, no mínimo, 25% da receita de impostos em Educação,

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Artigo 158 – Pertencem aos municípios:

I-
II- cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis nele situados.

Artigo 159 – A União entregará:

I-
a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal.

retirados os 60% desses recursos destinados ao Ensino Fundamental (portanto, 15% do total da determinação constitucional), restam 40%, que podem ser aplicados nas demais etapas da Educação Básica – Educação Infantil e Ensino Médio – e no Ensino Superior, desde que respeitadas as determinações legais.

Os recursos do Fundo devem ser gastos apenas com a manutenção e o desenvolvimento do Ensino Fundamental público, da seguinte maneira:

- pelo menos 60% desses recursos, na remuneração dos profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, aí incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, conforme o disposto no artigo 2º, da Resolução nº 3, do Conselho Nacional de Educação – CNE (DOU, 13/10/97);
- no máximo 40% desses recursos, na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, conforme disposto no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) contribuiu com a definição da aplicação de percentuais mínimos, ao detalhar, nos artigos 70 e 71, respectivamente, o que deve e o que não deve ser considerado como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, a remuneração e o aperfeiçoamento dos profissionais do magistério, a aquisição, manutenção e conservação de instalações e equipamentos, a aquisição de material didático, a implantação e o desenvolvimento de programas de transporte escolar e outras atividades necessárias ao funcionamento do sistema educacional são considerados legalmente como inseridos nos recursos financeiros destinados ao ensino (LDB, Artigo 70).

Despesas oriundas de programas suplementares de alimentação (merenda escolar), de assistência médico-odontológica, psicológica e de assistência social, de obras de infra-estrutura e de construção de escolas, da remuneração de trabalhadores da Educação desviados de função, em atividades alheias ao ensino e, ainda, de pesquisas que não visem ao aprimoramento do ensino, estão inseridas como não-constitutivas de programas de manutenção e desenvolvimento do ensino, portanto, excluídas dos recursos financeiros destinados à Educação (LDB, Artigo 71).

Como os recursos do Fundef são destinados exclusivamente para o Ensino Fundamental regular, vários municípios se viram obrigados a

reduzir ou, no mínimo, a parar o atendimento à Educação Infantil, que, a partir da nova LDB passou a ser de 0 a 6 anos, e a Educação de Jovens e Adultos de atendimento supletivo.

Em setembro de 1999, foi apresentada a primeira Proposta de Emenda Constitucional, com o objetivo de ampliar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) para toda a Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio). A proposta era transformar o Fundef em Fundeb. Com a mudança de governo, em 2003, houve rediscussão da proposta de criação do Fundeb, devido à necessidade de previsão de novos recursos financeiros para sua execução. Caso a atual discussão sobre a PEC seja aprovada, o Fundef será substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb, a fim de garantir condições para que a Educação Infantil, sobretudo a pré-escola, e o Ensino Médio possam se desenvolver em todo o Brasil, como o Ensino Fundamental, contemplado pelo Fundef desde janeiro de 1998.

Embora aguardada com grande ansiedade pelos militantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a proposta de transformação do Fundef em Fundeb trouxe a frustração de não ter incluído as creches em sua proposta, apenas a faixa de 4 a 6 anos da Educação Infantil e o Ensino Médio. O governo explica que a inclusão da faixa etária de 0 a 3 anos implicaria investimentos financeiros incompatíveis com a realidade atual, e que já é um avanço político e social a incorporação das outras etapas.

ATIVIDADE



3. Sublinhe os gastos que podem ser realizados com os recursos do Fundef.

- a. Salários de docentes da Educação Infantil.
- b. Aquisição de material didático para os alunos da 1ª a 4ª série.
- c. Gratificação para diretores de escolas de 5ª a 8ª série.
- d. Pequenas obras nas creches municipais.
- e. Salários de professores de Ensino Fundamental cedidos ao gabinete do prefeito.
- f. Aquisição de uniformes para os alunos de 1ª a 4ª série.

COMENTÁRIO

Você sublinhou apenas as opções b e c, pois como leu, o Fundef se destina, exclusivamente, ao Ensino Fundamental. Quanto à opção e, não pode ser realizada com recursos do Fundef, pois fere o Artigo 71 da LDB, que determina as despesas que não podem ser incluídas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A aquisição de uniformes escolares se inclui no Inciso IV desse artigo, que impede incluir em MDE programas suplementares e outras formas de assistência social. Quanto às opções a e d, por estarem relacionadas com a etapa de Educação Infantil, não podem ser incluídas nos recursos oriundos do Fundef, pois estes se destinam, exclusivamente, ao Ensino Fundamental.

Dica de estudo

Acesse o site http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp

Digitando o nome de seu estado e do seu município e você poderá acompanhar, mês a mês, os valores dos depósitos feitos na conta do Fundef. Fique atento!

OUTRAS FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A questão do financiamento da Educação, adicionada à questão da autonomia das escolas, obrigou os dirigentes da Educação a atuarem além da área pedagógica que, até então, era exclusivamente seu campo de ação. Programas federais destinados a estimular a melhoria da gestão financeira da escola – como o Dinheiro Direto na Escola (PPDE) – determinaram a criação de associações de pais e mestres, devidamente registradas como pessoas jurídicas, a fim de receberem recursos adicionais para aquisição de equipamentos e obras nas escolas, pagamento de contas e atendimento a alunos mais carentes de recursos, bem como permitiram a captação de outros recursos junto à comunidade e a organizações não-governamentais. O PPDE tem contribuído para a gestão democrática e para a construção da autonomia da escola pública, pois a aplicação de seus recursos é decidida pela comunidade escolar, a partir das necessidades e prioridades detectadas.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995. Ele é composto pelo repasse anual de recursos financeiros a esco-

las públicas do Ensino Fundamental (estaduais, municipais e do Distrito Federal) e a instituições do Ensino Especial, mantidas por organizações não-governamentais (ONG), desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Tais recursos se destinam:

- à aquisição de materiais (permanente e de consumo) necessários ao funcionamento da escola;
- à manutenção, conservação e pequenos reparos nas unidades escolares;
- ao aperfeiçoamento de profissionais da Educação;
- à avaliação de aprendizagem;
- à implementação de projetos pedagógicos;
- ao desenvolvimento de atividades educacionais.

São beneficiadas pelo Programa as escolas públicas do Ensino Fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal que apresentem projetos consistentes que justifiquem o repasse de recursos e que possuam um Conselho Escola-Comunidade devidamente registrado. Segundo informações do Ministério da Educação, para o ano de 2005, o orçamento previsto para o Programa foi de R\$ 330 milhões.

O Artigo 68 da LDB explicita claramente a origem dos recursos públicos destinados à Educação, classificando-os em cinco categorias:

- receita de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- receita de transferências constitucionais e voluntárias;
- receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei.

O salário-educação é um recurso vinculado que merece uma referência à parte, por ter sua origem na Lei 4.440/64 e persistir até hoje. Consta de uma alíquota de 2,5%, incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. É uma contribuição social, não é um imposto, e foi conservado pela atual Constituição (Artigo 212, § 5º).

Os recursos advindos do salário-educação destinam-se ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento do Ensino Fundamental público, podendo, ainda, ser aplicados na Educação Especial, desde que vinculada ao referido nível de ensino.

Sua última regulamentação foi pela Lei 10.832, de 29 de dezembro de 2003, e pelo Decreto nº 4.943, de 30 de dezembro do mesmo ano, cuja publicação foi festejada pelos secretários municipais de educação

de todo o Brasil. A alegria dos dirigentes municipais de educação se explica pela definição, no corpo dessa lei, dos critérios de redistribuição dos recursos arrecadados pelo salário-educação. Até essa data, os recursos eram repassados pela União diretamente para os estados, que faziam (ou não) os repasses para os municípios que lhes aproovessem, sem critérios claros para sua destinação.

A Lei 10.832/03 definiu que a cota estadual e municipal do salário-educação *será integralmente redistribuída entre Estados e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo escolar educacional realizado pelo Ministério da Educação* (Art. 2º).

Cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tanto o papel da gestão da arrecadação da contribuição social do salário-educação quanto o da distribuição dos recursos, na forma prevista na legislação.

Quando tratamos de gastos públicos, não podemos esquecer que novas determinações legais vieram, em 4 de maio de 2000, acentuar a preocupação com os gastos públicos em geral e com a Educação em particular – uma vez que, em qualquer sistema público, é o setor de maior impacto financeiro – além da necessidade de transparência na sua gestão. Foi a promulgação da Lei 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que, já prevista desde a Constituição Federal de 1988, demorou quase doze anos para, após longa e tumultuada discussão no Congresso Nacional, ser sancionada pelo Presidente da República. Ao sancioná-la, Fernando Henrique Cardoso enfatizou sua preocupação com as dívidas públicas de estados e municípios e afirmou que *o país não aceita mais a irresponsabilidade e o mau uso dos gastos públicos*.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe preocupação para os secretários de educação, pois uma questão crucial no campo educacional é a melhoria salarial dos professores e demais funcionários da Educação. Prevê-se que o valor do custo, por aluno, deve corresponder ao salário médio do professor de cada sistema educacional. Em contrapartida, enfatiza-se um plano de carreira, que pressupõe a valorização da atualização constante dos professores, por meio de cursos, participação em seminários e troca de experiências. Entretanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe percentuais máximos de gastos públicos com a remuneração de pessoal, o que significa contenção de melhorias salariais para a categoria do magistério

que, por ser a mais numerosa nos estados e municípios, poderá trazer violação às determinações legais e comprometer judicialmente prefeitos e governadores.

Vários secretários municipais de educação vêm expressando a sua angústia com relação à questão dos planos de carreira do magistério. Como valorizar o empenho de cada professor em sua formação contínua, se o salário médio for baixo? Para darem aumentos substanciais aos professores que mais se capacitam, o salário inicial terá de ser mantido, o que desestimulará o ingresso de novos professores. Como atender às reivindicações salariais do magistério sem ferir o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal? Como elaborar planos de carreira que atendam às expectativas dos professores, sem provocar reivindicações salariais de profissionais de outras áreas e sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal?

CONCLUINDO NOSSA AULA...

Podemos verificar como as inovações no campo do financiamento da Educação, representadas principalmente pelo Fundef, afetaram a gestão dos sistemas estaduais e municipais de Educação e trouxeram benefícios para a população, comprovados pelo aumento de matrículas no Ensino Fundamental. Após a publicação do Plano Nacional de Educação (PNE), anexo à Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o país tem metas a serem alcançadas até 2011. Entretanto, os vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso a nove artigos, que trariam aumento de recursos financeiros para a Educação, poderão comprometer o alcance dessas metas. No momento, estão em discussão os projetos dos Planos Estaduais e Municipais de Educação (PEE e PME), que deverão, em todos os estados e municípios, adaptar as diretrizes e as metas do PNE para a realidade local. Os professores e toda a população devem estar atentos, na expectativa pela definição das prioridades de aplicação dos recursos financeiros em Educação nas cidades brasileiras, a partir da aprovação desses projetos de lei pelos poderes legislativos dos estados e dos municípios.

ATIVIDADE FINAL

Informe-se sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef em seu município. Procure saber, na sede da Secretaria de Educação, quem são seus integrantes. A Lei do Fundo determina que, nos Conselhos, haja representantes dos professores, dos servidores das escolas públicas, dos pais dos alunos, além dos representantes do Poder Executivo. Faça uma relação desses nomes. Responda, após esta investigação, às questões:

- O Fundef trouxe alguma mudança visível para a Educação em sua cidade?
- Houve mudanças salariais para os profissionais do Ensino Fundamental após 1998?

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

COMENTÁRIO

O que se tem notícia é que em vários municípios e estados brasileiros não houve escolha democrática dos componentes dos Conselhos do Fundef. Os representantes dos professores, dos pais e dos servidores têm sido indicações dos prefeitos ou dos políticos de maior influência na região, quando o desejável seria uma consulta aos grupos que são representados por esses conselheiros. As mudanças do Fundef em relação aos salários são mais visíveis nos municípios que incluem um percentual de gratificação nos contracheques, mas a inclusão desses percentuais nos salários, embora não fique explícito no contracheque de cada profissional, significa inclusão dos inativos neste ganho e garantia e salário igual na aposentaria dos servidores em atividade atualmente.

RESUMO

A partir do Fundef, ficou mais nítida a importância dos recursos financeiros para a melhoria da qualidade da Educação pública, em especial a do Ensino Fundamental, que é constitucionalmente a etapa de ensino obrigatória e gratuita para qualquer pessoa que reivindique o acesso. Outras fontes de financiamento também são aplicadas na Educação pública, e a LDB define com clareza o que deve e o que não deve ser entendido como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. O salário-educação é outra fonte de recursos que deve ser aplicada no Ensino Fundamental. A população brasileira aguarda, entretanto, que mais recursos possam ser disponibilizados, para que a Educação Infantil e o Ensino Médio também sejam contemplados com recursos de aplicação obrigatória, a fim de que possamos ter, de fato, uma população atendida em todas as etapas da Educação Básica. Se você não conseguir obter os dados na secretaria da sua escola, acesse o *site* www.mec.gov.br e recolha as informações sobre o Fundef, ou recorra ao *site* citado na dica de estudo.

INFORMAÇÕES SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, você fará a leitura das atuais políticas de formação de professores no Brasil e de suas normas legais, além de conhecer os cenários dessa formação, que podemos encontrar nas escolas brasileiras.

Formação de professores: cenários políticos

AULA

14

Meta da aula

Apresentar as políticas de formação de professores no Brasil.

