

... Coleção UAB–UFSCar

..... Pedagogia

· Ednéia Virgínia Pinheiro
· Ana Lúcia Calbaiser da Silva
· Maria Cecília Luiz

· Políticas Públicas Pós 1988

· uma leitura das políticas educacionais
· recentemente implementadas no Brasil



Políticas Públicas Pós 1988

Uma leitura das políticas educacionais
recentemente implementadas no Brasil





Reitor

Targino de Araújo Filho

Vice-Reitor

Pedro Manoel Galetti Junior

Pró-Reitora de Graduação

Emília Freitas de Lima



Secretária de Educação a Distância - SEaD

Aline Maria de Medeiros Rodrigues Reali

Coordenação UAB-UFSCar

Claudia Raimundo Reyes

Daniel Mill

Denise Abreu-e-Lima

Joice Otsuka

Marcia Rozenfeld G. de Oliveira

Sandra Abib

Coordenadora do Curso de Pedagogia

Maria Iolanda Monteiro

UAB-UFSCar

Universidade Federal de São Carlos

Rodovia Washington Luís, km 235

13565-905 - São Carlos, SP, Brasil

Telefax (16) 3351-8420

www.uab.ufscar.br

uab@ufscar.br

Ednéia Virgínia Pinheiro
Ana Lúcia Calbaiser da Silva
Maria Cecília Luiz

Políticas Públicas Pós 1988

uma leitura das políticas educacionais
recentemente implementadas no Brasil

© 2011, Ednéia Virgínia Pinheiro, Ana Lúcia Calbaiser da Silva & Maria Cecília Luiz

Concepção Pedagógica

Daniel Mill

Supervisão

Douglas Henrique Perez Pino

Equipe de Revisão Linguística

Daniela Silva Guanais Costa

Francimeire Leme Coelho

Jorge Ialanji Filholini

Leticia Moreira Clares

Lorena Gobbi Ismael

Luciana Rugoni Sousa

Marcela Luisa Moreti

Paula Sayuri Yanagiwara

Sara Naime Vidal Vital

Equipe de Editoração Eletrônica

Edson Francisco Rother Filho

Izis Cavalcanti

Equipe de Ilustração

Eid Buzalaf

Jorge Luís Alves de Oliveira

Nicole Santaella

Priscila Martins de Alexandre

Capa e Projeto Gráfico

Luís Gustavo Sousa Sguissardi

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
UNIDADE 1: O sistema de ensino brasileiro e a cultura organizacional da escola	
1.1 Primeiras palavras	11
1.2 Problematizando o tema	11
1.3 Texto básico para estudo	12
1.3.1 Cultura organizacional da escola	12
1.3.2 Cultura organizacional e as relações de poder	17
1.3.3 Modelos organizacionais e a escola pública	22
1.4 Considerações finais	24
UNIDADE 2: O papel do Estado diante da garantia do direito à educação	
2.1 Primeiras palavras	31
2.2 Problematizando o tema	31
2.3 Texto básico para estudo	32
2.3.1 Políticas públicas	36
2.3.2 Sistema nacional de educação	38
2.3.3 Políticas inclusivas	41
2.3.4 Apontamento dos programas do FNDE	43
2.4 Considerações finais	46
2.5 Estudos complementares	47

UNIDADE 3: A política educacional no governo Lula e o financiamento da educação no Brasil

3.1	Primeiras palavras	51
3.2	Problematizando o tema.	51
3.3	Texto básico para estudo	52
3.3.1	O Plano Nacional de Educação - PNE - e as políticas educacionais no governo Lula	52
3.3.2	Programas de educação do governo Lula	55
3.3.3	Financiamento da educação no Brasil	58
3.3.4	A valorização dos profissionais da educação	67
3.4	Considerações finais	68
3.5	Estudos complementares	69
	REFERÊNCIAS	71

APRESENTAÇÃO

Martins (2010) ressalta que as políticas públicas, cuja origem está vinculada à Revolução Industrial e às séries de conflitos entre capital e trabalho, foram construídas a partir de demandas sociais institucionalizadas historicamente que passaram a ser reconhecidas como *direitos*. Para Hofling (2001), políticas públicas envolvem a implantação por parte do Estado de um “projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (p. 31). O governo, assim, direciona o Estado por meio destas políticas, normalmente por um período determinado, visando à construção de um ideal de sociedade.

No contexto das políticas públicas educacionais e da gestão, entendemos como relevante a realização de uma análise sobre o espaço organizacional vivenciado nas escolas, considerando seus obstáculos e dificuldades. Como sabemos, no interior da escola acontecem práticas para além das institucionais; são estas as *práticas organizativas* próprias.

Por esta razão, na primeira unidade deste livro, intitulada *O sistema de ensino brasileiro e a cultura organizacional da escola*, abordaremos questões referentes à organização do sistema de ensino no Brasil e à cultura organizacional da escola, com vistas a garantir a qualidade e o direito à educação básica para todos. Discutiremos, também, a redemocratização da escola, cuja ideia tem seu auge a partir da década de 1980, buscando romper com o tradicionalismo nas relações hierárquicas, introduzindo conceitos como autonomia, descentralização e participação.

Na segunda unidade abordaremos especificamente o papel do Estado brasileiro diante da garantia do direito à educação básica para todos, ratificado por meio da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 9.394/96 – que estabelecem o dever do Estado em seu cumprimento. Abordaremos nesta unidade tanto as políticas universalistas quanto as políticas denominadas como compensatórias, realizadas em favor de grupos socialmente vulneráveis em busca da garantia de inserção e do sucesso na vida escolar.

Por fim, na terceira e última unidade deste livro, denominada *A política educacional no governo Lula e o financiamento da educação no Brasil*, faremos uma análise das políticas públicas recentemente implementadas no país, com principal ênfase sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), abordando os processos de construção, aprovação e implementação. Também nesta unidade trataremos da política de fundos, adotada para o financiamento da educação no Brasil, destacando as características do FUNDEF e as mudanças, evoluções e falhas presentes no FUNDEB, que acabam por interferir na qualidade da educação básica pública oferecida no Brasil.

Cabe ressaltar que não buscamos esgotar a discussão sobre os temas aqui abordados. Pelo contrário, este livro pretende apenas fomentar reflexões e discussões que possam levar a um aprofundamento sobre os assuntos aqui arrolados.

UNIDADE 1

O sistema de ensino brasileiro e a cultura organizacional da escola

1.1 Primeiras palavras

Nesta Unidade abordaremos as questões referentes à organização do sistema de ensino no Brasil e a cultura organizacional da escola, com vistas a garantir a qualidade e o direito à educação básica para todos.

Como meta, a gestão educacional deve buscar direcionar os sistemas de ensino e as escolas para, juntos, realizarem ações que visem à qualidade de ensino e aos resultados almejados. Acredita-se que essas ações só serão possíveis por meio da gestão democrática. A escola democrática não coloca à parte a questão da eficiência, do processo e dos resultados (características da gestão por resultados ou escola clássica), porém, essas questões são pensadas como frutos de relações humanas. Ao buscar a perspectiva da gestão democrática, a escola mantém certos comportamentos como: respeito, cooperação, diálogo e a participação nas decisões da instituição. E estas atitudes são pontos fundamentais para que se alcance o resultado esperado.

A ideia de redemocratizar a escola tem seu auge a partir da década de 1980, em uma perspectiva que busca romper com o tradicionalismo nas relações hierárquicas, e introduzir conceitos como autonomia, descentralização e participação (palavras centrais para a democratização).

Com a democratização da escola, homologada pela Constituição Federal de 1988, e pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9394/96, buscou-se promover a participação coletiva de todos os segmentos de “dentro” e “fora” da instituição. Colegiados como: Conselho Escolar (CE) e conselho de classe, Associação de Pais e Mestres (APM) e os Grêmios Estudantis (GE), consistem em órgãos internos importantes para a descentralização das decisões da escola. Porém, algumas pesquisas (LUIZ, 2010) nos tem revelado que mesmo com esses órgãos em funcionamento, a participação na escola está longe de ser a ideal. (PARO, 2008)

1.2 Problematizando o tema

As políticas públicas são um conjunto de ações, que tem origem principalmente no Estado, visando à construção de um determinado ideal de sociedade; esse ideal de sociedade e sua relação com a educação e a gestão escolar serão um dos tópicos abordados nesse texto.

Segundo Ferreira (2006), é necessário buscar uma educação que leve a uma sociedade fundada na: (a) dignidade do trabalho, (b) desalienação das classes subalternas, (c) democracia e (d) igualdade social vinculada à liberdade

e à felicidade de todos. Para que esse ideal seja possível, é imprescindível que a escola conte com profissionais bem formados, tanto na área de ensino quanto na de gestão, dependendo esta formação também de políticas públicas.

Evidencia-se a importância da área de gestão escolar, visto que é do gestor a tarefa de impulsionar a organização por meio da tomada de decisão, cabendo a ele: pensar, agir, planejar e executar. Para Ferreira (2006), um bom gestor deve ter transparência, autonomia, liderança e saber trabalhar coletivamente. Segundo Nogueira (2005), para que exista uma gestão verdadeiramente democrática, é primordial trabalharmos bons líderes. Porém, grande parte das vezes, as organizações estão repletas de líderes que não lideram, que podem ser divididos em: burocratas, showleaders e gerentes.

Segundo Libâneo (2001), as instituições escolares são organizadas de formas diferentes. Por meio de estruturas e processos organizativos próprios, seus atores pensam em ações com vistas a alcançar os objetivos da unidade escolar. A essas peculiaridades chamamos de cultura escolar. Para Lima (2003), a escola se constitui por meio de um modelo organizacional que a conduzirá. O autor trata modelos organizacionais no plural, pois esses não se restringem a modelos prontos e cheios de normas, mas levam em consideração seus atores, suas ações concretas e as constantes transformações. Ambos tratam da gestão e organização como “normas” que originam-se nas próprias instituições, entretanto, os dois autores defendem uma perspectiva democrática, com o objetivo de promover sempre o diálogo entre as pessoas envolvidas na unidade escolar e comunidade.

Nos últimos anos, para Arroyo (2008), a escola foi se distanciando cada vez mais da radicalidade [sic] política, verdadeiro significado de uma escola *democrática e participativa*, sendo que essas palavras, progressivamente, foram perdendo o sentido político e assumindo um caráter meramente pedagógico, distante da visão de poder. Vale ressaltar, todavia, que a radicalidade [sic] política, outrora existente, contribuiu para que ocorressem mudanças irreversíveis, como, por exemplo, a criação de uma cultura escolar marcada pela consciência, por parte das escolas, de sua capacidade de se autogerir e de ter autonomia.

1.3 Texto básico para estudo

1.3.1 Cultura organizacional da escola

A cultura organizacional constitui-se como única do ponto de vista simbólico e, conforme Motta (1997), a variação cultural se dá pelos hábitos e comportamentos dos grupos e da sociedade. Primeiramente, a escola é um espaço

onde se realizam trocas simbólicas: difusão de mensagens, códigos, gestos, linguagens e comunicação. Além disso, é destinada pelo Estado e grupos sociais dominantes, desde sua concepção, a desempenhar papel prioritário na sociedade. A escola é central nas sociedades, constituindo uma espécie de elo cultural e, segundo Lima (2000), dentro dela, pedagogia e administração são indissociáveis, bem como educação e política.

Nesse sentido, “a escola é um sistema sociocultural constituído por grupos relacionais que vivenciam códigos e sistemas de ação” (TEIXEIRA & PORTO, 1996, p. 3). Perceber esses aspectos simbólicos significa estar atento à sua dimensão cultural. A escola, por um lado, é reprodutora das normas vindas de fora, mas por outro lado, é produtora, criadora de seu próprio repertório de normas e valores.

Sua *cultura interna* varia em consequência das negociações que se desenvolvem entre normas de funcionamento determinadas pelo sistema e as percepções, os valores, as crenças, as ideologias e os interesses dos professores, administradores, funcionários, alunos e pais. Segundo Motta (1997), as situações administrativas são filtradas por esse conjunto que guia seu trabalho e suas atitudes, compondo seus estilos administrativos.

Antônio Candido (1964), nos chama a atenção para o caráter autônomo, vivo e único que diferencia as unidades de ensino. Ao analisar a realidade total da escola, esta se revela como algo vivo, que procura ajustar as normas externas às suas próprias normas, deixando de ser um estabelecimento de ensino enquadrado num modelo formal. A sua dinâmica interna dá lugar a formações específicas; mesmo submetidas a um mesmo padrão administrativo, as escolas constituem formas distintas de organização, exatamente por apresentarem características culturais próprias.

A escola é um espaço que envolve um grande número de pessoas (diretor, vice-diretor, funcionários, professores, alunos, seus familiares) e, por isso, envolve os mais diversos tipos de interesses e expectativas. Para pensarmos *cultura escolar* não podemos deixar de lado essa prerrogativa. A partir das relações entre os sujeitos, cada unidade escolar vai construindo sua identidade (que está ligada a uma realidade vivenciada). Trata-se de crenças, ideologias e costumes que lhe são peculiares. Cada instituição escolar tem um modo particular de se estruturar, de se organizar, que não deve estar desvinculado desses valores culturais.

Entendendo cultura como algo relacionado a tudo que o homem pode produzir a partir de sua relação com a natureza e com a sociedade na qual está inserido - por meio de práticas e ações que estão relacionadas a determinadas formas de pensar e sentir o mundo - acredita-se que a escola é um espaço que tanto produz quanto reproduz cultura.

Nesse sentido, a principal função social da escola seria a de socializar tanto os valores e as regras sociais, que garantem a sobrevivência da sociedade, quanto os conhecimentos científicos e culturais construídos historicamente. Portanto, a escola não só é responsável por transmitir os conhecimentos e as habilidades, mas também as atitudes e os comportamentos necessários para a vida social, preparando o indivíduo para o mundo do trabalho, no qual irá se inserir na vida futura.

Por outro lado a escola é, também, um espaço para a reapropriação e reinterpretação da cultura. Segundo Teixeira (2002),

[...] é através desse processo de reapropriação e reinterpretação que as normas, regras e estatutos gerados e impostos pelos sistemas de ensino são relativizados e adaptados à realidade de cada escola. Por ela a escola é, ao mesmo tempo, reprodutora das normas e determinações vindas de fora e produtora, criadora de seu próprio repertório de normas e valores (TEIXEIRA, 2002, p. 40).

Nesse aspecto, embora muitas das ações e opções da escola estejam determinadas pela macro-organização do sistema de ensino, todos os envolvidos com o ensino podem e devem discutir, avaliar e decidir, conjuntamente, o que é melhor para aquela escola específica. E é dessa forma que a administração escolar deve ser pensada, sempre levando em consideração, durante a tomada de decisão, os interesses e as críticas de todas as pessoas envolvidas, percebendo as diferenças e diversidades existentes em seu interior.

Essa forma de pensar, porém, nem sempre prevaleceu:

[...] Não faz muito tempo, todos acreditavam que regras gerais se aplicavam a todas as situações de administração, trabalho e organização, independente dos contextos em que eram encontradas (MOTTA, 1997, p. 25).

Hoje temos uma maior preocupação em compreender como o comportamento das organizações pode variar culturalmente, pois as mais diversas situações administrativas são perpassadas pelas crenças e atitudes que cada indivíduo possui.

Embora Motta (1997) não faça uma reflexão diretamente ligada à escola, nos fornece elementos que ajudam a pensá-la enquanto organização. O autor afirma que, no Brasil, devido ao seu passado escravocrata, ainda impera a ideia de que sempre deva existir “alguém que manda” (colonizador) e “alguém que obedece” (colono). Essa ideia pode ser percebida nas relações de poder estabelecidas dentro do ambiente escolar como, por exemplo, na forma passiva e

submissa como se comportam alguns familiares, principalmente diante do “diretor” da escola, acreditando que sua opinião pouco ou nada vale, o que dificulta a democratização da escola.

Santos Filho (1998) nos chama a atenção para a questão da eficiência na organização, com tomada de decisão de forma competente. Muitas vezes, o que aparenta ser uma “falta de compromisso” de familiares e/ou comunidade com o processo educativo pode consistir, na verdade, em falta de informações suficientes para se sentirem capazes de participar. Nota-se que principalmente o segmento dos familiares “se deixa levar” pelas decisões tomadas pela equipe de gestão, com o agravante de existirem gestores que impedem o diálogo na escola, dificultando uma democracia que se efetive de fato. Assim, para o autor, a apatia das massas é um traço psicológico de indivíduos que são propícios e necessitam de direção e orientação, preferindo ser “politicamente apáticos”. Não podemos esquecer que a apatia não é só um caráter intrínseco ao ser humano, mas também é fruto da alienação das estruturas sociais e políticas que estabelecem uma relação de dominação, de dependência e de ausência de autonomia.

A falsa democracia ocorre quando nota-se que há mais um discurso vazio do que uma prática democrática. Essa situação pode ser encontrada na escola quando o gestor traz, antecipadamente, algumas decisões já determinadas por ele, somente apresentando-as para os professores, alunos e seus familiares, como uma demonstração de que é “democrático” e de que está possibilitando a participação quando, na realidade, não está promovendo e nem dando abertura para nenhum tipo de discussão. Percebe-se algumas tentativas de “desconcentração do poder”, que permitem uma distribuição de tarefas como uma maneira de ser mais democrático, quando, na prática, o poder continua centralizado na figura do diretor.

Ter uma democracia que se efetive de fato é possibilitar que todos os envolvidos com o processo de ensino-aprendizagem participem, critiquem, opinem, de modo que essas críticas e opiniões sejam consideradas na tomada de decisão, proporcionando uma transformação. Para tanto, é necessário que haja a “descentralização do poder”, e não uma “desconcentração de poder”, que consistirá na decisão conjunta, não centrada nos interesses de uma única pessoa.

Para Paulo Freire (apud LIMA, 2000), o diálogo deve ser sempre estabelecido por uma relação que implica num falar com o outro, e não num falar por ou num falar para o outro. Nesse aspecto, tem-se como princípio a ideia de que os sujeitos devem deixar de ser submissos aos sistemas para se tornarem ativos em seu contexto social, pela ação comunicativa igualitária.

Não há como compreender a concepção de democracia sem vivenciá-la verdadeiramente, sem praticá-la. Por essa razão, Lima (2000) entende que a democracia deve se dar dentro de uma prática educativa.

[...] a educação escolar para a democracia e para a cidadania, só é possível através de práticas educativas democráticas, por natureza organizacional, tal como a organização e a administração escolar são, por definição, políticas, educativas e pedagógicas. Aqui reside, creio, uma das mais importantes lições de Freire; aquela que indubitavelmente conclui pela *politicidade* e pela *pedagogicidade* da organização escolar e da acção administrativa na escola (LIMA, 2000, p. 71).

A escola possui uma cultura própria, e essa está intimamente ligada à sua realidade. Para que a instituição seja de fato um espaço democrático e que atenda aos interesses de todos, o processo de tomada de decisão deve envolver a todos e todas, de forma coletiva, em busca de atingir os objetivos que são comuns e que atendam as necessidades sociais e culturais da comunidade. O diálogo se torna ferramenta indispensável, com a qual todos podem dar suas contribuições e participar da transformação da unidade escolar e do seu entorno, sentindo-se participantes do processo de construção de uma educação de qualidade. Somente assim se romperá com o isolamento da escola para com a comunidade, passando a conhecer as demandas e necessidades da população que a cerca, transformando a escola em um espaço onde verdadeiramente existirá a democracia.

A educação, como uma forma de intervenção no mundo - seja para a transformação ou para a reprodução - não pode, portanto, estar desvinculada de uma ação política. Dessa forma, tem-se o caráter político da educação e o caráter pedagógico da política, pois, educação e política são inseparáveis.

É importante contextualizarmos que a preocupação com a descentralização do ensino em prol de uma maior participação da comunidade e da autonomia da escola tem seu auge no Brasil na década de 1980, uma vez que o cenário político do país passou por várias reformulações após o fim da ditadura militar. Com a Constituição de 1988, foi instituída a “democracia participativa”, na qual o povo passa a ter direito de participar ativamente na tomada de decisões, por meio dos conselhos.

A democracia instrucional na escola não evita a presença da hierarquia nas estruturas organizacionais, independente de qualquer organização. Mas a rejeição dessa postura leva à busca de alternativas democráticas para a organização escolar. O argumento da eficiência da organização pressupõe uma estrutura racional e hierárquica, que garanta a eficiência e efetividade das ações. Para tanto, faz-se necessária a constituição de uma política coordenada,

contemplando competências como um plano de ação e/ou uma estrutura administrativa que os profissionais da escola e a comunidade, muitas vezes, não possuem, dificultando a participação de todos nas tomadas de decisões.

Para Santos Filho (1998), na argumentação política de uma cidadania institucional é dado como conhecimento básico que a democracia é constituída por cidadãos que trazem a consciência histórica dos atuais direitos da cidadania. A autonomia sempre esteve relacionada à proposta de liberdade, com a finalidade de romper com a burocracia centralizadora, imposta socialmente. No campo da educação, a lógica da autonomia escolar está em levar o indivíduo à conscientização e desalienação.

Segundo o autor, existem duas fontes do conceito atual de cidadania: a tradição republicana (práticas clássicas de Grécia e Roma), com princípios de lealdade à pátria e às obrigações cívicas sobre os interesses individuais; e a tradição liberal (embasadas nos escritos de Locke e Jefferson), ressaltando os direitos individuais que deram origem aos direitos civis, políticos e sociais, ou seja, a tradição republicana. Seus princípios são: *direitos civis* - liberdade da pessoa (pensamento, crenças etc.); *direitos políticos* - pertencimento a uma comunidade, escolhas de líderes e etc.; *direitos sociais* - segurança pessoal e propriedade, incluindo educação.

A educação, assim, educaria para uma prática democrática, para a cidadania, numa perspectiva de conscientização dos seus direitos e deveres. Nesse sentido, a perspectiva administrativa escolar seria de um sistema de cogestão ou quase autonomia escolar, permitindo mais autonomia do professor nas tomadas de decisões em conjunto com a comunidade escolar como, por exemplo, um maior envolvimento dos alunos e dos seus familiares nos processos de decisões. A participação na gestão da escola implicaria em um maior poder real da parte ativa da prática educacional, influenciando os níveis microssocial e macrossocial, a partir do envolvimento de todos os agentes que constituem essa organização escolar.