Ao final desta aula, você deverá ser capaz de:

- Identificar aspectos históricos da formação de professores no Brasil.
- Analisar as bases legais dos cursos de formação de professores.
- Interpretar os cenários de formação de professores.

INICIANDO NOSSA AULA...

A Constituição de 1988 (Art. 206/V) determina a valorização dos profissionais do ensino, através de estabelecimento de *plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos*. A LDB 9.394/96, no Artigo 67, remete para os sistemas de ensino estas mesmas determinações, acrescentando que esses planos de carreira deverão contemplar a formação docente, o aperfeiçoamento continuado, períodos reservados a estudos, planejamento e avaliação e, em parágrafo único deste artigo, destaca que *a experiência docente é pré-requisito para o exercício de quaisquer outras funções do magistério*. Como você está percebendo, os textos legais enfatizam a formação do professor como ponto de partida para a sua valorização nos planos de carreira.

Nesta aula, você vai ler e refletir sobre a formação de professores no Brasil, a trajetória da regularização dos cursos de formação docente e as bases legais em vigor para a formação dos profissionais da educação. Você verá também os atuais cenários políticos que podem ser encontrados em relação a este assunto.

FORMAÇÃO DOCENTE NO BRASIL

As discussões sobre formação de professores não são recentes. Se analisarmos especificamente os cursos de Pedagogia, veremos que a sua regulamentação já ocorreu mais de uma vez. Os registros históricos assinalam o ano de 1939 como a data da primeira regulamentação, que se deu por meio de um decreto-lei (lembre-se de que era o período da ditadura varguista), o qual organizou a Faculdade de Filosofia da Universidade do Brasil (UFRJ). Esse decreto determinava os currículos básicos para os cursos superiores no Brasil e determinava, também, o currículo pleno para o curso de Pedagogia. Data daí, a criação do esquema 3 + 1, no qual, aos anos de bacharelado se acrescenta um ano de estudos didáticos para obtenção do diploma de licenciatura, que dava aos formandos a “licença” para lecionar (CHAVES, 1980).

As décadas 1950 e 1960, principalmente o início dos anos 1960, são muito importantes na história política do Brasil. Foi um momento de embates políticos provocados pela mudança da capital do país do Rio de Janeiro para Brasília, das discussões acaloradas sobre o projeto de lei que daria origem, em 1961, à Lei 4.024 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Pouco depois, estava no Ministério da Educação

e Cultura (era assim que se chamava o atual Ministério da Educação) o professor Darcy Ribeiro, ministro do governo João Goulart. Era um momento de luta pela alfabetização de todos os brasileiros, através de uma educação libertadora, onde liderava a figura de Paulo Freire.

Foi nesse cenário político, no bojo das discussões sobre uma escola para todos os brasileiros, no rastro da LDB aprovada no ano de 1961, que emergiu a segunda regulamentação do curso de Pedagogia, através de parecer do professor Valnir Chagas, membro do Conselho Federal de Educação. Nesse momento, acontecia um grande debate entre os que defendiam a extinção do curso de Pedagogia por achá-lo desprovido de conteúdo próprio. Eram os que entendiam que todos os professores, inclusive os do então curso primário, deveriam ser formados em nível superior (incluindo-se entre esses o professor Darcy Ribeiro) e os que o defendiam, como o professor Valnir Chagas, que argumentava:

(...) o sistema ora em vigor representa o máximo a que nos é lícito aspirar nas atuais circunstâncias: formação do mestre primário em cursos de grau médio e conseqüente formação superior, ao nível de graduação, dos professores desses cursos e dos profissionais destinados às funções não docentes do setor educacional.(...) Nas regiões mais desenvolvidas, entretanto, é de se supor que ela seja atingida – e comece a ser ultrapassada – talvez antes de 1970. À medida que tal ocorrer, a preparação do mestre-escola alcançará níveis pós-secundários, desaparecendo progressivamente os cursos normais e, com eles, a figura do respectivo professor. Ao mesmo tempo, deslocar-se-á para a pós-graduação a formação do pedagogo, num esquema aberto aos bacharéis e licenciados de quaisquer procedências que se voltem para o campo da Educação (Parecer 251/62, p. 98).

Você já percebeu o quanto de sonho havia nas palavras do professor Valnir Chagas e como a história se repete, quando discutimos, nos dias atuais, a formação de professores?

No final dos anos 1960, no auge do autoritarismo da ditadura militar, foi promulgada a Lei 5.540/68, que fixou as normas de organização e funcionamento do Ensino Superior e sua articulação com a escola média. Essa Lei instituiu que os cursos profissionalizantes de nível superior poderiam apresentar diferentes modalidades e níveis de duração *a fim de corresponder às condições do mercado de trabalho* (Art. 23). Estavam criadas as licenciaturas curtas. A Lei permitia tanto a formação

profissional em cursos de curta duração, em habilitações intermediárias de grau superior, como o aproveitamento de estudos dos ciclos básicos, dos cursos de curta duração entre si e em outros cursos. Quase trinta anos depois, a Lei Darcy Ribeiro, a atual LDB, nos traz os cursos sequenciais (como você estudou na Aula 6), semelhantes à proposta de cursos de curta duração da Lei 5.540, inclusive quanto à argumentação referente ao mercado de trabalho.

É no rastro da Lei 5.540/68, que, novamente, o curso de Pedagogia é regulamentado. De novo, o conselheiro Valnir Chagas, por meio do Parecer 252/69, baixa nova regulamentação para o curso de Pedagogia. Por este parecer, são criadas as habilitações do curso de Pedagogia, em atendimento ao artigo 30, da Lei 5.540/68, que estabelecia que a formação de professores para o ensino de 2º grau, *bem como o preparo de especialistas destinado ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação no âmbito de escolas e sistemas escolares, far-se-á em nível superior.*

Dessa forma, esse novo parecer institui o formato dos cursos de Pedagogia com uma base comum de conhecimentos pedagógicos e uma parte diversificada responsável pela formação dos “especialistas”. Regulamentava em nível de licenciatura curta (1.100 horas) as habilitações de Administração Escolar, Supervisão Escolar e Inspeção Escolar, para profissionais da educação que poderiam atuar apenas no 1º grau e, em nível de licenciatura plena (2.200 horas), para os que desejassem atuar tanto no 1º, como no 2º grau. As habilitações para o ensino das disciplinas pedagógicas dos cursos normais (formadores de professores primários) e a orientação educacional, teriam de ser oferecidas apenas como licenciatura plena, porque esta última era entendida como sendo mais necessária na atuação com os adolescentes do então 2º grau. A habilitação Planejamento Educacional ficou restrita aos cursos de Mestrado.

O Parecer 252 foi, durante mais de trinta anos, o regulador de todos os cursos de Pedagogia do país. Era, com base em suas argumentações, que inúmeras instituições de Ensino Superior no Brasil, solicitavam autorização de funcionamento. Nele estavam prescritas as disciplinas obrigatórias do núcleo comum e de cada habilitação. Foi através dele que os cursos de Pedagogia passaram a formar apenas licenciados e não mais bacharéis, sob o argumento de que os formandos seriam sempre diplomados para as disciplinas pedagógicas. Obrigava também que os

candidatos às habilitações de Orientação Educacional, Supervisão Escolar e Administração Escolar comprovassem experiência de magistério.

A discussão sobre a formação dos profissionais da educação ganhou força, no entanto, a partir da reforma provocada pela Lei 5.692/71, como você já estudou na Aula 7, em especial, após vários Pareceres do então Conselho Federal de Educação (CFE). Com a criação das Faculdades de Educação, o objetivo maior era formar os profissionais *especialistas*, que teriam uma formação dirigida ao exercício da *organização da escola*, no sentido de seu ordenamento de acordo com a reforma proposta pela Lei 5.692.

A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope) tem tido, desde os anos 1980, importante papel nas discussões sobre a formação de professores. Em 1983, após um seminário realizado em Belo Horizonte, além do encaminhamento de várias reivindicações ao Governo Federal e da aprovação de propostas para as licenciaturas em geral, para a formação de professores de 1ª a 4ª séries e para os estágios supervisionados, foram estabelecidos os princípios gerais que alicerçam até hoje as discussões da Anfope:

- a necessidade de uma base comum nacional de conhecimento fundamental na formação dos professores;
- a docência como a base de identidade profissional de todo educador;
- a teoria e a prática *trabalhadas de forma a constituírem unidade indissociável, sem perder de vista o contexto social brasileiro* (Anfope, 1983, p. 5).

ATIVIDADE



1. a. Você leu sobre os diferentes documentos legais que provocaram mudanças nos cursos de formação de professores da década de 1930 até a década de 1980. Faça uma síntese das datas e das respectivas legislações que alteraram as normas para a formação de professores.

COMENTÁRIO

Você viu que até 1939 não havia regulamentação dos cursos superiores de formação de professores. Apenas as Escolas Normais eram o locus definido como formação dos professores primários. De 1939 a 1971, várias modificações legais foram promulgadas, trazendo grandes modificações para as instituições de Ensino Superior. A partir dos anos 1980, as discussões se intensificaram, discussões que se mantêm até hoje, quando ainda estamos lutando para que os princípios defendidos pela Anfope, com o apoio de todas as entidades nacionais representativas do magistério, se consolidem.

BASES LEGAIS DA FORMAÇÃO DOCENTE

O Plano Nacional de Graduação – proposto em 1998 pelo MEC – constituiu um marco para a criação de políticas educacionais destinadas ao ensino de graduação nas universidades brasileiras. Nele encontram-se referências claras acerca da concepção destes cursos:

Os cursos de graduação devem propiciar a oferta de referenciais teórico-básicos que possibilitem o trâmite em múltiplas direções, instrumentalizando o indivíduo para atuar de forma criativa em situações imprevisíveis (...) A aquisição de conhecimentos deve ir além da aplicação imediata, impulsionando o sujeito, em sua dimensão individual e social, a criar e responder a desafios. Em vez de ser apenas o usuário, deve ser capaz de gerar e aperfeiçoar tecnologias. Torna-se necessário desenvolver a habilidade de aprender e recriar permanentemente, retomando o sentido de uma educação continuada (Plano Nacional de Graduação, 1998).

Um outro aspecto legal, de profunda relevância na concepção e elaboração dos cursos de formação de professores, apoia-se nos pressupostos da Escola Inclusiva, que, segundo muitos pesquisadores, apontam para a necessidade de se incluir, em todos os cursos de graduação – notadamente nas licenciaturas –, componentes curriculares que contemplem a educação do portador de necessidades educativas especiais, uma vez que estes alunos devem, segundo a legislação em vigor, estudar, preferencialmente, no ensino regular. Em dezembro de 1994, em atendimento às determinações constitucionais, o Ministério da Educação aprovou a Portaria nº 1793, que recomenda a inclusão de disciplina e conteúdos específicos nos currículos de formação de docentes e outros profissionais que interagem com os portadores de necessidades especiais (BRASIL, MEC, 1994).

A LDB e o Plano Nacional de Educação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), nos artigos dedicados ao Ensino Médio, última etapa da Educação Básica, enfatiza a importância de um currículo em que os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação permitam ao educando, ao final dessa etapa, demonstrar, dentre outras competências, o domínio dos princípios científicos e tecnológicos (LDB, Art. 36, § 1º, I). Esta determinação legal nos remete, mais uma vez, à importância da formação de professores. A LDB define que a formação dos profissionais da educação deve ter como fundamento a associação entre teorias e práticas (Art. 61, I) e que deve ser feita em cursos de licenciatura, de graduação plena (Art. 62).

Em decorrência das determinações constitucionais e da LDB, temos, como você já sabe, um Plano Nacional de Educação (PNE), que inclui um diagnóstico da educação brasileira e as diretrizes e metas para a década 2001-2010. O PNE estabelece diretrizes e metas relativas à melhoria das escolas, seus espaços físicos, infra-estrutura, materiais pedagógicos e de apoio, meios tecnológicos, além da formulação das propostas pedagógicas e da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e nos conselhos escolares. A formação de professores está inserida no capítulo Magistério da Educação Básica.

No diagnóstico sobre a formação docente, incluído no PNE, a partir de dados obtidos até 1998, constata-se que, para o Ensino Fundamental e a Educação Infantil cerca de aproximadamente 75% dos professores não possuem curso superior, o que indica a necessidade, nos próximos anos, de uma ação política intensa de formação em nível superior. Segundo este diagnóstico, a qualificação do pessoal docente se apresenta como um dos grandes desafios para que o Plano Nacional de Educação possa alcançar as metas traçadas.

Com base na análise da atual realidade, comprova-se que a implementação de políticas públicas de formação inicial dos profissionais do magistério é uma condição para o desenvolvimento científico e tecnológico do país. De acordo com o diagnóstico traçado, um dos requisitos para a formação de professores que deverá merecer a atenção dos planos estaduais e municipais, é a garantia de uma formação inicial que

assegure o pleno domínio dos conhecimentos – objeto do trabalho com os alunos – e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem. Os cursos de formação deverão obedecer, em quaisquer de seus níveis e modalidades, aos seguintes princípios:

- sólida formação teórica nos conteúdos específicos a serem ensinados na Educação Básica, bem como nos conteúdos especificamente pedagógicos;
- ampla formação cultural;
- atividade docente como foco formativo;
- contato com a realidade escolar, desde o início até o final do curso, integrando a teoria à prática pedagógica;
- pesquisa como princípio formativo;
- domínio das novas tecnologias de comunicação e de informação e capacidade para integrá-las à prática do magistério;
- análise dos temas atuais da sociedade, da cultura e da economia;
- inclusão das questões relativas à educação dos alunos com necessidades especiais e das questões de gênero e de etnia nos programas de formação;
- trabalho coletivo interdisciplinar;
- vivência, durante o curso, de formas de gestão democrática do ensino;
- desenvolvimento do compromisso social e político do magistério e
- conhecimento e aplicação das diretrizes curriculares nacionais dos níveis e modalidades da educação básica (PNE, 2001).

Os Pareceres do Conselho Nacional de Educação

Conforme foi determinado pelo Plano Nacional de Educação aprovado, o Conselho Nacional de Educação (CNE) elaborou quatro pareceres que se completam e, atualmente, estão norteando os cursos superiores de formação de professores, a saber:

- Parecer nº CNE/CP 009, de 8 de maio de 2001, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores da Educação Básica, em nível superior, cursos de licenciatura, de graduação plena.
- Parecer nº CNE/CP 021, de 6 de agosto de 2001, que trata da duração e carga horária dos cursos de Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, cursos de licenciatura de graduação plena.
- Parecer nº CNE/CP 027, de 2 de outubro de 2001, que dá nova redação ao item 3.6, alínea c do Parecer nº CNE/CP 009/2001.

- Parecer nº CNE/CP 028, de 2 de outubro de 2001, que dá nova redação ao Parecer CNE/CP 21/2001, que estabelece a carga horária dos cursos de formação de professores da educação básica, em nível superior, cursos de licenciatura, de graduação plena.

A análise destes pareceres – que resultaram nas Resoluções CNE/CP nº 1 e CNE/CP nº 2, ambas de fevereiro de 2002 – esclarece vários pontos importantes com relação ao planejamento de cursos de formação de professores em nível superior. Nos Pareceres nºs 21 e 28, pode-se ter clareza quanto à definição de licenciatura:

A licenciatura é uma licença, ou seja, trata-se de uma autorização, permissão ou concessão dada por uma autoridade pública competente para o exercício de uma atividade profissional, em conformidade com a legislação. A rigor, no âmbito do ensino público, esta licença só se completa após o resultado bem-sucedido do estágio probatório exigido por lei.

O diploma de licenciado pelo ensino superior é o documento oficial que atesta a concessão de uma licença. No caso em questão, trata-se de um título acadêmico obtido em curso superior que faculta ao seu portador o exercício do magistério na educação básica dos sistemas de ensino, respeitadas as formas de ingresso, o regime jurídico do serviço público ou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A partir dos Pareceres nº 21 e nº 28, de 2001, houve modificação com relação ao entendimento anterior sobre estágio curricular nos cursos de formação de professores. Até o momento, nos cursos de licenciatura, tem-se organizado o estágio curricular não como uma disciplina específica, com carga horária própria, e sim como complemento das disciplinas de Prática de Ensino. O texto dos Pareceres citados discorre longamente sobre as questões da prática de ensino e do estágio curricular supervisionado, definindo este último como:

*O estágio curricular supervisionado é um momento de formação profissional do formando, seja pelo exercício direto *in loco*, seja pela presença participativa em ambientes próprios de atividades daquela área profissional, sob a responsabilidade de um profissional já habilitado (...) Entre outros objetivos, pode-se dizer que o estágio pretende oferecer ao futuro licenciado um conhecimento do real em situação de trabalho, isto é, diretamente em unidades escolares dos sistemas de ensino. É também um momento para se*

verificar e provar (em si e no outro) a realização das competências exigidas na prática profissional e exigíveis dos formandos, especialmente quanto à regência.

O Parecer nº 27 detalha, pela primeira vez em um documento oficial em nível federal, como deve ser organizado o estágio curricular supervisionado. Enfatiza a necessidade de sua vivência durante o curso e a importância das diferentes dimensões do trabalho de um profissional do magistério. Recomenda que haja uma ação compartilhada entre a instituição de Ensino Superior, formadora de professores, e as instituições que recebem os licenciandos para estágio, devendo haver um projeto pedagógico que não permita a realização do estágio apenas sob a responsabilidade de um único professor, mas envolvendo a atuação coletiva de todos os formadores.

Dessa maneira, as atividades do estágio curricular supervisionado devem incluir diferentes momentos da vida escolar, como, por exemplo, a elaboração do projeto pedagógico, a matrícula, os conselhos de classe, as reuniões pedagógicas, a organização das turmas etc. O estágio supervisionado é, pois, componente curricular obrigatório da organização das licenciaturas, devendo ser intrinsecamente articulado com a prática pedagógica e com as atividades de trabalho acadêmico. Já a prática pedagógica é uma atividade flexível, que deverá dar conta dos diferentes modos de ser da atividade acadêmico-científica. Deve ser planejada quando da elaboração do projeto pedagógico, ocorrendo desde o início do processo formativo e se estendendo ao longo de todo o curso, em articulação com o estágio supervisionado e com as demais atividades de trabalho acadêmico.

O Parecer nº 28/2001 recomenda que a prática pedagógica inclua uma articulação com os órgãos normativos e com os órgãos executivos dos sistemas, para que o futuro professor possa vivenciar como as políticas educacionais e a normatização das leis refletem uma concepção de governo ou de Estado em ação. Assinala, também, a importância de uma presença junto a agências educacionais não-escolares, como sindicatos, associações, conselhos, além de espaços comunitários, pois eles propiciam um melhor conhecimento dos alunos.

O Parecer nº 09/2001 estabelece os paradigmas para a formação dos licenciandos. Determina que todas as atividades teóricas e práticas sejam articuladas e que esta articulação perpassasse todas as atividades, tendo como objetivo fundamental formar o docente em nível superior.

Este parecer relembra as determinações do artigo 47 da LDB, em relação ao número de dias do ano letivo de trabalho acadêmico efetivo para os cursos superiores (200 dias) e as garantias que o estudante deve ter. Nas diretrizes traçadas pelo Parecer nº 09/2001, estão prescritas as determinações que a organização curricular das instituições formadoras deve seguir para preparar os licenciandos para um ensino que vise: à aprendizagem de seus futuros alunos; ao tratamento da diversidade; a atividades de enriquecimento cultural, práticas investigativas, elaboração e execução de projetos de desenvolvimento de conteúdos específicos da área de conhecimento de formação do licenciando; ao uso de tecnologias da informação e da comunicação; a metodologias adequadas ao grupo e ao conteúdo a ser ensinado e ao desenvolvimento de hábitos de trabalho em equipe.

As Resoluções CNE/CP nº 01 e 02 de 2002

A Resolução CNE/CP nº 01, de 18 de fevereiro de 2002, institui as diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores da educação básica, em nível superior, cursos de licenciatura, de graduação plena e tem como fundamento os Pareceres nº 09/2001 e nº 27/2001.

Alguns dos artigos da Resolução nº 01 contêm determinações que não podem ser ignoradas quando da elaboração dos projetos pedagógicos dos cursos de formação de professores. Dentre eles, destaca-se o Artigo 10, que coloca o planejamento, a seleção e o ordenamento dos conteúdos dos diferentes campos de conhecimento como o primeiro passo para a transposição didática, com vistas a transformar os conteúdos selecionados em objeto de ensino. O Artigo 12, em seus três parágrafos, menciona a importância da prática e determina que esta dimensão esteja presente em todos os componentes curriculares e não apenas nas disciplinas pedagógicas.

A Resolução CNE/CP nº 02, de 19 de fevereiro de 2002, institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, de graduação plena, de formação de professores da educação básica, em nível superior e foi decorrente do Parecer CNE/CP nº 28/2001 e do artigo 12 da Resolução nº 01/2002. A partir da Resolução nº 02, todos os cursos de formação de professores, em nível superior, não poderão ter menos de três anos de duração e terão, no mínimo, 2.800 horas de carga horária, devendo suas horas-aula serem calculadas dentro deste limite mínimo e, garantida

a articulação teoria-prática, distribuídas da seguinte forma:

- 400 horas de prática como componente curricular, vivenciadas ao longo do curso;
- 400 horas de estágio curricular supervisionado, a partir da segunda metade do curso;
- 800 horas de aulas para os conteúdos curriculares de natureza científico-cultural;
- 200 horas para outras formas de atividades acadêmico-científico-culturais.

A Resolução nº 02/2002 permite que alunos que já estejam exercendo atividades docentes regularmente na Educação Básica tenham redução da carga horária do estágio curricular supervisionado, até o máximo de 200 horas, a critério da instituição de ensino superior.

No Artigo 15 da Resolução nº 01/2002, estava a determinação de que, no ano de 2004, todos os cursos já existentes deveriam estar adequados às normas desses pareceres e resoluções e que os novos cursos somente seriam autorizados a partir do cumprimento dessas normas. As determinações dessas resoluções trouxeram um grande movimento nos meios acadêmicos, levando inclusive os pró-reitores de graduação, a reivindicar junto ao MEC, prorrogação desse prazo, para que as discussões de reformulação dos cursos de licenciatura em cada universidade fossem amplas e democráticas. Por esse motivo, o prazo foi prorrogado para o final do ano de 2005.

Programas de formação continuada de professores instituídos pelo MEC

Para atender a dispositivos contidos na LDB e no PNE, o MEC deu início a vários programas de formação continuada de professores. Três desses programas são desenvolvidos utilizando-se a educação a distância. Destinam-se a professores leigos, isto é, docentes em exercício, porém sem a formação mínima indicada para a função: o Proinfantil, o Proformação e o Prolicenciatura. Os dois primeiros são de formação em nível médio e preparam professores leigos em exercício nas classes de Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental para crianças, jovens e adultos, respectivamente. O terceiro destina-se a dar curso de licenciatura para professores em exercício nos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, que não tenham essa formação.

Com o objetivo de institucionalizar o atendimento à demanda de formação continuada de professores, o MEC, articulado com universidades e sistemas de ensino, está implementando a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, que deverá produzir materiais instrucionais e orientação para cursos a distância e semipresenciais. Os princípios adotados pela rede foram:

- a formação continuada é exigência da atividade profissional no mundo atual;
- a formação continuada deve ter como referência a prática docente e o conhecimento teórico;
- a formação continuada vai além da oferta de cursos de atualização e treinamento;
- a formação para ser continuada deve integrar-se no dia-a-dia da escola;
- a formação continuada é componente essencial da profissionalização docente.

Para a rede, foram estabelecidas cinco áreas prioritárias de formação: Alfabetização e Linguagem, Educação Matemática e Científica, Ensino de Ciências Humanas e Sociais, Artes e Educação Física e Gestão e Avaliação da Educação.

ATIVIDADE



2. Relacione os aspectos que você achou mais relevantes nas atuais normatizações para os cursos de formação de professores em nível superior, a partir da leitura desta.

COMENTÁRIO

A partir dos vários pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação, temos hoje em vigor as Resoluções nº 1 e nº 2, ambas de 2002, que regulamentam, não só as competências a serem desenvolvidas nos cursos de formação de professores em nível

superior, mas também a duração e a carga horária mínimas que esses cursos devem ter. Como você leu, a partir de 2006, todos os cursos de graduação, de licenciatura, deverão ter, no mínimo, 3 anos de duração e uma carga horária mínima de estudos correspondente a 2.800 horas.

INSTITUTOS SUPERIORES DE EDUCAÇÃO

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), nos artigos dedicados à formação dos profissionais da educação determina que ela deve ter como fundamento a associação entre teorias e práticas (Art. 61, I), e que deverá ser feita em cursos de licenciatura, de graduação plena, admitindo para as séries iniciais do Ensino Fundamental e para a Educação Infantil a formação em nível médio, na modalidade normal (Art. 62).

No Artigo 62, está escrito que a formação de docentes

para atuar na educação básica far-se-á em nível superior (...) em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

A interpretação deste artigo é que não se extingue o curso normal e sua mensagem é a mesma das legislações anteriores: é desejável que os professores sejam formados em cursos de licenciatura plena, mas, se isto não for possível, para a 1ª à 4ª séries, admite-se o curso normal, de nível médio.

Um ponto que gerou aflição entre professores que só têm o curso normal está ao final da lei, nas disposições transitórias. No parágrafo 4º, artigo 87, que institui a década da Educação, podemos ler

Até o fim da década da Educação, somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

Muitas pessoas não leram o artigo com atenção e concluíram que no ano de 2007 todos os docentes que não tivessem ainda o curso superior

seriam sumariamente destituídos de suas funções. O final do parágrafo se refere à formação por treinamento em serviço, como podendo substituir a formação em curso superior. O que não está claro é se será apenas a prática docente do professor que será computada ou se implicará cursos de formação continuada. Até lá, as políticas públicas já terão definido o que devemos entender por *treinamento em serviço*.

Os Institutos Superiores de Educação, como instâncias formadoras de professores, estão no Artigo 63 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Darcy Ribeiro). Ele detalha as atividades que serão desenvolvidas nestes institutos: formação de profissionais para a Educação Básica, inclusive o curso normal superior (de onde se depreende que incluirá também as licenciaturas); formação pedagógica para os portadores de diploma de curso superior que pretendam lecionar na Educação Básica; programas de educação continuada para profissionais docentes e cursos de pós-graduação.

Ainda com relação aos Institutos Superiores de Educação, o Conselho Nacional de Educação (CNE) expediu o Parecer nº 53/99, no qual são traçadas as diretrizes curriculares para os Institutos Superiores de Educação. Neste documento, após uma rápida análise sobre o modelo pedagógico ideal para os cursos de formação de professores, os conselheiros definem os Institutos Superiores de Educação como centros formadores, disseminadores, sistematizadores e produtores do conhecimento referente aos processos de ensino e aprendizagem relacionados à educação básica e educação escolar como um todo.