1.3.2 Cultura organizacional e as relações de poder

As relações de poder estão em todas as organizações da sociedade atual. A escola, como uma delas, também carrega consigo esta característica, sobretudo no campo da gestão.

Para Santos Filho (1998), a administração escolar em um sistema de cogestão possibilita espaços de autonomia quando promove a participação dos professores, alunos e pais nas tomadas de decisões. Nesta perspectiva, a escola deve oferecer condições para a elaboração coletiva das políticas educacionais,

ao mesmo tempo em que acompanha a execução das mesmas, controlando sua aplicação.

Enfatiza-se a ruptura da administração burocrática e centralizadora, que busca apenas a eficiência em suas ações, para uma gestão descentralizadora, que preza pela qualidade do ensino. Nas escolas, o Conselho Escolar é um lugar importante para promover a democratização e a descentralização do poder, pois

[...] o funcionamento do próprio colegiado instaura uma instituição reflexiva que cria condições para professores, pais e alunos refletirem sobre suas próprias ações e definirem diretrizes para o funcionamento eficiente da escola e para a eficácia de seu processo pedagógico (SANTOS FILHO, 1998, p. 29).

A partir do século XX, com a crise do modelo clássico de gestão burocrática da escola, o *elemento simbólico* passa a se destacar nas reflexões sobre a organização escolar, desenvolvendo uma nova concepção e situando a escola em sua *dimensão cultural*. Essa passa a ser vista como sistema sociocultural, constituída de grupos reais e relacionais, vivenciando códigos e sistemas de ações. A racionalidade cede lugar a uma visão dos fatores humanos, integrantes da gestão escolar. A organização escolar passa a ser concebida como um processo em construção, onde os seus atores realizam mudanças. É colocada em xeque a concepção burocrática de organização, e uma linha de estudo com caráter sociocrítico é adotada.

Segundo Teixeira (2002), os professores também aprendem a cultura da escola, além de participarem do processo de sua criação e recriação. Essa cultura é que determina o tipo de organização e define a posição dos sujeitos e dos recursos. Além disso, a cultura escolar sofre influência de outras instituições e organizações.

Diferentemente das concepções e modelos “antigos”, o funcionamento da organização escolar pode ser entendido como um compromisso entre a estrutura formal e as interações que nela acontecem, entre o simbólico e o estrutural, entre o formal e o informal. Desta forma, a cultura organizacional de cada escola é o que garante a ideia de sua unidade. Dentro da escola acontecem práticas para além das institucionais: são as práticas organizativas próprias. Essa cultura organizacional também sofre a influência de aspectos históricos, ideológicos, sociológicos e psicológicos, que condicionam sua configuração interna.

Tomando por base Nóvoa (1999), é possível perceber que os elementos mais importantes dessa cultura dividem-se em duas zonas: *Zona de Invisibilidade*: valores, crenças, ideologias; e *Zona de Visibilidade*: manifestações verbais e conceituais, manifestações visuais e simbólicas e manifestações operacionais.

Para Teixeira (2002), os elementos visíveis compreendem rituais, e estes representam um papel importante na escola, pois expressam sua concepção de mundo. Além disso, a linguagem não verbal também compõe rituais que, muitas vezes, passam a ser vistos como algo natural. O clima da escola, que é um aspecto da cultura, envolve a percepção dos aspectos distintivos da organização escolar que os seus membros partilham. Ele é o resultado dos programas, processos, condições sociais, materiais e ambientais da instituição, mas é também cíclico e influencia a produtividade dos(as) estudantes e professores. A autora chama a atenção ainda para o fato de que a cultura organizacional da escola está atrelada à cultura da sua população. Contudo, o centralismo pedagógico teve forte influência no Brasil, marcando um modelo administrativo que coloca o aspecto burocrático como central, fazendo com que a escola pública funcione longe da população. Além disso, o formalismo nas leis educacionais coloca objetivos que, ou são impossíveis de serem alcançados, ou não correspondem às expectativas da população.

Na administração da escola isso não é diferente pois, quando são abertos espaços de participação na gestão, são promovidas trocas de diferentes culturas que levam a refletir sobre a situação atual das escolas e conduzem para a melhoria das relações de poder contidas em sua cultura organizacional. Todavia, no Brasil, ainda são poucos os momentos em que os sujeitos da escola descentralizam o poder, fruto da herança histórico-cultural provinda da relação entre senhores e escravos.

A gestão burocrática permanece nas escolas, em decorrência do centralismo administrativo que foi exercido ao longo do período colonial. Concomitantemente, leis são criadas para controlar os sujeitos, e não para estabelecerem objetivos que possam melhorar a escola brasileira. Entretanto, o que Teixeira (2002) busca enfatizar, fazendo um contraponto, é que a escola cria e reproduz normas as quais constituem sua identidade e cultura própria, o que ela denomina como cultura organizacional, que nada mais é do que a dinâmica interna entre os membros da comunidade escolar. Segundo a autora, além da cultura organizacional, existe a cultura ocupacional, que envolve as concepções de um determinado grupo profissional como, por exemplo, o dos professores. Deste modo, para a construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola é preciso não apenas incluir as concepções e valores de uma cultura ocupacional, mas unir a ela os ideais dos indivíduos que compõem a cultura organizacional da escola.

Nas organizações escolares, o foco principal é que o aluno desenvolva suas potencialidades (por meio de conteúdos escolares) para tornar-se um cidadão ativo na sociedade em que está inserido. Para tanto, os familiares desses estudantes devem participar efetivamente das reuniões e apresentarem seus

objetivos, para que possam colaborar para a construção da cultura organizacional que lhes seja coerente.

Para o funcionamento das organizações, nesse modelo, um dos princípios é a direção democrática, que deve permitir uma organização escolar com objetivos comuns e compartilhados e definir as responsabilidades de cada profissional. Seguindo este raciocínio é importante destacar que o diretor precisa se mostrar habilitado para o cargo e não simplesmente ser *indicado* ao mesmo.

A cultura organizacional da escola, aos poucos, vai sendo internalizada pelas pessoas institucionalmente inseridas e se manifesta nos tipos de reuniões, nas normas disciplinares, na relação do professor com os alunos etc. Lembrando aqui que a cultura escolar tem como característica a dinamicidade, isto é, não está pronta, acabada, mas sim, em constante processo de (re)construção. Assim, não só os professores, mas também todos os profissionais que fazem parte da escola devem ter conhecimento desta cultura escolar, no intuito de se tornarem mais ativos na construção ou modificação da mesma, caso não estejam satisfeitos com o que está posto.

Sabendo que cada instituição educacional tem sua própria cultura e exerce um determinado poder, é necessário o estudo destes, visando o entendimento da forma de funcionamento da escola e possibilitando novas maneiras de gerir essa instituição.

Para Motta (1997), a variação cultural refere-se primordialmente aos hábitos e comportamentos de um grupo ou sociedade. A grande questão, para o autor, é o modo pelo qual o comportamento das organizações varia culturalmente. Por meio de pesquisas, Hofstede (apud MOTTA, 1997) destaca a importância da cultura nacional na explicação das diferenças nas atitudes e valores, no que se refere ao trabalho. Todos os trabalhadores, nesta linha, são permeados por quatro dimensões básicas: individualismo e coletivismo; distância de poder; nível em que se evita a incerteza; e masculinidade e feminilidade.

De acordo com Motta (1997), o Brasil é uma sociedade coletivista, caracterizada por uma distância de poder muito grande e por uma tentativa de evitar a incerteza. Encontra-se na dimensão feminina (sedução), porém muito próximo à masculina (autoridade). A autoridade hierárquica se faz presente, tratando-se principalmente de empresas, que tomam decisões rapidamente, também sob influência da cultura nacional. O nível de motivação e identificação dos funcionários com as empresas é grande, no entanto, o nível das relações sindicais é baixo. Além disso, há um desenvolvimento interno desigual e uma submissão aos grandes centros. Motta destaca, ainda, a caracterização do país como “terra de contrastes”.

O autor chama a atenção para o papel do professor na cultura organizacional da escola, uma vez que esta é a categoria dominante na mesma. Por esta razão, destaca algumas questões como a identidade e o processo utilizado pela escola para a formação de seus novos quadros de pessoal, realizando uma distinção entre cultura organizacional e cultura ocupacional. A profissão docente revela-se dividida, não sendo vista como uma categoria forte e homogênea. Do ponto de vista sociológico, é entendida como uma semiprofissão. Enquanto cultura ocupacional, os professores produzem várias culturas, ou seja, há uma grande heterogeneidade, marcada por traços ideológicos com grandes variedades e diferenças de conteúdos; sendo assim, não podemos falar em uma identidade, mas sim em identidades. Na escola pública, por exemplo, a identidade profissional é determinada de fora para dentro, pois há uma forte dependência do estatuto do funcionalismo público.

O conjunto de elementos estruturantes de toda categoria profissional possui um corpo específico de conhecimentos, sendo que a categoria dos docentes, diferentemente das demais, nunca conseguiu se sustentar do ponto de vista científico e social, havendo uma situação ambígua entre os profissionais e o Estado, impedindo que a profissão se firme. As decisões cotidianas dos professores são baseadas no processo de socialização que obtiveram desde seu ingresso na escola. Quanto ao processo de constituição do saber profissional, devem ser consideradas duas dimensões: a preparação formal ou acadêmica e o processo de socialização e de aprendizagem continuada dos profissionais da escola.

Os professores estabelecem suas perspectivas individuais por meio do processo de formação profissional a que são submetidos e das experiências que vão adquirindo ao longo da prática no trabalho. Nesse sentido, os professores tendem a ensinar da maneira como foram ensinados – “internalização de papéis” – e essas percepções acabam por influenciar a elaboração dos modelos de ação pedagógica. A socialização antecipada e a experiência na escola produzem as bases para o desenvolvimento da esfera cultural.

A profissão docente não se revela como uma atividade de responsabilidade única e exclusiva dos profissionais que a executam. Os docentes não produzem os conhecimentos que são transmitidos por eles e nem decidem suas práticas; tais processos, muitas vezes, ficam fora de seu alcance. Portanto, os educadores não trabalham em um “vazio”, mas dentro de uma organização que regula sua prática, condicionando a ação docente.

As estruturas burocráticas das escolas acabam por definir sua forma de existência e funcionamento. “Os discursos dominantes na instituição de ensino são de tal ordem que determinam as regras do que pode ser dito [...]”

(TEIXEIRA, 2002, p. 59). Nessa estrutura, a prática e os recursos discursivos dos professores produzem as condições por meio das quais seu conhecimento profissional é mediado, através de experiências – “pedagogia oculta” (TEIXEIRA, 2002, p. 59).

A democratização da escola envolve e atravessa todos os níveis (macro, meso, micro) da administração central à sala de aula. E é este o objetivo que os(as) professores(as) precisam almejar, já que é para a democracia e para a cidadania que a educação escolar precisa se voltar, de forma a compor uma escola mais autônoma, com estudantes autônomos, uma vez que “a autonomia e a responsabilidade são, simultaneamente, condições e consequências da democracia” (LIMA, 2003, p. 83). Assim, ter-se-ia a pedagogia da autonomia e uma administração dialógica.