O texto do parecer acrescenta que essa modalidade de curso deverá destinar-se, precipuamente, a professores em regência, com formação em nível médio. Essa recomendação reforça a escola normal de nível médio e coloca o curso Normal Superior, a ser realizado nos Institutos Superiores de Educação, como formação continuada.

No texto introdutório de uma publicação do Senado Federal, sobre a LDB 9.394/96, o professor Darcy Ribeiro, em relação aos Institutos Superiores de Educação, afirma:

Outra inovação da Lei é instituir o Curso Normal Superior para formar e aperfeiçoar professores de 1ª a 4ª séries, nas faculdades e universidades. Esses profissionais de turno, que são, de fato, o alicerce em que se assenta todo o edifício da educação precisam sair do nível médio e passar para o superior (1997, p. 11).

Para dirimir dúvidas com relação à validade dos cursos normais de nível médio e adequá-lo às novas diretrizes do Ensino Médio, o Conselho Nacional de Educação, por intermédio da Conselheira Professora Edla Soares, apresentou em 29/1/99, o Parecer 01/99, no qual a Conselheira faz considerações sobre a identidade e a formação do educador e afirma que o ensino médio profissionalizante, na modalidade normal representa

uma das alternativas a serem consideradas na definição de políticas integradas para o setor. E, mais adiante acrescenta: a oferta do curso normal atende o que prescreve a lei e, além de tudo, possibilita ao poder público proceder a passagem da formação inicial média para a de nível superior, sem prejuízo da expansão da educação infantil e da universalização do ensino fundamental (p.25).

Em decorrência desse parecer, foi publicada, em 23 de abril de 1999, a Resolução que normatiza os cursos normais de nível médio, os quais deverão ter, no mínimo (como também está previsto para os Institutos Superiores de Educação), 3.200 horas e poderão atender à formação docente para a educação das comunidades indígenas, para os Portadores de Necessidades Educativas Especiais (PNEE), para a Educação Infantil, além do magistério para as séries iniciais de crianças, jovens e adultos.

Um outro ponto polêmico que tem permeado os encontros da Anfope se refere às diretrizes curriculares para os cursos de Pedagogia. Esta discussão está no bojo da definição das diretrizes curriculares para os cursos superiores, determinada pelo MEC. Até o momento, as idas e vindas de propostas de pareceres e de resoluções têm apenas provocado seminários, encontros, audiências e discussões, mas as diretrizes curriculares para os cursos de Pedagogia não foram ainda definidas.

Dicas de estudo

Não deixe de ler o livro *Uma professora muito maluquinha*, de Ziraldo. O autor relata, com muito humor, as aventuras dos alunos de uma professora que tinha um jeito todo seu de entender o mundo (ZIRALDO, 1995, São Paulo: Melhoramentos).

CENÁRIOS DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Atualmente, são questionadas as novas funções a serem assumidas pelos cursos de formação de professores, confrontadas com as informa-

ções tecnológicas, as necessidades de formação contínua em serviço e pré-serviço que permitam desenvolver qualidades profissionais e humanas, a motivação dos jovens para a escolha do magistério e a garantia de prestígio social para os profissionais da educação.

Passar obrigatoriamente a formação do professor de 1^a a 4^a série e da Educação Infantil para o Ensino Superior, como alguns cursos de Pedagogia já vêm fazendo há muitos anos, seria, obviamente, um grande “salto de qualidade”. Na realidade brasileira, porém, não será cabível imediatamente, pois em muitos Municípios deste país, ainda é preciso contar com o trabalho de profissionais leigos e com dificuldades em manter em nível de Ensino Médio, um curso de formação de professores de 1^a a 4^a séries. Tanto isto é um fato, que o Plano Nacional de Educação, apesar das indicações da LDB, estabeleceu a meta de 70% de professores com formação superior, somente para o ano de 2011. Isso quer dizer que, se a meta for cumprida, teremos ainda, pelo menos, 30% de docentes, sem a formação em nível superior.

A partir da análise das propostas pedagógicas de vários cursos de formação de professores e de inúmeros depoimentos de professores e diretores de escolas, podemos delinear três cenários políticos de formação de professores no Brasil: um de estagnação, outro de transição, e o terceiro de ruptura.

Cenário de estagnação

Esse cenário se evidencia pela continuação dos cursos de formação de professores que vêm sendo desenvolvidos no Brasil nos últimos cinquenta anos, com algumas propostas de modificação, insuficientes para romper com o modelo tradicional. Nesse cenário, a formação de professores para os anos iniciais da Educação Básica ainda se faz em cursos de Ensino Médio de três ou quatro anos. Entretanto, as disciplinas pedagógicas são apenas um acréscimo às do curso regular de Ensino Médio oferecido aos demais alunos. Provavelmente, continuarão a atrair contingentes de jovens sem outras opções profissionais nas escolas da localidade em que residem ou de formação precária do Ensino Fundamental, visando, apenas, uma formação profissional de curto prazo e vista como “fácil” em relação à aquisição de conteúdos e práticas.

Vemos esse cenário ainda perdurando por alguns anos, principalmente em cidades localizadas longe de grandes centros, onde a simples

conquista por um estabelecimento de Ensino Médio – muitas vezes funcionando à noite, em prédios utilizados de dia por alunos do Ensino Fundamental – significa um ganho social para a comunidade.

A formação continuada dos professores nesse cenário de estagnação é descuidada pelas secretarias de educação ou é desenvolvida sob a forma de “treinamentos” eventuais, que ocorrem sem um planejamento prévio, desvinculada da política educacional e do projeto pedagógico das escolas. Na maior parte das vezes, tais “treinamentos” têm a participação de um professor de cada escola, ou apenas de um grupo de professores.

O professor desse cenário é desanimado pela perda de prestígio social, pela falta de condições de trabalho, pela pouca variedade de recursos materiais a serem utilizados. Sua formação profissional precária faz com que tenha um baixo nível de expectativa em relação ao aluno e use a sala de aula como único espaço de ensino-aprendizagem. Desconhece o papel da avaliação, usando-a apenas como medida e não como fator de aperfeiçoamento de sua própria prática pedagógica.

Cenário de transição

O segundo cenário que vislumbramos é de transição. Há uma ebulição de idéias colocadas em prática. Algumas têm a ver diretamente com modificações na formação de professores. Outras pretendem provocar mudanças nesse processo, como decorrência de uma nova postura dos gestores educacionais.

No cenário de transição, vários cursos de formação de professores em nível superior estão em fase de discussão e estudo de seus currículos, com vistas à reformulação curricular, incluindo conteúdos mais atualizados com a realidade social das escolas básicas, com maior ênfase na relação teoria-prática, do que no cenário anterior. Em todo o Brasil, há uma tendência de somar esforços para superar a fase de dados estatísticos negativos em relação à Educação Básica e encontrar soluções em curto prazo.

Com relação à escola normal de nível médio, neste cenário de transição já há evidências de mudanças com relação ao cenário anterior, devido à criação dos cursos normais superiores, além de um aumento da discussão da necessidade de se formar esse profissional de maneira mais consistente em cursos superiores. As propostas sobre o assunto, porém, ainda carecem de maiores discussões. Além disso, cresceu no

Brasil o número de Cursos de Pedagogia que, desde a década de 1990, mesmo antes da LDB 9.394/96, já ofereciam habilitações em Educação Infantil, Educação Especial, Magistério das Séries Iniciais e Educação de Jovens e Adultos.

A formação continuada dos professores de 1^a a 4^a séries, oriundos das escolas de Ensino Médio, na modalidade normal, se apresenta cada vez mais necessária e inúmeros sistemas de ensino estão procurando investir cada vez mais em cursos de atualização desse contingente de profissionais. A utilização da educação a distância também começa a se fazer notar, com projetos de âmbito federal, estadual e municipal, embora sem uma política de atualização pedagógica do professor bem definida.

O cenário de transição apresenta algumas características do cenário de estagnação e outras do cenário de ruptura. Alguns aspectos são inovadores, outros repetem, sob novas denominações, experiências já conhecidas dos estudiosos da educação brasileira.

Nesse cenário de transição, a preocupação com a integração entre as diferentes esferas administrativas do sistema educacional já começa a surtir alguns efeitos, com projetos comuns de prefeituras, outros de governo estadual com municípios e tentativas de aproximação das Instituições de Ensino Superior com as escolas de Ensino Médio e Fundamental. Em algumas escolas, encontramos projetos político-pedagógicos em execução e a relação teoria-prática já faz parte das discussões pedagógicas de professores, embora a avaliação seja vista como a culminância de um período letivo, e não como parte do processo pedagógico.

Recursos materiais variados e modernos estão presentes nas escolas, criando espaços de ensino-aprendizagem fora da sala de aula convencional, embora mal utilizados, devido à formação ainda precária dos professores e dos gestores escolares.

Cenário de ruptura

O terceiro cenário que se delineia no Brasil com relação à formação de professores é de ruptura com os modelos tradicionais, buscando algo totalmente novo. O cenário de ruptura reencaminha a formação de professores, de maneira que a população e os dirigentes possam exigir mais qualidade em sua preparação, aperfeiçoamento e atualização, de modo que o próprio professorado, como um todo, redescubra o significado do magistério e reconheça suas funções específicas.

Esse cenário nos aponta para um período de incontáveis reuniões nas instituições de Ensino Superior já existentes para reformularem seus cursos de formação de professores e a criação de novos espaços de formação, como, por exemplo, várias experiências inovadoras no Brasil de cursos de formação inicial e continuada a distância, como é o caso do CEDERJ. Já temos em desenvolvimento a utilização da rede de tecnologia existente, com os recursos da internet e possibilidades de incluir “salas de bate-papo” e videoconferências, material impresso, aulas na *web*, exposição de vídeos, telefonemas, comunicação por endereços eletrônicos etc.

No cenário de ruptura, a formação continuada do professor passa a fazer parte das políticas públicas de educação, não mais preocupadas unicamente em sanar deficiências em sua formação, mas para atualizá-lo com as novas conquistas científicas e tecnológicas.

Pelo relato de professores em exercício em escolas da rede pública, constatamos que a cena descrita anteriormente já está ocorrendo em inúmeras localidades brasileiras. Beneficiadas pela aquisição de aparelhos de TV, vídeo e de computadores, aproveitam ao máximo programas transmitidos pelo MEC – como o “Salto para o Futuro”, da TV-Escola –, pelas Secretarias de Educação e até pelas redes de televisão comercial. A rotina dessas escolas inclui reuniões periódicas e planejadas para debates pedagógicos. Os programas transmitidos são gravados pela direção ou pela coordenação educacional, organizando uma videoteca de assuntos variados e, após consulta aos professores da escola sobre a preferência de temas a serem discutidos, são apresentados em reuniões, analisados e debatidos por todos. Algumas dessas escolas optam por participar “ao vivo” desses programas, utilizando-se da interatividade que alguns deles permitem.

Com relação à formação de professores, o cenário de ruptura também nos revela experiências bem-sucedidas em relação às práticas pedagógicas e ao estágio curricular como momentos de pesquisa coletiva que acontecem desde o início do curso. Todas as disciplinas são desenvolvidas por meio de atividades de pesquisa, extensão e docência e são relacionadas entre si, com o currículo pleno em processo constante de busca de conhecimento.

No cenário de ruptura, a formação permanente dos professores em exercício é realizada em tempos remunerados de estudo e pesquisa,

incluídos nos planos de carreira, através de cursos, encontros de professores por áreas e por ciclos de formação para capacitação teórico-prática, produção coletiva de textos e livros, participação em seminários e conferências pedagógicas. Enfim, há ainda experiências ligadas aos movimentos sociais preocupados com a educação popular, a educação rural e a de jovens e adultos, as escolas da floresta, ligadas aos seringueiros da Amazônia e a dos movimentos indígenas, localizadas em vários estados brasileiros, que são diferenciadas na sua formulação curricular – bilíngüe e intercultural – e na formação de seus professores.

O cenário de ruptura existente no palco da educação brasileira se caracteriza por apresentar situações novas ou reinventadas, aspectos de inovação e até de oposição aos outros cenários já delineados. Dada a sua situação de ineditismo, tem aspectos reformadores resultantes de muitas discussões e trocas de experiências entre os grupos envolvidos. Por isso, nesse cenário, os centros decisórios se encontram em conselhos comunitários, geralmente em nível municipal ou distrital. A aplicação dos recursos públicos é permanentemente avaliada pela sociedade como um todo.

No cenário de ruptura, busca-se a integração entre as diferentes esferas administrativas, com permanente levantamento das demandas sociais. A valorização do magistério é feita por salários condignos, estando os professores entre os profissionais bem remunerados e por projetos de qualificação permanente, desenvolvidos em conjunto pelas secretarias de educação, universidades, institutos superiores de educação e organizações não-governamentais.

Como em todas as situações comunitárias, a vivência do aluno em sala de aula é, em grande parte, de atividades coletivas e de grupo, com ênfase na participação ativa do aluno. Busca-se o aluno que pensa, debate e cria. O acerto e o erro são vistos pelo professor como momentos de aprendizagem e de avaliação da prática pedagógica.

A preocupação com a aprendizagem do aluno, tratado como centro do processo pedagógico da escola, a utilização de vários espaços de ensino-aprendizagem fora das salas de aula: ao ar livre, no terreno da própria escola; nos espaços da comunidade, como praças e jardins públicos; em caminhadas pelas ruas do bairro; em visitas a museus e exposições; nos centros de esporte da cidade; nas salas de espetáculos teatrais ou musicais.