Podemos pensar que as regras que estipulam a realidade do trabalho docente já estão definidas antes mesmo que comece a desempenhar o papel que lhe cabe. Por isso, antes de responsabilizarmos os docentes pelo que ocorre dentro das salas de aula, temos que tomar consciência do contexto em que trabalham, e compreender que fazer educação também é fazer política.

1.3.3 Modelos organizacionais e a escola pública

Segundo Libâneo (2001), os especialistas não apresentam uma única posição sobre os termos relativos à organização, administração, gestão e participação. É preciso considerar o tema relativo à organização como mais amplo do que o da administração, pois a organização escolar pode ser dividida em *unidades sociais* e também ter *funções de caráter administrativo*.

Em 1930, as teorias sobre administração escolar caracterizavam a organização como fundamentalmente burocrática, funcionalista e empresarial. Seu foco principal se voltava para a estrutura organizacional. Em 1980, essas teorias sofreram algumas modificações e passaram a buscar por uma análise crítica da escola, dentro da organização do trabalho no capitalismo. Esta segunda vertente passou a focar a integração entre as pessoas.

Para Libâneo (2001), algumas concepções de organização e gestão, como o modelo organizacional de uma instituição que possui uma gestão democrático-participativa, devem apresentar metas que sejam comuns a todos, com responsabilidade, comunicação, espírito de conquista e liderança.

Ao longo da história brasileira, é possível notar três correntes principais nos estudos relativos à organização e gestão escolar: a técnico-científica (ou funcionalista), a autogestionária e a democrático-participativa. A concepção *técnico-científica* defende que a organização escolar é neutra, com funções rigidamente

divididas hierarquicamente, e repleta de normas e regulamentos. A concepção *autogestionária* enfatiza as relações interpessoais em detrimento das tarefas, buscando a tomada de decisão coletiva, aceitando a alternância no exercício das funções. Já a concepção *democrático-participativa* busca esclarecer os objetivos estabelecidos pelos participantes da instituição, incentivando-os à participação. Nesta vertente, todos dirigem e são dirigidos, todos avaliam e são avaliados, ou seja, as decisões tomadas coletivamente também são avaliadas.

No processo de organização escolar também se fazem presentes instrumentos de ação que colaboram para que os participantes da instituição atinjam seus objetivos escolares: planejamento, organização, direção/coordenação, formação continuada e avaliação. Segundo Libâneo (2001), a gestão democrática pressupõe uma relação orgânica entre a direção e os diversos atores escolares (pais, funcionários, professores, alunos etc.), em que as decisões sejam discutidas publicamente e tomadas coletivamente; vale ressaltar que a melhor maneira de se assegurar esse tipo de gestão é por meio da participação. Existem cinco pressupostos para que ocorra uma participação efetiva na escola: (a) ter metas em comum, que sejam identificadas e aceitas por todos; (b) ter espírito de equipe, envolvendo doação individual de cada sujeito; (c) ter autoridade e responsabilidade; (d) ter canais de comunicação e; (e) ter um líder que consiga descobrir e utilizar ao máximo as capacidades criadoras de cada um.

Quando refletimos e observamos o contexto educacional, faz-se importante direcionarmos o nosso olhar para a organização da escola, assim como para o modelo de gestão que está sendo praticado, já que estes aspectos podem mostrar qual a concepção de educação que é seguida, qual o tipo de aluno que está sendo formado, as relações existentes no meio educativo, as regras e a autonomia presentes na escola.

Segundo Lima (2003), os modelos organizacionais da escola estão em um constante processo de estruturação por intermédio da ação do homem. Na perspectiva sociológica, esses modelos têm duas configurações: *socialmente construídos*; e *em construção*. Os modelos organizacionais na escola se dividem em *de orientação para a ação*, onde se encontram três modelos (decretados, interpretados e recriados) e *os praticados ou em ação* (modelos em atualização). Os *decretados*, no ponto de vista jurídico-normativo, regulam a organização e o funcionamento das escolas. Os *interpretados* são resultantes dos processos de recontextualização, condicionados pelos contextos e pelos atores envolvidos. Os *recriados* permitem que sejam produzidas novas regras, distintas das regras formais estabelecidas em ambiente escolar (LIMA, 2003).

Dessa forma, a organização, na perspectiva tradicional das escolas públicas, se constitui em uma realização consistente, com regularidades, marcas estruturais e morfológicas, formas de organização e relações de poder. A imagem

que se sobressai é a de estabilidade, da cristalização das estruturas, das regras e das relações de poder (características da perspectiva formalista e racionalista). Por outro lado, há uma perspectiva diferenciada, constituída por configurações socialmente construídas pela ação, na qual as regras são produzidas em diferentes planos, por distintas instâncias e diferentes processos de produção, que se diferem em tipos de modelos organizacionais que radicalizam o seu caráter plural.

De acordo com Lima (2003), especificamente em Portugal, há uma ruptura com o discurso de democratização e, simultaneamente, uma tentativa de articulá-lo com a ideologia da modernização. O autor registra uma tentativa de remeter a democratização para o discurso político e normativo mais visível (presente em leis fundamentais, na apresentação pública de programas e medidas governamentais) na medida em que o discurso da modernização tende a se fazer presente de forma constante nos domínios da regulamentação e da ação política, domínios mais operativos, e por conta disso, menos sujeitos a critérios de conveniência discursiva.

Para o autor, a organização e a administração escolar surgem progressivamente despolitizadas e desideologizadas, como um “novo taylorismo”, tornando-se comuns enquanto instrumento técnico-rationais, legitimadas e justificadas com base nos imperativos de modernização e das reformas educativas. Ou seja, impõe-se, independentemente dos contextos institucionais e organizacionais, a “empresarialização” da educação, a qual passa a se configurar como “*the one best way*” para a consecução de opções políticas e sociais. Nesse sentido, o “neo-taylorismo” institui uma racionalidade tecnocrática assente na cultura positivista, relegando a natureza política da escola à sala de espera da teoria e das práticas educativas. É uma racionalidade técnica, oposta à racionalidade hermenêutica e emancipatória, que acaba elevando os interesses particulares à categoria de interesses universais.

Entende-se que os modelos organizacionais influenciam políticas públicas, reformas de ensino e até mesmo a legislação, e que a escola possui uma autonomia relativa, já que toda instituição recria e interpreta o que lhe é decretado. Entretanto, também deve seguir medidas burocráticas comuns a todas as instituições.

1.4 Considerações finais

A partir da década de 1980, no contexto da redemocratização do país, o movimento docente assumiu a bandeira da gestão democrática, a fim de trazer para as escolas o mesmo tipo de posicionamento que se buscava para o

restante do país no período pós-ditadura militar. Em um momento de efervescência política e de um anseio jamais visto de participação nas decisões em todas as esferas, alcançou-se, também, a redemocratização da escola pública.

Tomados por esse espírito, buscou-se romper com todas as práticas que tivessem relação com o período anterior. Com isso, foram radicalizadas todas as formas de relação e participação popular, no intuito de romper com qualquer resquício de autoritarismo que insistia em permanecer. A gestão da escola pública sairia da esfera privada, muitas vezes associada aos anseios de grupos ou mesmo de uma pessoa, e passaria ao colegiado que fizesse parte da instituição. A participação da sociedade escolar seria decisiva para a implementação de um Projeto Político Pedagógico coletivo, em que os objetivos, metas e anseios seriam definidos a partir da esperança de todos os envolvidos, marcando definitivamente a adoção dos princípios de gestão democrática pelo colegiado da escola.

Tendo em vista toda a movimentação política do final da década de 1980, isto é, as tensões geradas por grupos sociais e políticos, muito daquilo que se esperava foi concretizado nos documentos que norteiam a nossa sociedade. Assim sendo, o período seguinte foi marcado por um processo de despolitização, ou melhor, de diminuição da participação efetiva da população em relação às questões de decisão no setor público. A gestão democrática, que no período citado foi amplamente defendida, caiu em um esvaziamento e tornou-se, por se tratar de um princípio garantido por lei, algo técnico que, agora, obrigatoriamente deveria ser desenvolvido.

Acompanhamos hoje em dia a uma gestão democrática que se distancia muito daquela defendida no processo de redemocratização, já que aparece com um caráter muito mais técnico do que efetivamente deveria ser. Trata-se apenas de cumprir a lei. Os órgãos colegiados da escola muitas vezes cumprem a função de ratificar decisões já tomadas pela equipe gestora, que se utiliza desse aparato administrativo para realizar o que quiser, sempre com vistas a interesses próprios. Algo bastante parecido com o que ocorria antes, no momento em que a escola era tomada por práticas autoritárias.

Um discurso corrente principalmente entre os teóricos da educação, é que as pessoas comuns estão muito longe de poderem participar da gestão da escola. Regula-se, dessa forma, a participação efetiva das pessoas na gestão democrática.

Não basta, portanto, apenas regulamentar uma lei, instituindo a gestão democrática nas escolas, enquanto as pessoas, inclusive os professores, culturalmente não possuem o hábito de participar das decisões de instituições públicas. Não se trata aqui de incapacidade, mas sim de falta de conscientização sobre a importância da participação efetiva na gestão pública. Neste sentido, mesmo

dentro dos cursos de formação de professores, enfrentamos, com muito pesar, uma deficiência no que tange à preparação desses profissionais para o exercício consciente da importância da mobilização do colegiado da escola para que possam, juntos, compor o PPP e fazer da escola um espaço privilegiado de formação para a cidadania, a partir do diálogo e do respeito às diferentes formas de cultura e visão de mundo.

Dentro do contexto das políticas públicas educacionais e da gestão, é relevante que seja feita uma análise sobre o espaço organizacional que vivenciamos, considerando os obstáculos e dificuldades para que haja a implantação de uma gestão realmente democrática.

Nogueira (2005) aponta para um panorama de sociedade que convive com o sofrimento organizacional em virtude das características do capitalismo. Esse contexto capitalista é movido por mudanças rápidas, busca de produtividade, imposição de limites e modelos, falta de liberdade e vontades pessoais, fazendo com que não haja criticidade diante das situações, e sim uma alienação dos indivíduos. Por conta dessas características, há ausência de um centro que controle e direcione as organizações, o que aumenta o sofrimento.

Luck (2007) nos faz pensar sobre o processo de transformação envolvendo o modelo de gestão participativa, que se constitui na esfera da tomada de decisão e na resolução de problemas. Para que essas duas esferas sejam coerentes, deve-se considerar os aspectos humanos, sociais e a análise técnica. Há técnicas da administração de empresas que facilitam a ação, como a técnica do grupo nominal, a abordagem synectics, os círculos de qualidade e a gerência da qualidade total. Para a autora, a participação efetiva de todos os atores da escola deve acontecer em um ambiente de trabalho coletivo, cada um contribuindo na sua individualidade para a formação do todo. Todos devem ter consciência de que fazem parte da construção do processo educativo e que, em conjunto, podem solucionar os obstáculos que surgirem. Estávamos habituados com um modelo clássico de obediência a regras, entretanto, atualmente precisamos de profissionais que proponham decisões e resolvam as dificuldades por meio de ações coletivas. Assim, é preciso que haja crescimento e desenvolvimento dos profissionais da educação para uma escola participativa.

Para Arroyo (2008), existem lugares democráticos na escola, mas que não apresentam uma verdadeira participação. O autor defende uma gestão democrática participativa e cidadã, na tentativa de reverter esse quadro de ausência de vontade, incentivando os sujeitos para a transformação da sociedade.

O profissional da educação deve ter conhecimento da gestão democrática, de valores humanos e solidariedade por intermédio do diálogo. A participação, transparência, autonomia, liderança, trabalho coletivo, representatividade e

competência são os princípios da gestão democrática que devem ser ensinados aos profissionais.

É neste sentido que foram criadas diretrizes para a estruturação dos cursos de pedagogia, para formar profissionais condizentes com a situação política e social do Brasil atual. Antes de gerir uma escola, o professor ou profissional da educação é o gestor da sua sala de aula. Por isso, quando se fala em formar o profissional para a “gestão da educação”, tem-se a concepção de que o professor é o “[...] gestor que faz acontecer, pela tomada de decisões, para que as políticas educacionais se concretizem no sentido da formação da verdadeira cidadania” (FERREIRA, 2006, p. 167).

Trata-se, aqui, de um conceito amplo de gestão, que vai muito além da administração da escola como um todo, mas que está implícito no trabalho diário do professor em sala de aula quando planeja, coordena e aplica suas atividades. Neste sentido, a formação desse profissional com vistas ao desenvolvimento de um espírito emancipatório, crítico e ativo é decisiva na formação para a cidadania.

É a partir dessa formação dos professores que se conseguirá desenvolver nos alunos, a partir dos princípios norteadores do PPP de cada escola, o desejo de participação coletiva nas tomadas de decisões, uma vez que, estimulados a participar da gestão da sua escola, têm potencializado o caráter “formador” para a cidadania, implícito na gestão democrática.

UNIDADE 2

O papel do Estado diante da garantia do direito à educação

2.1 Primeiras palavras

Nesta Unidade trataremos em específico sobre o papel do Estado brasileiro diante da garantia do direito à educação básica para todos. Sabemos que este direito está garantido por meio das legislações que tratam sobre a educação: Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, entre outras. Ao garantir o direito de todos à educação, estabelece-se o dever do Estado para o cumprimento deste direito social. Apresentaremos aqui quais são estes deveres, de acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Para sabermos se o Estado tem realmente cumprido o seu dever, resgataremos alguns dados estatísticos sobre a taxa de analfabetismo no Brasil. Diante de tais dados, que revelam um aspecto do contexto de milhões de brasileiros, alguns caminhos são almejados, como a criação de um Sistema Nacional de Educação. Este, tendo como objetivo a materialização das políticas públicas educacionais, possibilitaria, segundo Brasil (2010), a mudança do panorama social e o cumprimento efetivo do dever do Estado para com a educação.

Enquanto alguns caminhos são almejados, outros são efetivados, como, por exemplo, as políticas focalizadas. Compreendendo que as políticas universalistas tem sido questionadas quanto à real garantia do direito educacional para todos, diante da exclusão de milhões de pessoas das unidades escolares, políticas denominadas como compensatórias estão sendo realizadas em prol de grupos socialmente vulneráveis. Assim, algumas destas políticas estão direcionadas à garantia de inserção e sucesso na vida escolar, como as políticas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

E, por fim, apresentaremos alguns dos programas desenvolvidos pelo FNDE, para que possamos conhecer melhor as políticas que se concretizam no cotidiano das escolas brasileiras. Chamamos a atenção para não incorrerem no erro de atribuímos à prática de tais políticas características paternalistas ou populistas. Antes, devemos compreender que são ações suplementares para o cumprimento do dever do Estado diante da educação básica. Para isso, salientamos que a reflexão crítica diante destas e de outras políticas é o melhor instrumento que temos para sabermos quais são as mudanças necessárias para que estas, quando aplicadas no cotidiano escolar, possam refletir a realidade que tanto almejamos.

2.2 Problematicando o tema

Compreende-se a educação como um direito social. Segundo Marshall (1967 apud CURY, 2008), sendo a educação um direito, ela tem a característica

de abrir campo para que se tenha novos direitos. Daí a importância política da educação: permitir que todas as pessoas possam gozar de seus direitos civis e também possibilitar a criação de novos direitos em prol do pleno exercício da cidadania.

No Brasil, tal direito é assegurado pela Constituição Federal de 1988. Nesta legislação, verificamos que o Estado deve proporcionar a todos os meios de acesso e permanência na escola. A família, por sua vez, é citada como coadjuvante do Estado na garantia de educação de qualidade. Salientamos ainda que outras legislações posteriores reafirmam o dever do Estado e da Família para com a educação, como por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010).

Dentre os deveres do Estado para com a educação destacamos: oferta obrigatória e gratuita de ensino fundamental; oferta de educação infantil para as crianças de até cinco anos de idade; oferta de ensino noturno regular (BRASIL, 1988). Desta maneira, percebemos que, como afirmado na legislação, o Estado tem o dever de garantir uma educação de qualidade. Mas, será que esse dever se efetivou na realidade educacional brasileira? Como tem sido a posição do Estado diante da educação de qualidade?

2.3 Texto básico para estudo

No Brasil, o Estado tem o dever de proporcionar educação básica de qualidade para todos, de acordo com a Constituição Federal (1988), com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e com o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010). Sendo a educação básica um direito de cada pessoa, sua abrangência se dá por meio das seguintes etapas: Educação infantil, Ensino fundamental e Ensino médio, conforme a Figura 1:



Figura 1: Etapas da Educação básica

De acordo com a LDB 9.394/96 (BRASIL, 1996), a organização da educação nacional se dará por meio de um regime de colaboração entre a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios. Segundo Cury (2008), neste regime

de colaboração os poderes do governo são distribuídos entre suas instâncias, ou seja, entre os entes federados, tanto por meio de campos de poder quanto por competências definidas por leis.

Dentre as competências da União, destacamos a organização de um Plano Nacional de Educação e a prestação de assistência técnica e financeira aos demais sistemas de ensino: Estaduais, Distrital e Municipais. Aos Estados, compete a oferta prioritária do ensino médio e a oferta, em regime de colaboração com os Municípios, do ensino fundamental, entre outras incumbências. Em relação às competências dadas aos municípios, destacamos a oferta de educação infantil e de ensino fundamental. Desta maneira, por meio deste regime de colaboração entre os sistemas de ensino (federal, estadual, distrital e municipal) garantir-se-á a educação básica de qualidade para todos.

Mas, para que a garantia de educação básica para todas as pessoas possa se concretizar, o artigo 208 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabeleceu que a efetivação do dever do Estado diante da educação se dará por meio de:

- a. Cumprimento de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurando também a oferta para aqueles que não tiveram acesso na idade própria;
- b. Progressiva universalização do ensino em nível médio gratuito;
- c. Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, de preferência na rede regular de ensino;
- d. Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças de cinco anos de idade;
- e. Acesso aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa, criação artística, de acordo com a capacidade de cada pessoa;
- f. Oferta de ensino noturno regular;
- g. Atendimento aos alunos de ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, de transporte, de alimentação e de assistência à saúde.

Dados os deveres do Estado para com a educação básica, percebemos que seu papel é importantíssimo para a oferta e permanência do educando nas instituições públicas de ensino, assim como para a promoção da qualidade destas escolas. Diante disso, cabe uma pergunta: será que, no cotidiano, o Estado tem realmente cumprido o seu dever?

Para responder a esta questão, utilizamos os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referentes ao ano de 2009, e analisamos a amostra referente à taxa de analfabetismo em pessoas de 15 anos ou mais. Observemos os dados dispostos na tabela a seguir:

Tabela 1 - Pessoas de 15 anos ou mais de idade, analfabetas, total e respectiva distribuição percentual, por grupos de idade e cor ou raça, segundo as Grandes Regiões - 2009¹

Grandes Regiões	Total (1 000 pessoas)	Pessoas de 15 anos ou mais de idade, analfabetas									
		Distribuição percentual (%)									
		Grupos de idade						Cor ou raça			
Total	15 a 24 anos	25 a 39 anos	40 a 59 anos	60 a 64 anos	65 anos ou mais	Total (1)	Branca	Preta	Parda		
Brasil	14 105	100,0	4,6	17,4	35,4	9,7	32,9	100,0	30,2	10,2	58,8
Norte	1 136	100,0	5,9	20,2	36,3	8,9	28,7	100,0	16,0	7,7	74,8
Nordeste	7 361	100,0	5,4	20,6	37,4	8,9	27,8	100,0	21,8	9,5	68,3
Sudeste	3 584	100,0	3,4	12,1	31,5	11,2	41,8	100,0	40,5	13,5	44,8
Sul	1 185	100,0	3,7	13,2	34,2	9,8	39,1	100,0	63,9	6,5	28,7
Centro-Oeste	840	100,0	2,2	14,2	34,3	11,9	37,4	100,0	31,1	10,5	57,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009.
(1) Excluídas as pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

De acordo com a Tabela 1, verificamos que, do total de amostra, 4,6% da população brasileira de 15 a 24 anos está analfabeta. Considerando que tais pessoas têm idade suficiente para estarem cursando a última etapa da educação básica, ou seja, o ensino médio e, conseqüentemente, estarem alfabetizadas, percebemos que na realidade os deveres do Estado e, também, os direitos dos cidadãos, não estão sendo concretizados. O mesmo ocorre quando analisamos os grupos com idades variando entre 40 a 59 anos, os quais apresentam 35,4% da população analfabeta. Embora tais pessoas não tenham idade correspondente às pessoas que cursam o ensino médio regular, estes têm seus direitos garantidos quanto ao ensino fundamental por meio da modalidade de ensino de Educação de Jovens e Adultos - EJA, conforme vimos no artigo 208 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Todavia percebemos pelos dados que a realidade encontra-se bem diferente.

A partir destes dados, verificamos que as políticas públicas em prol de uma educação de qualidade têm sido insuficientes diante da realidade brasileira, uma vez que o analfabetismo ainda se faz presente no cenário educacional de nosso país. Mas, se considerarmos que a presença destas altas taxas de analfabetismo deve-se às políticas públicas insuficientes, o problema não

¹ **Informações** disponíveis no site: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoadevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2010/default_tab.shtml> Acesso em 09 mar. 2011.

estaria nos governos que formulam tais políticas? Afinal, qual é a diferença entre Governo e Estado?

Estado x Governo

Há uma diferença quando falamos de Estado e de Governo. Dentre as definições de Estado apresentadas pelo dicionário Aurélio (FERREIRA, 2004), destacamos: “11. Organismo político administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por governo próprio e se constitui pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida”.

Por sua vez, Governo é definido como um “5. Sistema político pelo qual se rege um Estado; regime”.

Diante de tais conceitos, podemos considerar que sendo o Estado permanente, o governo, por sua vez, é instável.