A formação inicial dos professores de Educação Básica é feita em cursos de licenciatura plena, sintonizados com a realidade nacional e com um mundo em permanente mudança. A valorização de projetos de formação contínua dos professores, de todos os profissionais que lidam com os alunos e a realização freqüente de cursos para os gestores educacionais são as dimensões que a formação dos profissionais da educação toma no cenário de ruptura.

CONCLUINDO NOSSA AULA

Quaisquer que sejam as diretrizes curriculares para os cursos de formação de professores, é necessário que eles garantam a formação de profissionais que, de fato, ensinem, tenham humildade para aprender com seus alunos, respeitem as diferenças e os diferentes, reconheçam a realidade de sua escola como o ponto de partida e não o “ponto de ficada”, sejam coerentes nos seus discursos e nas suas práticas, enfim, plenos de esperança, de utopia e de amorosidade, como diria Paulo Freire.

ATIVIDADE FINAL

No quadro a seguir fizemos uma síntese dos aspectos que caracterizam cada um dos cenários de formação de professores existentes no Brasil.

Após a leitura do texto e da análise dos aspectos apresentados no quadro, descreva situações escolares de que você se recorde e que possam ser incluídas em cada um dos cenários apresentados nesta aula.

Se você tiver oportunidade, troque idéias com seus colegas de pólo sobre as situações de que eles se recordaram.

Apresente o trabalho escrito ao seu tutor.

| Cenário de estagnação | Cenário de transição | Cenário de ruptura |
|-------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| falta de professores | falta de professores | professores em todas as salas de aula |
| professores desanimados | professores esperançosos | professores comprometidos |

| | | |
|--|--|--|
| perda de prestígio social | pouco prestígio social | valorização social do professor |
| falta de condições de trabalho | melhoria das condições de trabalho | boas condições de trabalho |
| desvalorização do professor | desvalorização do professor | valorização da experiência profissional e da formação contínua do professor |
| alienação da realidade socioeconômico-cultural da comunidade | preocupação com a realidade socioeconômico-cultural da comunidade | participação na realidade socioeconômico-cultural da comunidade |
| despreocupação com a aprendizagem do aluno | aceitação do aluno, preocupando-se com seu rendimento escolar | preocupação com a aprendizagem do aluno |
| poucos recursos materiais para serem utilizados | má utilização dos recursos materiais | materiais variados e bem utilizados pelos professores |
| nível de expectativa baixo em relação ao aluno | pouca expectativa em relação ao aluno | valorização do aluno como centro do processo pedagógico da escola |
| salas de aula como único espaço de ensino-aprendizagem | criação de novos espaços de ensino-aprendizagem | valorização e utilização de vários espaços de ensino-aprendizagem |
| formação de professores de Ensino Infantil a 4ª série em cursos normais de três séries de Ensino Médio e a formação de professores de 5ª série em diante em cursos de licenciatura no modelo tradicional (3+1) | formação de professores de Ensino Infantil a 4ª série em cursos normais de quatro séries de Ensino Médio e a formação de professores de 5ª série em diante em cursos de licenciatura plena, onde a relação teoria-prática é preocupação curricular | formação dos professores da Educação Básica, em cursos de licenciatura plena, sintonizados com a realidade nacional e com um mundo em constante mudança. |
| ausência de projetos de formação contínua dos professores | alguns projetos de formação contínua em andamento | valorização de projetos de cursos de formação contínua dos professores |
| | | cursos de formação em serviço para os gestores educacionais |

COMENTÁRIO

Você deve ter comprovado que os cenários descritos são, muitas vezes, co-existent nos mesmos sistemas de educação. Em uma mesma cidade, podemos encontrar experiências inovadoras em algumas escolas e a repetição dos mesmos problemas de muitos anos atrás em outras. O papel dos gestores da educação, sejam eles os diretores das escolas ou os secretários de educação, é fundamental para que as mudanças ocorram. Um fato, porém, você não pode ignorar: a participação do magistério e da comunidade externa à escola, exigindo melhor edu-

cação para todos fará com que projetos de mudança e de valorização da Educação Básica tenham continuidade administrativa, mesmo que os governantes que assumam o poder público nos municípios e nos estados tenham um discurso de oposição à administração anterior. A descontinuidade política de cenários de ruptura com a mesmice da escola tradicional não pode ser admitida por nenhum de nós, cidadãos críticos e conscientes dos direitos políticos e sociais da população.

RESUMO

A legislação sobre a formação de professores no Brasil teve seu início somente em 1939, quando foram explicitadas as primeiras normas para a formação docente. As atuais bases legais para esses cursos estão determinadas nas Resoluções nº 1 e nº 2 de 2002. Os cenários atuais que se desenham no Brasil em relação à formação de professores demonstram que, apesar das numerosas legislações, ainda temos diferentes situações, tais como: estagnação, transição e ruptura.

INFORMAÇÕES SOBRE A PRÓXIMA AULA

A próxima aula será a última de nossa disciplina. Estaremos lendo e discutindo sobre um outro tema bastante polêmico: a avaliação da educação. Os resultados de programas de avaliação da educação nacional, como o Saeb e o Enem serão analisados por nós. Até lá!

Políticas de avaliação da Educação Básica

AULA

15

Meta da aula

Apresentar os principais modelos de avaliação externa da Educação Básica.

Após a leitura desta aula, você deverá ser capaz de:

- Identificar a evolução das práticas avaliativas da educação no Brasil.
- Analisar as características de diferentes programas de avaliação em desenvolvimento atualmente no país.

INICIANDO NOSSA AULA...

Depois de abordar tantos assuntos relativos às políticas públicas em Educação, chegou a hora de conversar sobre avaliação e sobre a forma como as políticas públicas avaliativas vêm se estruturando no nosso país.

Nesta aula, você vai conhecer alguns dos tipos de avaliação utilizados em âmbitos federal e estadual. Se você já é professor em atividade em escolas de Ensino Fundamental, pode até ter participado de algumas destas avaliações, mas entendemos também ser da maior importância conhecer e analisar, de forma mais aprofundada, tais instrumentos de políticas públicas no cenário nacional.

Você vai estudar como a avaliação da Educação evoluiu, através dos anos, em nosso país, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), ambos realizados em nível federal, têm sido desenvolvidos e o percurso seguido pelo Programa Nova Escola, implantado no Estado do Rio de Janeiro, a partir de 2000.

A EVOLUÇÃO DAS PRÁTICAS AVALIATIVAS

Historicamente, a avaliação em Educação tem tido diferentes enfoques. A avaliação da aprendizagem do aluno é a discussão mais antiga e a mais enfocada pelos pesquisadores deste tema.

Até os anos 1950, nos países ocidentais, o enfoque era na “avaliação do produto”, isto é, focada apenas como medida dos conhecimentos adquiridos pelo aluno, a partir dos programas determinados pelos ministérios/secretarias de Educação.

SPUTINIK

Primeiro satélite artificial do mundo, lançado pela Rússia, na época da Guerra Fria, quando as grandes potências se dividiam em dois blocos (um sob a liderança dos EUA, outro sob a liderança da ex-URSS). Como você leu na Aula 1, o grande marco desse período era o muro de Berlim. Quando o Sputnik entrou em órbita, acreditava-se que os Estados Unidos perderiam a corrida espacial e que essa “humilhação”, como foi considerado na época, mudaria todo o panorama internacional.

(...) a preocupação primordial da avaliação, neste período, é contribuir para a eficácia e rentabilidade dos currículos e das atividades educativas, fornecendo dados sobre o grau de êxito das intenções definidas no momento da partida. É um conceito de avaliação orientado para os efeitos do programa aplicado e que se desejam ver expressos nas destrezas e comportamentos demonstrados pelos alunos (LEITE, 1993, p. 11).

Em 1957, o lançamento do Sputnik pela ex-URSS, foi um acontecimento que provocou efeitos políticos nas escolas americanas. O avanço dos russos no conhecimento tecnológico da época gerou um intenso debate sobre os currículos oferecidos aos alunos, a forma como eram desenvolvidos e como eram avaliados, as metodologias de ensino e a necessidade de se valorizar o processo de aprendizagem discente.

Essas discussões se prolongaram por toda a década de 1960 e tiveram reflexos na educação escolar e na avaliação dos alunos em vários países, inclusive no nosso.

A preocupação com a avaliação escolar em nosso país, principalmente com os índices de reprovação em todas as séries, embora pouco difundida entre os educadores, já estava na pauta de discussão de eventos nacionais e internacionais. A professora Terezinha Saraiva, em relatório apresentado, no ano de 1974, ao Conselho Federal de Educação revelava:

Em 1956, técnicos da Unesco apresentaram na Conferência Regional sobre Educação Gratuita e Obrigatória, realizada em Lima, sob o patrocínio da OEA, notável trabalho referente às reprovações na América Latina e sugeriam a adoção da promoção por idades, como vinha fazendo a Inglaterra, há mais de trinta anos. Nessa ocasião, a delegação brasileira apresentou propostas para adoção do regime de promoção baseado na idade cronológica dos alunos e em outros aspectos de valor pedagógico, sob certas condições, e que foi aprovado em Plenário (BRASIL. Parecer nº 360/74, p. 19).

No Brasil, os questionamentos mais intensos sobre como os professores das classes de Ensino Básico avaliavam seus alunos remontam ao início da década de 1970, logo após a Lei 5.692/71. A avaliação do rendimento escolar era tema de cursos, seminários e publicações do Ministério da Educação. Dessa maneira, a avaliação vista como processo e suas diferentes funções eram debatidas nas escolas, nas reuniões pedagógicas. Neste contexto, os aspectos qualitativos da avaliação dos alunos (atitudes, mudanças de comportamento, interesse, atenção etc.) passaram a preponderar sobre os quantitativos (número de acertos/erros nas provas e testes).

Em um segundo momento, final da década de 1970 até meados da década de 1980, o foco da avaliação escolar no Brasil recai sobre o currículo. Até este momento ainda reinava a avaliação quantitativa, embora a introdução de “conceitos”, em substituição às “notas”, já estivesse em vigor oficialmente desde 1973, por meio do Parecer 1.350, do Conselho Federal de Educação. Os professores, porém, sem uma orientação clara do papel da avaliação, transformavam os conceitos em notas. No âmbito acadêmico, a avaliação qualitativa, no entanto, só vai começar a ser discutida no final dos anos 1970.

As discussões sobre o caráter quantitativo ou qualitativo da avaliação escolar persistem até hoje, mesmo com as determinações da Lei Darcy Ribeiro, mais explícitas do que a Lei de 1971, pois muitos professores não estão esclarecidos em relação às políticas governamentais relativas à repetência, à avaliação contínua do aluno e à auto-avaliação de seu próprio trabalho. Nesse sentido, alguns profissionais, ainda nos dias atuais confundem avaliação continuada, aceleração de estudos, correção de fluxo escolar com promoção automática e desvalorização do papel cerceador do professor por meio das notas, quando a avaliação é utilizada como punição e como coerção disciplinar, ao invés de meio de transformação e crescimento de alunos e mestres.

Em relação ao Ensino Superior, a avaliação já era adotada pela Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior), órgão do Ministério da Educação, que já avaliava os cursos de Mestrado e Doutorado desde o final dos anos 1970. A própria Capes realizou, de 1983 a 1986, o Programa de Avaliação da Reforma Universitária e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), em julho de 1986, definiu a avaliação de desempenho como um compromisso social das universidades. Dessa política, voltada para a pós-graduação, surgiram linhas de ação amplas, que apontam para a realização das atividades de avaliação em si, para a criação de bases de dados, para o estímulo ao desenvolvimento de metodologias de avaliação e para a democratização do acesso às informações obtidas.

Em relação à avaliação institucional, a avaliação das instituições escolares como um todo, as discussões surgem quando se inicia a preocupação com a melhoria do trabalho desenvolvido nas escolas, com a democratização do cotidiano escolar. Gadotti (2000) afirma que hoje, a avaliação institucional

não mais é vista apenas como um aparelho de controle burocrático e centralizador, em conflito com a autonomia. Ela está sendo institucionalizada como um processo necessário da administração do ensino, como condição para a melhoria do ensino e da pesquisa e como exigência da democratização (p. 195).

A avaliação institucional tem um papel extremamente importante na melhoria da qualidade dos serviços prestados pela instituição e das relações sociais, humanas e interpessoais, além de contribuir para o aperfeiçoamento continuado de seus integrantes (GADOTTI, 2000).

Com relação à avaliação dos cursos de graduação, você já leu na Aula 6 que, já em 1993, discutia-se o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileira (Paiub). Depois, em 1995, foi criado o Exame Nacional de Cursos (“provão”). Atualmente, temos o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes), instituído em 2004, composto de três momentos, dos quais o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) é a etapa mais visível, pois avalia o desempenho acadêmico dos estudantes de cada curso de graduação a cada três anos. Em 2005, foi a vez dos cursos de Pedagogia serem avaliados.



ATIVIDADE

1. Na Atividade Final da Aula 9, você fez um estudo comparativo entre a Lei 9.394/96 (Lei Darcy Ribeiro) e a Lei 5.692/71. A avaliação foi um dos aspectos que você deve ter analisado. Vamos recordar o que foi estudado naquela aula?

- Releia, na Lei 9.394/96, o Inciso V, do Artigo 24.
- Repare que ele está inserido no Capítulo II – Da Educação Básica, na Seção I – Das Disposições Gerais. Nele estão contidas as determinações sobre “verificação do rendimento escolar”.

Agora, faça um comentário escrito sobre os cinco critérios determinados na Lei.