Tendo a função de direcionar o Estado, o governo se mantém instável, uma vez que formula políticas públicas por um determinado período, de acordo com os grupos que o dominam. E isso acarreta um dos grandes problemas atuais dos governos brasileiros: a descontinuidade das políticas públicas. Segundo Saviani (2008) a descontinuidade das políticas educacionais brasileiras

se manifesta de várias maneiras, mas se tipifica mais visivelmente na pletera de reformas de que está povoada a história da educação brasileira. Essas reformas, vistas em retrospectiva de conjunto descrevem um movimento que pode ser reconhecido pelas metáforas do ziguezague ou do pêndulo. A metáfora do ziguezague indica o sentido tortuoso, sinuoso das variações e alterações sucessivas observadas nas reformas; o movimento pendular mostra o vai-e-vem de dois temas que se alternam sequencialmente nas medidas reformadoras da estrutura educacional (SAVIANI, 2008, p. 11).

Os dois temas a que o autor se refere são o de centralização e descentralização da educação que, de acordo com as reformas da estrutura da educação, realizam o movimento de “pêndulo”.

Segundo Sacristán (1996), os programas de reforma tornar-se-ão eficazes quando a dinâmica do sistema educacional for compreendida. Para que essa compreensão ocorra, o autor aponta a necessidade de: analisar constantemente as demandas sociais; haver o envolvimento de distintos grupos participantes deste sistema para a evidenciação de critérios de qualidade na educação e de ordenamento e gestão; realizar constantemente a avaliação da cultura e necessidades das escolas; existir uma comunicação entre a cultura escolar e a cultura

presente nos currículos; haver contínuo aperfeiçoamento da ação. Considerando estas questões, não haveria a necessidade de realização de reformas com tanta frequência, como acontece na educação brasileira.

Para percebermos como é intrigante a frequência com que os programas de reformas educacionais acontecem, apresentaremos as reformas que ocorreram na primeira fase do Brasil independente.

Desde a primeira fase do Brasil independente as reformas se sucedem: Lei das escolas de primeiras letras, em 1827; Ato Adicional de 1834; reforma Couto Ferraz, de 1854; Leôncio de Carvalho em 1879, sem contar os vários projetos de reforma apresentados no Parlamento no final do Império que não chegaram a vingar, como os de Paulino de Souza em 1869; de João Alfredo em 1871; de Rui Barbosa em 1882; de Almeida Oliveira, também em 1882; e o de Barão de Mamoré em 1886. Observe-se que prevalece a tendência em nomear as reformas pelos seus proponentes, em geral ministros da pasta de instrução pública ou da educação, a indicar que quem chega ao poder procura imprimir sua marca, desfazendo o que estava em curso e projetando a idéia de que com ele, finalmente, o problema será resolvido.

Esse movimento prossegue no período republicano patenteando-se melhor aí o caráter pendular, pois se uma reforma promove a centralização, a seguinte descentraliza para que a próxima volte a centralizar a educação, e assim sucessivamente. Se uma reforma se centra na liberdade de ensino, logo será seguida por outra que salientará a necessidade de regulamentar e controlar o ensino. Uma reforma colocará o foco do currículo nos estudos científicos e será seguida por outra que descolará o eixo para os estudos humanísticos (SAVIANI, 2008, p. 11).

Todavia, esta questão não diz respeito apenas ao passado de nosso país, ou seja, a descontinuidade das políticas públicas ainda se faz presente na realidade educacional brasileira.

Não estamos afirmando que não deva haver reformas educacionais. Pelo contrário, é preciso que ao se elaborar as políticas públicas de reformas da educação leve-se em consideração as experiências anteriores, pois sabemos que a descontinuidade de tais políticas públicas adia a “eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental” (SAVIANI, 2008, p. 12).

Mas, afinal, o que são políticas públicas?

2.3.1 Políticas públicas

De acordo com Martins (2010), para a compreensão do conceito de políticas públicas é importante ressaltar que, sendo originadas a partir da Revolução Industrial e das séries de conflitos entre capital e trabalho, “as políticas públicas

foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas como *direitos*” (p. 499). Ao tratar em específico das políticas educacionais, o autor indica que estas são *políticas públicas sociais* “na medida em que busca a redução das desigualdades, volta-se para o indivíduo – não como consumidor, mas como cidadão, detentor de direitos” (p. 499).

Hofling (2001) utiliza o conceito de “Estado em ação” (GOBERT, MULLER, 1987 apud HOFLING, 2001), para compreender o significado de políticas públicas. Para a autora, políticas públicas envolvem “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (p. 31). Desta maneira, por um determinado período, o governo direciona o Estado por meio destes programas, que aqui podemos compreender como políticas. Embora alguns programas de governo sejam instáveis, tendo sua duração determinada de acordo com o início e término de cada governo, há políticas públicas que possuem força maior do que a instabilidade de governos, ou seja, que transcendem as ações de governos, desde que haja o princípio democrático. Como exemplo, podemos citar o Plano Nacional de Educação – PNE e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB.

É importante ressaltar que, tendo um governo o princípio democrático, a efetivação dos direitos sociais por meio de políticas públicas tende a ocorrer em curtos espaços de tempo. Assim,

[...] as conquistas do desenvolvimento social de um povo ficarão muito comprometidas e serão muito mais lentas e dificultadas se não se fincarem, nas raízes da democracia política. Os avanços da democracia social, na ausência de democracia política, serão penosos e lentos, mas acredito que poderão contribuir, a médio e longo prazos, para a transformação política das sociedades não democráticas (FILHO, 1983, p. 48).

Diante disso, percebemos que, mesmo em um regime autoritário, é possível ter avanços na questão do desenvolvimento social. Contudo, tais avanços se darão por vias mais demoradas e gradativas. Situação diferente ocorre quando consideramos um governo democrático, no qual os direitos humanos são tidos como essenciais para a sociedade. Nestes, a democracia social tende a se desenvolver mais rapidamente e em solos mais firmes. Sendo a educação um direito social, ela acompanhará esse processo a partir das políticas sociais. Para Hofling (2001), as políticas sociais

são ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOFLING, 2001, p. 31).

A peculiaridade das políticas públicas sociais para a educação está na forma com que são pensadas, uma vez que estas, mesmo sendo de responsabilidade do Estado, recebem influências de outros organismos. Tal peculiaridade permite que a educação seja direcionada de acordo com as características de cada sociedade e de cada concepção de Estado assumida por diferentes governos. Se pensarmos no caso de um Estado inspirado nas concepções neoliberais, por exemplo, as ações governamentais tendem a assumir caráter compensatório para aqueles que, devido a suas escolhas e capacidades, não conseguem usufruir da progressão da sociedade. Nesse sentido, precisamos refletir criticamente sobre qual modelo de Estado está sendo implementado nas ações governamentais. Além disso, é importante compreendermos que por meio da participação de todos no planejamento, implantação e implementação das políticas públicas, podemos direcionar estas ações para a concepção de Estado que almejamos: um Estado mais democrático, com políticas públicas que transformem a realidade.

A Conferência Nacional de Educação – CONAE² - que ocorreu em 2010, é um exemplo de ação realizada com a participação popular. O planejamento da CONAE teve certa peculiaridade, uma vez que por meio da ação do governo realizou-se um esforço conjunto dos sistemas de ensino (municipal, estadual, distrital e federal), de entidades governamentais e não governamentais, de associações nacionais e internacionais, em prol da construção de uma política de Estado. Partindo do princípio democrático, estes sujeitos elaboraram um documento final (BRASIL, 2010), na busca da construção de um novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) e de um Sistema Nacional de Educação que atendesse tanto o ensino público quanto o privado. Vamos conhecer algumas características deste Sistema Nacional de Educação?

2.3.2 Sistema nacional de educação

Segundo o documento final da Conferência Nacional de Educação – CONAE (BRASIL, 2010), historicamente o Estado tem menosprezado a educação nacional. Dentre as evidências desse menosprezo, a estrutura de financiamento salta aos olhos:

2 Convém ressaltar que a Conferência Nacional de Educação foi instituída por Getúlio Vargas, presidente do país, em 1937, por meio da lei nº 378. Dentre suas finalidades, destacamos a facilitação para o conhecimento das ações educacionais em todo o território brasileiro, a possibilidade de orientação dos serviços educacionais e a criação de uma comissão para auxílio e subvenção federais. A primeira conferência ocorreu em novembro 1941 (QUEIROZ, 2011).

O financiamento da educação nunca foi efetivamente concebido a partir das necessidades reais de crianças, adolescentes, jovens e adultos. Ao contrário, sempre foi estabelecido um *quantum* possível de recursos e, a partir dele, identificavam-se quais setores, níveis, modalidades e segmentos sociais seriam priorizados. Tal situação não favoreceu o sentido de um Sistema Nacional (BRASIL, 2010, p. 19-20).

Devido a esta e outras questões, o documento afirma que o termo *Sistema Nacional de Educação* tem sido equivocadamente compreendido “ora como conjunto de ‘coisas’ (escolas, níveis ou etapas de ensino, programas pontuais e específicos, níveis de administração pública etc.), ora como forma de agrupar semelhanças, cuja lógica funcionalista lhe dá sentido” (p. 20). Desta maneira, definir o termo *Sistema Nacional de Ensino* torna-se fundamental. Este documento ainda compreende que a falta de organização do Estado brasileiro diante de um Sistema Nacional de Educação tem contribuído para as altas taxas de analfabetismo e, por sua vez, para a fragilidade da educação, demonstradas pelos dados supracitados.

Alguns passos já foram dados pelas políticas públicas educacionais, por exemplo, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96) a qual, por meio de normas, institui um conjunto de ações para levar a educação a cabo; ou ainda com o Ministério de Educação e Cultura (MEC), órgão que tem como objetivo estabelecer e executar as políticas governamentais. Contudo, a falta de organização do Estado diante de um Sistema Nacional de Educação traz obstáculos para a efetivação do dever do Estado para com a educação. Mas, quais seriam as incumbências de um Sistema Nacional de Educação?

De acordo com o documento final da Conferência Nacional de Educação – CONAE (BRASIL, 2010), a garantia de realização do dever do Estado para com a educação, por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação, se daria, por exemplo, pela:

- a. A regulamentação de leis complementares para o cumprimento do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, que estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar meios de acesso à educação. Estas leis complementares buscariam “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 2010, p. 21).
- b. A articulação entre sistemas municipais, estaduais, distrital e federal de ensino, tendo em consideração o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) e os princípios referentes ao ensino, dispostos no artigo 206 da Constituição Federal.

Nesse sentido, buscando a materialização das políticas públicas educacionais, ou seja, a efetivação destas políticas no cotidiano,

[...] a construção de um **sistema nacional de educação** requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo **diretrizes educacionais comuns** a serem implantadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais [...]. O Sistema Nacional de Educação, assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e regulamentador do ensino público e privado e financiador dos sistemas públicos de ensino[...] (BRASIL, 2010, p. 21-22 *grifos do autor*).

Embora, o “redimensionamento das ações dos entes federados” (BRASIL, 2010, p. 21) seja um dos princípios básicos para a construção de uma educação nacional, Dourado (2009) nos indica que este é um dos grandes desafios a serem enfrentados por um Sistema Nacional de Educação “que garanta diretrizes nacionais comuns, políticas articuladas e universais” (p. 374).

A origem das dificuldades para a implantação de um Sistema Nacional de Educação, de acordo com Cury (2008), encontra-se tanto na busca por uma organização pedagógica quanto na questão do jogo do poder. O temor da perda da autonomia de cada ente federado, o medo da centralização do Estado, o receio do segmento privado quanto a um *monopólio estatal* e, ainda, a precaução da União quanto a sua presença diante de certos aspectos da educação básica - como, por exemplo, a questão do financiamento - são algumas das dificuldades a serem enfrentadas na organização de uma educação nacional. Estas dificuldades podem ser superadas a partir da compreensão do que é um sistema de educação nacional. Segundo Saviani (2008),

O fato de que, por se tratar de uma República Federativa, a Constituição reconheça também a competência dos Estados para legislar em matéria de educação, em nada afeta o enunciado anterior. Com efeito, sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram o sistema, na forma das respectivas especificidades. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à idéia de sistema como multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema (SAVIANI, 2008, p. 15).

Desta forma, não basta que haja uma lei específica, é preciso que haja articulação entre os entes federativos. E, para isso, o sistema nacional de educação garantiria esta articulação, respeitando as diferenças de identidade.

De acordo com Cury (2008, p. 1.204), “um sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos – *fato*; um ordenamento jurídico com leis de educação – *norma*; uma finalidade comum – *valor*; uma base comum – *direito*”. Esses quatro elementos (*fato, norma, valor, direito*) precisam coexistir como um conjunto que, por sua vez, tem a necessidade de: estar *organizado* por meio de um *ordenamento*; ter uma *finalidade comum*; ter como a figura um *direito*. Desta maneira, tal coexistência permite supor a *unidade e diversidade*, sem a *incompatibilidade normativa*.

Contudo, há que se ressaltar que a lei por si só não se executa. Para que o Sistema Nacional de Educação seja viável é preciso que tanto os órgãos legislativos, representados pela Câmara e pelo Senado, quanto o executivo, representado pelo MEC, estabeleçam políticas públicas educacionais que permitam apoio técnico e financeiro, ampliando as políticas dos diferentes sistemas de ensino, com o objetivo do alcance de uma educação nacional de qualidade. Diante destas ações, o Conselho Nacional de Educação³ (CNE), cumprindo o papel de órgão normatizador, garantiria “a unidade na diferença” (BRASIL, 2010, p. 22) deste sistema.

Acreditamos que se faz necessário o estabelecimento de um sistema nacional de ensino que busque melhor direcionar os rumos da educação brasileira. Um projeto que reja tanto os estabelecimentos públicos de ensino quanto os estabelecimentos particulares e que leve em conta as diferenças culturais, mas que não promova diferenças na qualidade.

Salientamos ainda que a questão das diferenças culturais, regionais, de grupos, entre outros, também é preocupação das políticas públicas brasileiras, que se concretizam por meio das chamadas políticas focalizadas. No item a seguir, trataremos em específico de tais políticas. Vamos conhecer melhor suas funções?

2.3.3 Políticas inclusivas

Para compreendermos as funções e a importância das políticas inclusivas, faz-se necessário pensarmos sobre o panorama histórico e social de nossa sociedade brasileira. É sabido que, apesar de o Brasil ser um país com muitas riquezas, sua distribuição diante da população é desigual.

3 O Conselho Nacional de Educação foi instituído pela Lei 9.131 de 25 de novembro de 1995, como órgão colegiado que integra o Ministério da Educação. Tem como finalidade de colaboração na formulação da Política Nacional de Educação e o exercício de atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento junto ao Ministério de Educação. Informações disponíveis no site: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306%3Aacne-historico&catid=323%3Aorgaos-vinculados&Itemid=754>. Acesso em: 30 mar. 2011.

De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – PNAD – de 2001, 1% dos mais ricos fica com 10% da renda e os 10% mais ricos ficam com o quinhão igual a sessenta vezes o rendimento dos 10% mais pobres. E os 50% mais pobres ficam com pouco mais de 10% da renda (FIBG, 2002; São Paulo, 2003). A miséria absoluta, visível a olho nu, atinge 15% da população brasileira, algo em torno de 23 milhões de pessoas; já os pobres seriam em torno de 30 milhões de pessoas (CURY, 2005, p. 17).

Diante deste contexto de tanta desigualdade social, cabe uma pergunta: Como o Estado poderá garantir os direitos civis e sociais, assim como os direitos sociais voltados para a educação, para todas as pessoas de forma igualitária, se devido ao panorama de desigualdade supracitado milhões de crianças e adolescentes são tirados das escolas para suprir a renda familiar? Como proporcionar igualdade social em um país em que a desigualdade econômica impera?

De acordo com Cury (2007), devido a essa tensão *igualdade e desigualdade* é que se originam as políticas inclusivas. Nesse sentido,

as políticas inclusivas, assim, podem ser entendidas como estratégias voltadas para a universalização de direitos civis, políticos e sociais. Elas buscam, pela presença interventora do Estado, aproximar os valores formais proclamados no ordenamento jurídico dos valores reais existentes em situações de desigualdades. Elas se voltam para indivíduo e para todos, sustentadas pelo princípio da igualdade de oportunidades e pela igualdade de todos ante a lei (CURY, 2007, p. 14-15).

O princípio que pauta tais políticas é o de equidade. Esse princípio se justifica devido à compreensão de que as políticas universalistas que juridicamente permitem igualdade para todos, na prática, têm sucesso questionável. Nesse sentido, as políticas inclusivas tendem a ser implantadas buscando focalizar os direitos de determinados grupos, que diante da sociedade apresentam-se vulneráveis. A justificativa de tais políticas focalizadas pauta-se na dialética entre equidade, igualdade e justiça. “É o momento do equilíbrio balanceado que considera tanto as diferenças individuais de mérito quanto as diferenças sociais. Ela visa, sobretudo, à eliminação de discriminações” (CURY, 2007, p.15).

A possibilidade de se ter políticas focalizadas e, conseqüentemente, permitir um tratamento diferenciado, só pode ser fundamentada diante de uma situação objetiva e racional, na qual o contexto mais amplo é considerado. Esta diferença de tratamento não deve estar justificada apenas no objeto, mas também é preciso que a finalidade da lei seja evidente e lógica, para sua legitimidade (CURY, 2002).

Neste sentido, as políticas inclusivas tendem a complementar as políticas universalistas, dando foco aos grupos sociais historicamente excluídos dos direitos sociais, políticos e civis, ou seja, “as políticas inclusivas compensatórias visam, então, a corrigir as lacunas deixadas pelas insuficiências das políticas universalistas” (CURY, 2002, p. 24). Contudo, é importante lembrar que as políticas focalizadas dependem das opções dos governantes, o que nos leva a necessidade de avaliar criticamente tais políticas para que não se transformem em ações populistas ou paternalistas.

Podemos citar alguns exemplos de políticas compensatórias na área educacional, como os programas Bolsa-escola e Bolsa-família, em prol da democratização do acesso e da permanência da criança na escola. As políticas realizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE -também são exemplos de ações que, por meio de auxílio financeiro a políticas sociais, buscam o desenvolvimento educacional. A seguir realizaremos apontamentos sobre alguns dos programas do FNDE, a fim de tomarmos o conhecimento destas políticas que atualmente estão sendo implantadas em território brasileiro.

2.3.4 Apontamento dos programas do FNDE

Sendo uma autarquia do Ministério da Educação - MEC, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE - possui receitas próprias, o que lhe permite criar e executar ações e programas próprios, ou formulados pelo MEC, voltados para o desenvolvimento da educação básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio).

Segundo Parente (2006), o FNDE foi criado com o propósito de captar recursos financeiros e canalizá-los para projetos e programas educacionais. As fontes das receitas que compõem os fundos do FNDE são distintas, como, por exemplo, o Salário-Educação e o Tesouro Nacional. De acordo com a autora, a criação do FNDE ocorreu durante o período de regime militar, sendo “parte de uma tendência descentralizadora diante de um contexto centralizador”. A tendência descentralizadora refere-se ao repasse dos gastos às esferas de governo locais, sejam municipais ou estaduais, o que seria uma contradição diante das políticas públicas centralizadoras, em âmbito federal, que se deram naquele momento.

Atualmente a base para a execução destas ações é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB⁴. Vamos conhecer um pouco alguns dos programas atualmente desenvolvidos pelo FNDE?

4 Segundo Brasil (2011b), o IDEB é um indicador construído a partir do fluxo escolar e da média de desempenho nas avaliações que busca, a partir dos dados obtidos, o delineamento de metas de qualidade da educação para os sistemas de ensino.

- a. Alimentação escolar:** Implantado desde 1955, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende aos alunos da educação básica por meio de transferência financeira aos estados e municípios, em prol da alimentação escolar. Tendo caráter suplementar, este programa busca cumprir o direito constitucional de cada aluno. Todavia, tais alunos precisam estar matriculados em unidades escolares públicas ou filantrópicas. Segundo Brasil (2011a), o PNAE “beneficia 45,6 milhões de estudantes da educação básica”.
- b. Biblioteca na escola:** O Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), criado em 1997, apresenta como principais objetivos: “a democratização do acesso às fontes de informação; o fomento à leitura e à formação de alunos e professores leitores; apoio à atualização e desenvolvimento profissional do professor” (BRASIL, 2011a). Para cumprir tais objetivos, o PNBE distribui acervos de obras literárias, de pesquisa, de referência e demais materiais referentes ao currículo da educação básica. Neste programa, os recursos são originados do Orçamento Geral da União, cabendo ao FNDE o gerenciamento de tais recursos.
- c. Brasil profissionalizado:** Criado em 2007, o Programa Brasil Profissionalizado tem como foco a educação profissional e tecnológica. Com a intenção de modernizar e expandir as redes públicas de ensino médio a partir de sua integração ao ensino técnico, este programa busca cumprir uma das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Para isso, o programa repassa recursos financeiros para os estados e municípios que buscam valorizar essa modalidade de ensino. Estes recursos devem ser aplicados na infraestrutura, na gestão, nas práticas pedagógicas e também na formação de professores.
- d. Caminho da escola:** Voltado para o atendimento constitucional do direito ao transporte escolar, o Programa Caminho da Escola foi criado em 2007. Este programa fornece diariamente ônibus escolares, lanchas e bicicletas para o transporte de alunos de escolas públicas, de acordo com as condições e especificidades de tráfego para o acesso às escolas. O atendimento é feito tanto para alunos da zona urbana quanto para alunos da zona rural. Segundo Brasil (2011a), até janeiro de 2011, o programa atendeu 3.826 municípios, por meio da aquisição de um total de 12.091 ônibus escolares.
- e. Dinheiro direto na escola:** O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995 e presta assistência financeira, de cunho suplementar. De acordo com Brasil (2011a), o programa engloba “escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do

Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos [...]”. Dentre seus objetivos, destacamos a melhoria da infraestrutura escolar e o reforço da autogestão da escola no âmbito financeiro, didático e também administrativo.

f. Formação pela escola: O Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE busca, por meio da oferta de cursos na modalidade a distância, a capacitação de profissionais de ensino, técnicos e gestores públicos do âmbito municipal e estadual, representantes da comunidade escolar e também da comunidade organizada. Esta capacitação é voltada para o fortalecimento da ação destes sujeitos envolvidos “na execução, no monitoramento, na avaliação, na prestação de contas, e no controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE” (Brasil, 2011a).

g. Livro didático: O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) distribui livros didáticos, dicionários e obras complementares para escolas públicas de ensino fundamental e médio. Além disso, o programa também atende a Educação de Jovens e Adultos - EJA, apenas da rede pública de ensino, e entidades que possuem parcerias com o Programa Brasil Alfabetizado. Por meio do Guia PNLD, cada escola pode escolher o livro que melhor reflete seu planejamento pedagógico. Além de livros impressos, são distribuídos versões em Braille, áudio e MecDaisy.

h. Livros em Braille: O Programa Nacional de Livro Didático em Braille possui parceria com a Secretaria de Educação Especial (SEESP) do Ministério da Educação. Este programa atende alunos cegos e com cegueira advindos de escolas públicas de ensino regular ou escolas especializadas, desde que sejam sem fins lucrativos.

i. Plano de ações articuladas: O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma ação realizada a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que condicionou apoio técnico e financeiro do MEC aos sistemas de ensino (estadual, distrital e municipal) mediante a adesão ao Plano de Metas de Educação para Todos pela Educação. O PAR tem duração de quatro anos (2008 a 2011).

j. Proinfância: O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) presta assistência financeira, de caráter suplementar, aos municípios que aderiram ao Plano de Metas de Educação para Todos pela Educação e elaboraram o PAR. Os recursos são voltados para a aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e escolas de educação infantil da rede pública de ensino.