COMENTÁRIO

Você reparou que as determinações legais estão nas Disposições Gerais para a Educação Básica, portanto, todos os artigos desta seção têm de ser aplicados tanto na Educação Infantil, como no Ensino Fundamental e Médio, resguardadas as características de cada uma destas etapas da educação escolar. Em relação à avaliação, observamos que no inciso estudado, ela é tratada de forma ampla, apontando todas as possibilidades que as instituições escolares têm para atender, de forma adequada, cada aluno por ela atendido. São indicados procedimentos avaliativos para todos os alunos durante o período letivo, além das possibilidades de avanços, tanto para alunos com atraso escolar, como com habilidades acima do seu grupo escolar. Determina ainda, para todas as escolas, a preponderância dos estudos de recuperação paralela sobre os de recuperação no final do período.

O QUE É O SAEB?

O Saeb foi a primeira iniciativa brasileira no sentido de conhecer mais profundamente o nosso sistema educacional. É também um dos principais sistemas de avaliação em larga escala no Brasil, aplicada em amostras de alunos representativas do país e de todos os estados. É gerido e organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão do Ministério da Educação.

O Saeb foi criado em 1990, época em que se começou a discutir de forma mais ampla, uma política de avaliação da Educação Básica. Nessa época focalizavam-se os efeitos do ensino sobre o desempenho dos alunos, em função das condições de trabalho na escola, reveladas por suas instalações e equipamentos, pela disponibilidade de acesso a livros e outros materiais pedagógicos, pela presença de professores qualificados e pelas formas de gestão. Nesse contexto, surgiu o Saeb, tomando por pressupostos básicos que, se por um lado o desempenho dos alunos reflete a qualidade do ensino ministrado, por outro lado nenhum fator determina, isoladamente, essa qualidade.

EQÜIDADE

“Comparação entre o resultado obtido pelo aluno, em termos de aprendizagem, competências ou habilidades, consideradas também as características da escola (insumos/ contexto/processos) em que o ensino é ministrado e sua distribuição nas diversas regiões e redes de ensino” (PESTANA, 1998, p.62).

EFICIÊNCIA

É traduzida como a “comparação do resultado da relação entre a qualidade (rendimento dos alunos) e os insumos, o contexto e os processos que a escola utiliza para obtê-la” (idem).

O objetivo do Saeb é gerar e organizar informações sobre a qualidade, a **EQÜIDADE** e a **EFICIÊNCIA** da educação nacional, de forma a permitir o monitoramento das políticas brasileiras, fornecendo subsídios para a melhoria da qualidade da Educação no Brasil e, conseqüentemente, reduzir as desigualdades existentes em nosso sistema educacional. A esse respeito, há quem afirme que a maior vantagem do Saeb é a de gerar informações e propiciar uma base para tomada de decisões nas administrações educacionais.

Como o Saeb é um sistema de avaliação por amostra, sua proposta não é avaliar todo o universo de alunos, mas sim uma representação deste universo. Para isso, ele conta com a participação das diversas unidades da federação – Estados e o Distrito Federal – fazendo parte desta amostra alunos de escolas públicas e privadas da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, que são avaliados nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. Os testes têm por finalidade medir a habilidade de leitura e de resolução de problemas dos alunos.

Além dos testes de desempenho escolar, é aplicado um questionário que coleta informações sobre o contexto social, econômico e cultural dos alunos, e ainda sobre a trajetória de sua escolarização, buscando

apresentar indicações do efeito que algum desses fatores tem sobre o desempenho dos alunos. O Saeb aplica quatro questionários: com o diretor, com o professor, com o aluno e sobre a escola. Tais instrumentos têm como propósito levantar informações sobre a origem familiar dos alunos, seus hábitos e condições de estudo, assim como os estilos de ensino de seus professores e a forma de gestão nas escolas. Essas informações têm sido utilizadas em conjunto com os resultados dos testes e até o presente momento já foram realizadas sete aplicações do Saeb, a primeira no ano de 1990, e, a partir de 1993, uma aplicação é feita a cada dois anos.

Quanto aos testes de desempenho, até 1997 os alunos faziam provas de Matemática, Língua Portuguesa e Ciências; em 1999, foram incluídas provas de História e Geografia, cabendo a cada aluno escolher apenas uma dessas áreas do conhecimento. A partir de 2001, passou-se a avaliar somente Língua Portuguesa e Matemática. A abordagem utilizada nos testes foi alvo de um estudo acurado, assim como a elaboração das Matrizes Curriculares de Referência, criadas pelo Saeb para servirem de base à formulação de itens para a construção dos testes.

As Matrizes Curriculares de Referências são um documento no qual estão descritas as orientações para a elaboração dos itens dos testes. Essas matrizes reúnem o conteúdo a ser avaliado, informando as competências e habilidades esperadas dos alunos, em seus diversos níveis de complexidade. Os testes são constituídos de questões de múltipla escolha.

O Saeb utiliza várias metodologias de coleta e análise de dados. Dentre elas estão a aplicação de testes padronizados e dos questionários já referidos, além de escalas de proficiência para interpretação e descrição do desempenho dos alunos.

Estas escalas, interpretadas em termos do que os alunos conhecem, compreendem e são capazes de fazer, fornecem informações sobre o desempenho dos alunos de forma mais acessível e significativa à compreensão da comunidade escolar e da sociedade em geral, diferentemente de uma simples apresentação de resultados em termos de percentuais de acertos nos testes (FONTANIVE; KLEIN, 1999, p. 1).

O relatório preliminar do resultado do Saeb de 2003, divulgado pelo MEC, informa que a pesquisa envolveu 300 mil alunos de escolas públicas e particulares, 17 mil professores, 6 mil diretores de escola e

6.270 escolas, distribuídas por todos os Estados brasileiros. Em relação ao desempenho dos alunos foi constatado:

- Na 4ª série – em Língua Portuguesa, houve uma pequena inversão da tendência de quedas consecutivas verificadas nos anos de 2001, 1999 e 1997. Pela primeira vez, os resultados estiveram um pouco acima dos anteriores. Mesmo assim, cerca de 18,7% apresentaram um resultado muito crítico, o que significa o não desenvolvimento de habilidades mínimas de leitura, correspondentes a quatro anos de escolarização. Nesta faixa encontramos alunos considerados semi-alfabetizados. No nível adequado de aprendizagem, encontram-se apenas 4,8%. Em Matemática, não houve mudanças significativas em relação aos anos anteriores. Os alunos demonstraram apenas habilidades bem elementares, como realizar multiplicações por um algarismo e leitura de horas e minutos apenas em relógios digitais. Nesta série, os percentuais de desempenho foram um pouco melhores do que em Língua Portuguesa: 11,5% para o nível muito crítico; 40,1% para o nível crítico; 41,9% para o intermediário e 6,4% para o nível considerado adequado. Esses dados revelam que mais da metade dos alunos de 4ª série só são capazes de realizar problemas bem simples do cotidiano, sendo que muitos têm dificuldade de distinguir a operação matemática envolvida no problema e não reconhecem figuras geométricas elementares.
- Na 8ª série – não houve mudanças de desempenho, nem em Língua Portuguesa, nem em Matemática. Os alunos apenas são capazes de ler e interpretar textos simples e poemas de baixa complexidade e realizar operações de subtração complexas, problemas simples, usando gráficos de barra e informações em tabelas de dupla entrada.
- Na 3ª série do Ensino Médio – não houve mudanças em relação aos resultados anteriores, sendo que em alguns estados foi comprovada a queda de desempenho.

Dicas de estudo

Acesse o site <http://www.inep.gov.br/basica/saeb>. Nele você poderá verificar os resultados de todas as pesquisas do Saeb, de 1999 a 2003, em cada estado brasileiro; o desempenho das escolas estaduais, das municipais e as da rede privada demonstrados nos testes, além da análise dos resultados dos questionários.

CRÍTICAS AO SAEB

Vale destacar que vários autores têm escrito sobre o Saeb, apresentando aspectos críticos. Oliveira (1995) questiona o papel do MEC num país federativo, em que a responsabilidade pelos sistemas de ensino compete aos estados e municípios, na medida em que esse ministério vem determinando os testes a serem realizados, quando e como serão aplicados, além de elaborá-los, aplicá-los e corrigi-los. Sugere, ainda, que para aprimorar o sistema de avaliação nacional, deveriam ser identificadas as funções de cada ator (Saeb, estados, entidades especializadas, universidades).

Salientamos, todavia, que parte das críticas deste autor já estão sendo atendidas. Existe, desde 2000, uma parceria entre o Inep e a Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE-MG), através da qual o INEP se compromete a fornecer questões de teste para serem utilizadas nas provas aplicadas pelo Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave); a SEE-MG participa do desenvolvimento e da atualização das matrizes curriculares de referência para o Saeb e da capacitação de recursos humanos na área de avaliação.

Maluf (1996) revelou dois tipos de obstáculos apresentados pelo Saeb: a dificuldade de aprofundar o exame em função do tipo de instrumento utilizado, e a dificuldade de estabelecer mecanismos de divulgação que possibilitem a utilização efetiva da análise dos resultados pelas redes de ensino. Para o autor, o desenho e os instrumentos do Saeb não estão adequados ao seu principal objetivo que é melhorar a qualidade de ensino, porque não têm permitido transformar os resultados em alternativas para intervenção.

Outro estudo analisado é de autoria de Bonamino (2002) que fez parte, em 2001, de uma comissão de especialistas, junto ao Inep, com o objetivo de oferecer subsídios para o aprimoramento do Saeb e, a partir de questionamento sobre a operacionalização dos objetivos desta avaliação ao longo dos anos, apresentou algumas sugestões:

- a) explicitação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, com os estudos específicos alocados dentro dos sistemas;
- b) inclusão no mencionado sistema de um estudo longitudinal que tenha como população de referência a população estudantil de escolas urbanas;

- c) existência de comitê multidisciplinar de especialistas para cada estudo;
- d) manutenção e aprimoramento da dimensão de explicação do Saeb;
- e) aprimoramento de aspectos técnicos ainda problemáticos no Saeb;
- f) incorporação de novas medidas relevantes para professores e gestores no Saeb;
- g) aprimoramento dos padrões de interação com estados e municípios (p. 107).

Finalmente, Bonamino (2002), ao analisar o processo de institucionalização do Saeb, revela que há uma ausência da participação dos estados, redundando “numa baixa utilização local dos resultados da avaliação para subsidiar a formulação de políticas educacionais em nível estadual e municipal” (p. 107), tendo, dentre outras limitações, pouco poder de influência sobre os professores e alunos das redes estaduais e municipais de ensino.

Tais questionamentos e críticas se aplicam a um sistema nacional de avaliação e, certamente, deverão ser levados em consideração, embora, muitas dessas preocupações não sejam válidas para a avaliação de um sistema municipal ou estadual de educação.

Com vistas à melhoria do Programa, o Ministro da Educação assinou a Portaria nº 931, em 21 de março de 2005, pela qual o Saeb passará a ser composto de dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que manterá todas as características do Saeb atual e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), que deverá avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global. Dessa forma, serão oportunizadas informações sistemáticas sobre as unidades escolares, que contribuirão para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais do Ensino Básico.

ATIVIDADE



2. Os resultados do Saeb apontam para um melhor desempenho dos alunos que freqüentam escolas em que há bibliotecas adequadas e em pleno funcionamento, que ingressaram na pré-escola antes do início da alfabetização, que têm professores com formação em nível superior. São indicadores de mau desempenho no Saeb: a repetência, os sucessivos abandonos da escola durante o período letivo e a defasagem idade-série.

Procure refletir sobre todos os aspectos que vêm definindo as políticas públicas de Educação em nosso país. Que qualidade deve ter a oferta de Ensino Fundamental para garantir a todos o acesso ao direito à educação de qualidade?

Com base em todas as leituras que você já fez até aqui, escreva como você descreveria uma boa escola, com qualidade social e pedagógica.

COMENTÁRIO

O relatório final do Saeb 2003 nos dá esta resposta. Nele podemos ler que:

Uma boa escola caracteriza-se por uma série de fatores que podem ser evidenciados a partir das informações coletadas e analisadas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), junto a alunos, professores e diretores. Estes fatores distribuem-se em dois eixos centrais. O primeiro diz respeito às condições de vida dos alunos, de suas famílias e de seu contexto social, cultural e econômico. O segundo refere-se à própria escola e pode ser descrito por meio dos professores, diretores, projeto pedagógico, insumos, instalações, “clima” da escola e relações intersubjetivas no cotidiano escolar (BAHIA, SAEB, 2003, p. 45).

EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO (ENEM)

No ano de 1997, em várias reuniões dos Secretários Estaduais de Educação com as equipes do MEC foi debatida a reforma curricular do Ensino Médio. A partir dessas discussões e em atendimento à solicitação do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), o Inep realizou, nesse mesmo ano, em novembro, em nove Estados brasileiros (Bahia, Goiás, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, São Paulo e Sergipe), em parceria com as respectivas Secretarias de Educação, a Avaliação dos Concluintes do Ensino Médio (Acem). O Acem avaliou os estudantes da 3ª série de Ensino Médio dos nove Estados em Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física e Química, além da aplicação de um questionário socioeconômico que levantou o perfil dos concluintes daquele ano. O Acem foi o precursor do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

O Enem foi instituído pelo Inep, em 1998, ano em que foi assinada a resolução que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. O exame foi criado com o objetivo de avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, para aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania, conforme as finalidades para esta etapa da Educação Básica, determinadas na LDB 9.394/96. Desde então, o MEC passou a implantá-lo, tendo como um dos objetivos criar uma forma alternativa para o ingresso em cursos superiores, em substituição ou como complemento dos concursos vestibulares, a partir de decisão dos conselhos das Instituições de Ensino Superior. Por esse motivo, o Enem passou a ser oferecido não só aos concluintes, mas também aos egressos do Ensino Médio de anos anteriores. Em algumas universidades, o Enem já está substituindo o vestibular ou é um complemento dele. Essas instituições reservam uma porcentagem das vagas aos alunos que tenham um mínimo de acertos, cujo valor é estipulado pela Instituição de Ensino Superior.

A importância crescente do Enem como uma das políticas avaliativas está relacionada à rapidez com que as mudanças sociais se processam e alteram nossa vida cotidiana e impõem um padrão mais elevado para a escolaridade básica. O projeto pedagógico da escola de Ensino Médio deve levar ao desenvolvimento das competências com as quais os alunos assimilem informações e saibam como utilizá-las em contextos adequados, interpretando códigos e linguagens e servindo-se desses conhecimentos para a tomada de decisões autônomas e socialmente relevantes. As finalidades do Ensino Médio já estão delineadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96, Artigo 35), que introduz transformações no Ensino Médio, desvinculando-o do vestibular, ao flexibilizar os mecanismos de acesso ao Ensino Superior e, principalmente, ao traçar o perfil de saída do aluno da Educação Básica. Ao final do Ensino Médio, o estudante deverá demonstrar:

- a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;
- a preparação básica para o trabalho e a cidadania, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
- o aprimoramento como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico.

- a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática (BRASIL. Lei 9.394/96, Art. 35).

A característica principal do Enem, e que o diferencia das outras avaliações propostas pelo MEC, é que suas questões são centradas na avaliação de desempenho por competências. O exame é constituído de uma prova única, com sessenta e três questões de múltipla escolha e uma redação, abrangendo as várias áreas de conhecimento previstas nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (Códigos, Linguagens e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias e Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias) e os princípios pedagógicos determinados na Resolução CNE nº 3/98 – Identidade, Diversidade e Autonomia, Interdisciplinaridade e Contextualização – nas quais devem se organizar as atividades pedagógicas da etapa final da escolaridade básica do Brasil.

Ao participar do Enem, o aluno poderá avaliar sua capacidade de utilizar os conhecimentos adquiridos na escola para a resolução de problemas presentes no seu dia-a-dia, interpretando dados e informações que estão cada vez mais disponíveis nos livros, nos jornais, nas revistas, na televisão, na Natureza e na nossa vida social como tabelas, mapas, plantas, gráficos, histórias em quadrinhos, poesias etc. As questões elaboradas para o Enem têm como base os princípios educativos citados.

Veja exemplo de uma das questões incluídas na prova do Enem, realizada no dia 25 de setembro de 2005:

Leia o texto abaixo:

O jardim de caminhos que se bifurcam

(...) Uma lâmpada aclarava a plataforma, mas os rostos dos meninos ficavam na sombra. Um me perguntou: O senhor vai à casa do Dr. Stephen Albert? Sem aguardar resposta, outro disse: A casa fica longe daqui, mas o senhor não se perderá se tomar esse caminho à esquerda e, se em cada encruzilhada do caminho, dobrar à esquerda (BORGES, 1997, p. 96).

Quanto à cena descrita acima, considere que

I – o sol nasce à direita dos meninos;

II – o senhor seguiu o conselho dos meninos, tendo encontrado duas encruzilhadas até a casa.

Concluiu-se que o senhor caminhou, respectivamente, nos sentidos:

(A) oeste, sul, leste.

(B) leste, sul e oeste.

- (C) oeste, norte e leste.
- (D) leste, norte e oeste.
- (E) leste, norte e sul (BRASIL. MEC. INEP. 2005).

Por parte do Inep, há sigilo absoluto com relação aos resultados individuais. Eles são remetidos pelos Correios, ao endereço indicado pelo estudante no ato da inscrição. Os possíveis usuários (universidades, cursos pós-médios, empresas e outras instituições do mercado de trabalho) poderão conhecê-los, apenas mediante expressa autorização do aluno.

No último Enem, foi registrado um crescimento de adesão, tendo tido quase 3 milhões de inscritos, representando cerca de 93% de aumento em relação ao ano passado e foi realizado em 730 municípios. A explicação para que tantas pessoas tenham se inscrito para realizar a prova é que participar do Enem é um dos requisitos para concorrer a uma bolsa de estudos integral ou parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni.) Outro fator que contribui para tão grande participação é o fato de mais de 500 instituições de Ensino Superior já aceitarem o Enem como critério para o ingresso em cursos de graduação. Por todos esses motivos, o Enem tem demonstrado ser de grande valia, mas, como é opcional, não podemos obter um resultado elucidativo com apenas uma parcela dos concluintes do Ensino Médio fazendo a prova.

Dicas de estudo

Se você tiver curiosidade para saber mais sobre o Enem, visite o *site* http://www.inep.gov.br/basica/enem/provas_gabaritos/provas_gabaritos.htm. Nele você poderá ver todas as questões do Enem 2005 e o gabarito de respostas.

EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS EM AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Além dessas políticas de avaliação nacionais que você acabou de ler – Saeb e Enem, ainda temos o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), instituído mais recentemente. O Encceja é um exame realizado em parceria com Secretarias de Educação

que a ele aderem, as quais são responsáveis pela aplicação do exame, realização das inscrições e pela correção das provas. Ele se destina a jovens e adultos residentes no Brasil ou no exterior, que desejem certificado de estudos tanto de Ensino Fundamental, como de Ensino Médio.

Na Aula 3, você leu sobre um outro tipo de avaliação da educação que é realizado internacionalmente: o Programa Internacional de Alunos (PIZA), que se realiza a cada três anos e envolve mais de 50 países, inclusive o Brasil, e cujo órgão responsável, em nosso país, é o Inep. Vamos ver agora, que, além de políticas avaliativas internacionais e nacionais, temos também programas estaduais e municipais de avaliação.

Dentre as experiências municipais, podemos citar a avaliação realizada no Município de Angra dos Reis, no período de 2001-2003 que, em parceria com a Faculdade de Educação da UERJ, realizou uma avaliação de toda a sua rede de ensino público, através da aplicação de provas de Língua Portuguesa e Matemática a todos os alunos de 4ª e 8ª séries; entrevistas com diretores, professores e alunos das escolas municipais, visita a todas as escolas da rede para levantamento de dados referentes à merenda, instalações, livros didáticos, biblioteca, recursos financeiros das escolas etc. O trabalho foi enriquecido com cursos de formação continuada sobre gestão democrática da educação, dos quais participaram todos os diretores das escolas, a equipe da Secretaria Municipal de Educação e todos os professores interessados em estudar e discutir as temáticas abordadas.

O Município do Rio de Janeiro também tem desenvolvido programas de avaliação de sua rede pública desde 1996. No ano 2000, avaliou, em Língua Portuguesa e Matemática, o universo de alunos da 6ª série do Ensino Fundamental e os alunos do último ano do 1º ciclo. Esses últimos foram avaliados em competências de leitura através de um *kit* aplicado em situação de interação interpessoal com os alunos. Em 2002, foram avaliados, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, todos os alunos da 4ª série do Ensino Fundamental da Rede Municipal. Todas as experiências avaliativas da rede pública carioca foram em parceria com a Fundação Cesgranrio.

Como experiências estaduais, podemos citar também as dos Estados do Maranhão, Tocantins e Minas Gerais. O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (Simave) foi instituído pela Secretaria de Estado de Educação, em 2000, e é um mecanismo estratégico de diagnóstico e

planejamento da política educacional do Estado. Por este programa, avalia-se o desempenho escolar em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas. A cada dois anos, é completado um ciclo de avaliação aplicada aos alunos da 4^a e 8^a séries do Ensino Fundamental, que equivalem, no regime de ciclos, ao 1^o ano do ciclo intermediário e 2^o ano do ciclo avançado, e aos alunos da 3^a série do Ensino Médio.

A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo avalia a Educação Básica no Estado, desde 1996, por meio do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), que tem realizado, anualmente, avaliação do rendimento escolar dos alunos da rede estadual e, por adesão, de redes municipais e de escolas particulares. Os resultados são colocados à disposição dos professores, pesquisadores e gestores da educação, além das famílias e da sociedade em geral. O Saresp tem a intenção de subsidiar professores e técnicos das diferentes redes de ensino no desenvolvimento de ações para a superação de problemas de aprendizagem, e na proposição de situações de ensino cada vez mais significativas para os alunos. No Saresp são envolvidos diretamente professores, alunos e pais para contribuir com a criação de uma cultura avaliativa não-punitiva, que, de fato, provoque mudanças qualitativas na Educação Básica do Estado de São Paulo.

O Saresp utiliza dois tipos de instrumentos de avaliação para atingir seus objetivos:

- aplicação de provas para medir o desempenho dos alunos em leitura/escrita e Matemática, tanto no Ensino Fundamental (3^a a 8^a séries), quanto no Ensino Médio. Para a 1^a e 2^a séries do Ensino Fundamental, as provas são constituídas de questões predominantemente abertas;
- questionário aplicado aos alunos, por meio do qual são coletadas informações sobre suas características pessoais e o contexto socioeconômico-cultural em que vivem e as suas percepções acerca dos professores e da gestão da escola.

Os resultados do Saresp são usados para a tomada de decisões e o estabelecimento de políticas públicas no campo da Educação Básica do Estado de São Paulo.

PROGRAMA NOVA ESCOLA

O Programa Estadual de Reestruturação da Educação Pública – Programa Nova Escola – foi instituído pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 25.959, de 12 de janeiro de 2000, e compreende o Sistema Permanente de Avaliação das Escolas da Rede Pública Estadual de Educação, implantado a partir de meados do ano 2000, sob a coordenação da Secretaria do Estado de Educação em parceria com a Fundação Cesgranrio.

O Programa tornou-se, logo que foi criado, alvo de muitos questionamentos e desaprovações, dado o caráter classificatório que impôs às escolas da rede estadual de ensino, conferindo-lhes graus de desempenho previstos no Decreto acima referido, em decorrência do resultado da avaliação da gestão escolar, e concedendo gratificações aos professores e pessoal de apoio, com base no resultado do desempenho dos alunos e na avaliação da gestão escolar e de indicadores da eficiência das escolas.

O Programa tem como objetivos avaliar a gestão escolar e o processo educativo das 1.854 escolas da rede estadual, através de três subprojetos: avaliação da gestão escolar, avaliação do desempenho escolar e avaliação dos indicadores de eficiência das escolas. No *site* da Secretaria de Estado de Educação os objetivos do Programa estão assim explicitados:

- Impulsionar a melhoria na qualidade de ensino e valorizar a escola pública.
- Tornar ainda mais transparente e eficiente o processo pelo qual as escolas da rede estadual de ensino são submetidas para atingir um padrão de excelência na educação pública do Rio de Janeiro.
- Modernizar a gestão da rede estadual.

Para a avaliação da gestão escolar foram selecionadas as seguintes categorias de análise: participação, autonomia, infra-estrutura física, gerenciamento dos recursos humanos e financeiros e relações pedagógicas. Para a avaliação do desempenho escolar as categorias são: o processo ensino-aprendizagem, as competências e as habilidades; e para os indicadores de eficiência: evasão escolar, relação série/idade e sucesso/fracasso escolar.

Os procedimentos metodológicos utilizados envolveram várias ações e a elaboração de vários instrumentos. Assim, para a avaliação externa da gestão escolar, foi criado um questionário para cada escola participante do Programa e também uma ficha de observação da dinâmica da escola por um visitador da Fundação Cesgranrio.

A avaliação do desempenho escolar envolveu, em um primeiro momento, a construção de uma Matriz de Competências e Habilidades Cognitivas, Sociais e Morais para dar origem à elaboração das provas, remetidas por correio para cada unidade analisar e criticar e, em um segundo momento, a definição de uma amostra representativa de alunos das séries que seriam avaliadas. Foram avaliados, em 2000, alunos de 3ª e 6ª séries do Ensino Fundamental e das fases correspondentes do Ensino Supletivo e a 1ª série do Ensino Médio. Em 2001, foram avaliadas a 4ª e a 7ª séries e as Fases IV e VII do Supletivo e ainda a 2ª série do Ensino Médio.

Em 2003, com a mudança do governo estadual, o Programa Nova Escola foi suspenso, e os professores e funcionários deixaram de receber as gratificações, sob a alegação de que no ano anterior não houve a avaliação das escolas. A explicação da Governadora do Estado no ano de 2002 é que, devido a problemas como greve de professores, eleições para governadores e presidente e carência de recursos financeiros, tinha sido impossível realizar a avaliação das escolas, tendo, por isso, sido mantidas, para todas as escolas, as mesmas gratificações já previstas anteriormente, independentemente da não-realização do processo avaliatório. O programa foi retomado em 2004, sob a coordenação da Secretaria do Estado de Educação, em parceria, agora, com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

No último Programa, pouquíssimas escolas da rede receberam o conceito máximo: 5. Em compensação, um grande número de unidades ganhou a menor nota: 1. Os profissionais das escolas dizem, em conversas informais, que pouco sabiam em que seriam avaliados e poucos são os profissionais da educação que aprovam o Programa da forma como vem sendo desenvolvido.

Para avaliar os indicadores de eficiência das escolas, foi capacitado um funcionário de cada unidade participante, para a coleta de dados de movimentação escolar e posterior preenchimento de formulários informativos. Apesar das mudanças, o Programa continua sendo muito criticado pelos profissionais da educação, em virtude de o mérito da gratificação salarial aos docentes e pessoal de apoio, tomar como base o resultado do desempenho dos alunos e da avaliação da gestão escolar. As escolas que alcançam o grau máximo 5, propiciam aos seus professores e funcionários

gratificação cinco vezes maior do que os classificados com o menor conceito: 1. Para alcançar o nível 5 na avaliação do Programa Nova Escola não basta o bom desempenho dos alunos nas provas e os indicadores satisfatórios de aprovação entre as séries. O critério gestão escolar ficou dividido em quatro subitens e tem peso de 20% no resultado final. A boa unidade escolar, dentro destes critérios, é aquela que formula os planos pedagógicos e de gestão, acompanha a execução dos projetos e tem professores assíduos.

Os críticos do Programa afirmam que o Estado não está dando as condições objetivas para que o trabalho seja equiparado ao que ele espera. Ao se fazer esta avaliação, o que vai se ter é um descompasso entre o que é pedido na prova aplicada aos alunos e o que os professores trabalharam com as turmas. Outra crítica feita, principalmente por parte dos diretores, é que muitos dos pontos perdidos por suas escolas se devem a problemas cuja origem está na própria administração estadual, pois se relacionam com necessidades de obras de infra-estrutura, turmas numerosas, falta ou rotatividade de professores, aquisição de equipamentos etc.

CONCLUINDO NOSSA AULA...

Como você leu nesta aula, a avaliação da educação brasileira está, cada vez mais, se tornando uma ação de rotina dos sistemas educacionais. O que antes era apenas uma prerrogativa dos professores e das unidades escolares, passa a assumir uma função de política de estado, apontada como indispensável para que, em uma sociedade que se pretende democrática, os cidadãos possam ter vez e voz para emitir suas opiniões e suas propostas de mudança, a fim de que todos obtenham o direito constitucional de ter acesso e permanência em uma escola de qualidade.

Finalizando, convém lembrar que as políticas de avaliação da Educação Básica irão garantir o cumprimento do Artigo 205 da nossa Constituição Cidadã, que diz:

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 (GUIMARÃES, 1988).

ATIVIDADE FINAL

Esta é a última aula de nossa disciplina. Nela, você leu muito sobre o tema Avaliação. Como atividade final, que tal um “exercício avaliatório”? Vamos avaliar as nossas aulas de Políticas Públicas em Educação?

Procure lembrar-se das leituras e atividades realizadas e responda:

- a. Os textos estão escritos em uma linguagem clara e de fácil compreensão?
- b. As atividades foram adequadas aos conhecimentos desenvolvidos nas aulas?
- c. Os textos deixaram de abordar algum aspecto que você considera relevante?
- d. Esta disciplina contribuiu para o seu crescimento pessoal e profissional?
- e. Que sugestões você daria para melhorar a aprendizagem desta disciplina?

Faça um resumo escrito de sua avaliação e entregue-o ao tutor.

COMENTÁRIO

A sua avaliação é muito importante para nós, pois você faz parte de um grupo de alunos que está sendo o “pioneiro” no estudo dessa disciplina em nosso curso. As opiniões emitidas por você, as propostas de mudança, as críticas ao trabalho desenvolvido nessas quinze aulas serão de grande valia para que, a partir da análise da sua avaliação e da de seus colegas, possamos melhorar nosso trabalho e atender cada vez melhor todos os alunos. Afinal, como você já sabe, o aluno é o ator mais importante no cenário da Educação e é para ele que todas as ações pedagógicas se dirigem.

RESUMO

Você já conhece um pouco mais sobre a evolução do processo de avaliação escolar no Brasil. Você deve concluir que todos nós, profissionais da Educação, engajados na prática pedagógica e preocupados com a aprendizagem de nossos alunos, temos um compromisso com a avaliação de nosso trabalho em sala de aula. Nós avaliamos os nossos alunos. Quem avalia o nosso trabalho, para comprovar (ou não) que estamos fazendo tudo o que devemos para que o processo ensino-

aprendizagem seja bem-sucedido e nossos alunos, de fato, aprendam? Há alguns anos, a educação brasileira tem sido avaliada em diferentes programas federais, estaduais ou municipais. Você já sabe um pouco sobre o Saeb e o Enem. Tem informações sobre o Programa Nova Escola, o Saresp, o Simave, as experiências de Angra dos Reis e do Rio de Janeiro. Infelizmente, os resultados dessas avaliações têm apontado para uma realidade que nós gostaríamos que mudasse. Como você concluiu, este é o papel da avaliação da Educação: provocar mudanças e melhorar o atendimento aos educandos.

PALAVRAS FINAIS

Você terminou as leituras e reflexões contidas nas Aulas de Políticas Públicas em Educação. Durante esses estudos você teve, provavelmente, várias oportunidades de trocar idéias e experiências com colegas do pólo e com o tutor.

Como palavras finais, para você que é um educador, repetimos o que, certamente, você já ouviu muitas vezes: temos de lutar por um futuro melhor para a escola brasileira, aproveitando os saberes dos educadores que nos precederam e daqueles que, no dia-a-dia, nos dão exemplos de compromisso social e de consciência crítica. E não se esqueça: todo professor é “um eterno aprendiz”. Estamos sempre aprendendo, uns com os outros, com os nossos alunos, com a vida...

Por isso, em conclusão, cante uma música brasileira que traz a voz dos alunos, as críticas que fazem do cotidiano escolar. Procure o texto completo e cante-a com seus amigos.

Estudo Errado

Gabriel O Pensador

Eu tô aqui Pra quê?
Será que é pra aprender?
Ou será que é pra aceitar,
me acomodar e obedecer?
Tô tentando passar de ano,
pro meu pai não me bater

Sem recreio de “saco cheio”,
porque eu não fiz o dever.
A professora já tá de marcação,
porque sempre me pega,
disfarçando, espiando, colando,
toda a prova do colega.

(...) Então eu fui relendo tudo,
até a prova começar
Voltei louco pra contar:
Manhê! Tirei um dez na prova.
Me dei bem, tirei um cem
e eu quero ver quem me reprova.
Decorei toda lição.
Não errei nem uma questão.
Não aprendi nada de bom,
mas tirei dez (Boa, filhão!)

(...) Quase tudo que aprendi,
amanhã eu já esqueci.
Decorei, copiei, memorizei,
mas não entendi.
Decoreba: esse é o método de ensino
(...)
Eu gosto dos professores
e eu preciso de um mestre.
Mas eu prefiro que eles me ensinem
alguma coisa que preste
- O que é corrupção?
- Pra que serve um deputado?
Não me diga que o Brasil
foi descoberto por acaso!
Ou que a minhoca é hermafrodita
Ou sobre a tênia solitária.

Não me faça decorar
as capitânicas hereditárias!!
Vamos fugir dessa jaula!
(...)
E me disseram que a escola
era meu segundo lar
E é verdade,
eu aprendo muita coisa realmente
Faço amigos, conheço gente,
mas não quero estudar pra sempre!
Então eu vou passar de ano
Não tenho outra saída
Mas o ideal é que a escola
me prepare pra vida
Discutindo e ensinando
os problemas atuais
E não me dando as mesmas aulas
que eles deram pros meus pais
Com matérias das quais
eles não lembram mais nada
E quando eu tiro dez
é sempre a mesma palhaçada

Refrão

Encarem as crianças
com mais seriedade
Pois na escola é onde
formamos nossa personalidade

**Saudações pedagógicas,
Bertha e Marly**

Políticas Públicas em Educação

Referências

ALVES, Nilda. Diversidade e currículo: questão ou solução. In: ____; VILLARDI, Raquel (Org.). *Múltiplas leituras da Nova LDB: lei de diretrizes e bases da educação nacional* (Lei n. 9394/96). Rio de Janeiro: Dunya, 1997.

ANFOPE. Formação dos profissionais da educação e base comum nacional: construindo um projeto coletivo. In: DOCUMENTO Final do XI Encontro Nacional: Florianópolis, SC, 2002.

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais – 1ª a 4ª séries*. Brasília: MEC/SEF, 1997.

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais – 5ª a 8ª séries*. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. Parecer CEB 004/99, de 29 de janeiro 1998. *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental*. Brasília, DF: MEC/CNE, 1998.

BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. Parecer CEB 015/98, de 01 junho de 1998. *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*. Brasília, DF: MEC/CNE, 1998.

BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. Parecer CEB 022/98, de 17 de dezembro de 1998. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília, DF: MEC/CNE, 1998.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. *Caderno de subsídios do I Congresso Estadual de Educação* (I COED-RJ), Rio de Janeiro: Navegantes, 2002.

GROSSI, Ester Pilar. *LDB: lei de diretrizes e bases da educação nacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SAVIANI, Dermeval. *A nova LDB da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SITES RECOMENDADOS

BRASIL. MEC. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp>>. Acesso em: 14 jul. 2005.

BRASIL. MEC. Portal CNE: Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne> . Acesso em: 14 jul. 2005.

Aula 11

ALVES, Rubem; DIMENSTEIN, Gilberto. *Fomos maus alunos*. Campinas, SP: Papirus, 2003.

ARROYO, Miguel G. (Org.). *Da escola carente à escola possível*. São Paulo: Loyola, 1984. Jornal do Brasil

BARDANACHVILI, Eliane. *Miguel Arroyo: escola pública, foco de grandes inovações*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 03 dez. 2000. Entrevista

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Geografia da educação brasileira*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2002.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

GOVERNO FEDERAL. *A mudança já começou: realizações do Governo Federal – 2003*. Brasília: Governo Federal, 2004.

LIBANEO, José Carlos. *A prática pedagógica de professores da escola pública*. São Paulo: PUC-SP, 1984. Dissertação de mestrado.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Construindo cenários de custo-aluno qualidade*, 2005. Texto digitado.

Aula 12

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental*. Brasília: INEP/DAEB, 2003.

MELLO, Kátia. Muito além das cotas. *Revista Isto É*. São Paulo, 06 jun. 2003.

NASCIMENTO, Alexandre. *Movimentos sociais: ações afirmativas e universalização dos direitos*. Disponível em: <http://alex.nasc.sites.uol.com.br/textos/texto_lugarcomum19.htm#_ftn3>. Acessado em: 02 ago. 2005.

UNESCO. *Declaração de Salamanca*. São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos / USP, 2003.

Aula 13

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. *Fundef no Estado do Rio de Janeiro: a ótica dos perdedores*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005 (tese de Doutorado em Educação).

LEITE, Maria Thereza Lopes. *Financiamento da educação no Brasil*. Rio de Janeiro: UERJ, 2000 (dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis).

MELLO E SOUZA, Alberto e COSTA, Marly de Abreu. O nó górdio e a ponte de safena da educação brasileira. In *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Brasília: ANPAE, vol. 13, jan./jun. 1997.

VALLE, Bertha de Borja Reis do e COSTA Marly de Abreu. Recursos financeiros na nova LDB. In ALVES, Nilda e VILLARDi, Raquel. *Múltiplas leituras da nova LDB*. Rio de Janeiro: Dunya, 1997

Aula 14

CHAVES, Eduardo. *O curso de pedagogia: um breve histórico e um resumo da situação atual*. In: CADERNOS CEDES. *A formação do educador em debate*. São Paulo: Cortez/CEDES, 1980.

GADOTTI, Moacir. A faculdade de educação e a integração universitária. In: CADERNOS CEDES. *A formação do educador em debate*. São Paulo: Cortez/CEDES, 1980.

LIBANEO, José Carlos. *Regulamentar as licenciaturas ou o sistema nacional de formação de professores?* Podemos chamar isso de um dilema relevante? Goiânia, 1999. Xerox.

VALLE, Bertha de Borja Reis. A nova LDB e os Institutos Superiores de Educação: Histórias do Passado, do presente e do futuro. In: SOUZA, Donaldo Bello. *Pedagogo ou professor?* Rio de Janeiro: Quartet, 1999.

Aula 15

BAHIA (Estado). Secretaria de Administração do Estado da Bahia. Relatório SAEB, Bahia: SEAB, 2003.

BONAMINO, Alicia. *Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BORGES, Jorge Luis. Ficções. Rio de Janeiro: Globo, 1997. p. 96

BRASIL. MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *ENEM 2005: prova e gabaritos - Prova 1 amarela*, questão n. 8. Brasília: MEC/INEP, 2005.

BRASIL. Parecer n. 360/74. Aprovado em 04 de fevereiro de 1974. In: RIO DE JANEIRO JANEIRO (Estado). *Avaliação*. Niterói: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 1976. p. 15-23. Disponível em: <www.see.rj.gov.br>. Acesso em: 03 de out. de 2005.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diretrizes e bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 23 de dez. 1996.

GUIMARÃES, Ulisses. A constituição cidadã. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte, 1988.

FONTANIVE, Nilma Santos; KLEIN, Rubem. *Uma visão sobre o sistema de avaliação básica no Brasil*: o Saeb. Caxambu: ANPED, 1999. Digitado

GADOTTI, Moacir (Org.). *Perspectivas atuais da educação*. Porto Alegre: ARTMED, 2000.

LEITE, Carlinda. Um olhar curricular sobre a avaliação. In: _____. *Avaliar a avaliação*. Porto: Edições ASA, 1993. (Coleção Cadernos Pedagógicos)

MALUF, M. M. B. Sistema de avaliação da educação básica no Brasil: análise e proposições. In: ESTUDOS em Avaliação Educacional. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1996.

MELO, M. F. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura Sírnia Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela (Orgs.). *Gestão da educação*: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

PESTANA, Maria Inês de Sá. O sistema de avaliação brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, INEP, n. 191, v. 79, 1998.



UENF
Universidade Estadual
do Norte Fluminense



Universidade Federal Fluminense



SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Ministério
da Educação