A partir destes programas, supracitados, é que atualmente o Estado tem proporcionado auxílios suplementares, por meio de atendimento financeiro e técnico para com a educação básica. Contudo, como salientamos anteriormente, é preciso estar atento para que tais políticas de assistência financeira não adquiram características paternalistas ou populistas e, sobretudo, para que suas finalidades realmente sejam cumpridas, não apenas pelas unidades escolares, mas por todos aqueles envolvidos na busca por uma educação de qualidade e que respeite a autonomia de cada escola.

2.4 Considerações finais

Nesta Unidade estudamos o papel do Estado para com a educação. Para isso, tomamos como base de estudo as legislações brasileiras, em específico a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96 e o Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010, que definem o dever do Estado para a promoção da educação básica. Por educação básica compreendem-se as três etapas de ensino: Educação infantil, Ensino fundamental e Ensino médio.

Embora tais legislações definam quais são os deveres do Estado para com a educação, percebemos que, na prática, as ações do Estado têm sido insuficientes para a garantia de uma educação de qualidade para todos. Milhões de brasileiros encontram-se analfabetos. Segundo Luiz e Silva (2010), “ainda que tenhamos avançado, as políticas públicas da educação não foram suficientes para imprimir uma dinâmica de acesso, permanência e equidade com relação à escolarização no Brasil” (p. 51).

Diante de tal realidade, algumas ações, como a criação de um Sistema Nacional de Educação, são almejadas para que o dever do Estado possa ser garantido. Segundo Saviani (2008),

A idéia de sistema nacional de ensino foi pensada no século XIX como forma de organização prática da educação, constituindo-se numa ampla rede de escolas abrangendo todo o território da nação e articuladas entre si segundo normas comuns e com objetivos também comuns. A sua implantação requeria, pois, preliminarmente, determinadas condições materiais dependentes de significativo investimento financeiro, o que se constitui no primeiro desafio, conforme já foi analisado. Além disso, a implantação do sistema nacional de educação requeria também determinadas condições políticas, o que igualmente já foi analisado ao se abordar [...], a questão das discontinuidades das reformas educacionais (SAVIANI, 2008, p. 13).

Desta forma, este sistema teria como função a garantia da implantação e desenvolvimento de políticas educacionais, em prol de uma educação de

qualidade. Tal garantia se daria por meio de apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino.

Enquanto a construção de um Sistema Nacional de Educação se enca-minha, vimos que algumas ações estão sendo realizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para a garantia de educação de qualidade para todos. Estas ações, tendo caráter de políticas suplementares, possibilitam apoio técnico, financeiro e material aos profissionais da educação, unidades escolares e estudantes da educação básica.

Diante de tais ações, salientamos o quanto é necessário refletirmos criticamente sobre o caráter de tais políticas, para que ao invés de serem compreendidas como políticas públicas, ou seja, em “Estado em ação”, não adquiram caráter populista ou paternalista de governos. Somente compreendendo que tais políticas não são dádivas de governantes é que poderemos requerer o cumprimento do dever do Estado para com a educação básica e a melhoria da qualidade da educação para todos, sem distinção de região, de classe, de credo, de raça ou de gênero.

2.5 Estudos complementares

Para aprofundar os estudos discutidos nesta Unidade, consulte os sites relacionados a seguir:

Conferência Nacional de Educação – CONAE. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/>>.

Conselho Nacional de Educação - CNE. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12449&Itemid=754>.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica - FNDE. Disponível em: <<http://centraldemidia.mec.gov.br/play.php?vid=848>>.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Disponível em: <http://portali-deb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1>.

Ministério da Educação – MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>.

Plano de Ações Articuladas – PAR. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-par>>.

Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>.

Programa Brasil Profissionalizado. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index2.php?option=com_content&view=article&id=12325&Itemid=663>.

Programa Caminho da Escola. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-caminho-da-escola>>.

Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-dinheiro-direto-na-escola>>.

Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>>.

Programa Nacional Biblioteca na Escola – PNBE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-biblioteca-da-escola>>.

Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-formacao-pela-escola>>.

Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-livro-didatico>>.

Programa Nacional de Livro Didático em Braille. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-livros-em-braille>>.

Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-proinfancia>>.

Programas e Ações da Secretaria de Educação Especial – SEESP. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12507&Itemid=826>.

Secretaria de Educação Especial – SEESP. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=288&Itemid=824>..

UNIDADE 3

A política educacional no governo Lula e o
financiamento da educação no Brasil

3.1 Primeiras palavras

Como sabemos, a relação entre Estado, educação e políticas educacionais é marcada por processos complexos, que exprimem as relações sociais mais amplas, com suas prioridades e formas ideológicas. Proposições e análises na área educacional trazem consigo concepções de mundo, sociedade e educação que revelam o lugar histórico e político-ideológico no qual se inscrevem. A educação, por ser também um ato político, expressa diferentes concepções. Por esta razão, as políticas educacionais, enquanto políticas públicas, explicitam as disputas existentes. Ressalta-se, ainda, que “tais políticas expressam os limites e possibilidades resultantes das condições sociais mais amplas que configuram a sociabilidade capitalista” (DOURADO, 2010, p. 680). Segundo Azevedo (2010), uma política pública, mesmo quando norteada por referenciais que busquem garantir os direitos sociais, pode, em razão dos diversos e contraditórios interesses em jogo, seguir rumos em seu processo de implementação que acabam por reforçar as desigualdades estruturais.

Partindo destas considerações, faremos uma breve avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE) como política pública, produto da articulação entre epistemologia e política, cotidiano e estrutura social. Em seguida, faremos uma incursão sobre a política adotada no Brasil para o financiamento da educação – política de fundos – abordando o FUNDEF, que vigorou em nível nacional de 1998 a 2006, e o FUNDEB, em vigência até o ano de 2020, destacando suas características, mudanças, evoluções e falhas, que acabam por interferir na qualidade da educação básica pública oferecida no país.

3.2 Problematizando o tema

Conforme já estudado, as políticas públicas voltadas à educação são marcadas por sua curta duração, já que cada novo governo busca imprimir sua marca, modificando o que estava anteriormente em vigor, apresentando-se como a solução para os problemas existentes até então. No entanto, o Plano Nacional de Educação - PNE, aprovado em 2001 - com duração prevista para o decênio 2001-2010 - apresenta característica diferente, perpassando, assim, por três períodos de governo (já que ocorreram eleições para o governo federal nos anos de 2002 e 2006).

Nesta unidade, buscaremos conhecer melhor os processos de elaboração do PNE e de sua implementação: De que forma foi elaborado? Quais as instituições que participaram de sua elaboração? Houve participação da sociedade brasileira, em um processo democrático? De que forma o PNE foi implementado na prática?

Também nesta unidade, discutiremos a política adotada até então para o financiamento da educação no Brasil – política de fundos. Abordaremos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, criado por meio da Emenda Constitucional n. 14 e regulamentado pela Lei n. 9.424, de dezembro de 1996, que vigorou de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 2006. Em seguida, conheceremos melhor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – com vigência prevista de 2006 a 2020. Quais as características desta política de fundos? O que foi o FUNDEF? Quais as mudanças e avanços trazidos pelo FUNDEB? O FUNDEB vem suprindo as necessidades para a efetivação de uma educação básica pública de qualidade?

Estas e outras questões serão abordadas ao longo desta unidade.

3.3 Texto básico para estudo

3.3.1 O Plano Nacional de Educação - PNE - e as Políticas Educacionais no governo Lula

O governo FHC, cujo término se deu em 2002, aprovou, no ano de 2001, o Plano Nacional de Educação, com o projeto de reformar toda a educação brasileira. Este plano foi apresentado como continuidade do Plano Decenal de 1993. Sua elaboração, no entanto, se deu em um processo que contraria o exposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), em seu art. 9º, no qual é exposto que a União deve incumbir-se de elaborar o Plano Nacional da Educação (PNE) em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios. O plano do Ministério da Educação, entretanto, foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), apresentando apenas alguns interlocutores, como o Conselho Nacional de Educação e os presidentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos dirigentes Municipais de Educação (Undime). Esse projeto deu entrada na Câmara dos Deputados em 12 de fevereiro de 1998 (LIBÂNEO *et al*, 2003).

Porém, outro projeto de lei relativo ao Plano Nacional da Educação também deu entrada no Congresso Nacional. No dia 10 de fevereiro de 1998, foi protocolado na Câmara dos Deputados o PNE da sociedade brasileira, consolidado na plenária de encerramento do Congresso Nacional de Educação (Coned II), em novembro de 1997. Elaborado pela sociedade civil, por meio de entidades científicas, acadêmicas, sindicais e estudantis, e com a cooperação

de parte do corpo político, a empreitada inédita de construção do Plano Nacional de Educação “pretendia resgatar o método democrático de participação da sociedade na construção de leis no país, em colaboração com seus representantes parlamentares” (LIBÂNEO *et al*, 2003, p. 157).

O Plano Nacional de Educação aprovado para o decênio 2001-2010 resultou, portanto, da discussão de dois projetos de lei – o do MEC e o da sociedade Brasileira – nas duas casas legislativas federais: Câmara e Senado. A existência de dois planos demonstrava a presença de conflitos e de interesses diversos entre seus elaboradores. “As diferenças iam desde o diagnóstico dos problemas até a discordância na identificação das necessidades educacionais e – como não poderia deixar de ser – sobre o montante de recursos financeiros a ser destinados à execução do plano” (LIBÂNEO *et al*, 2003, p. 159).

O PNE elaborado pela sociedade brasileira propunha a utilização de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para os gastos públicos com educação, de modo a reverter o processo histórico de exclusão social a que está submetida, sobretudo a educação destinada às classes menos favorecidas. Já o projeto do MEC propunha a aplicação de 5,5% do PIB. A versão aprovada fechou em 7%, valor vetado pelo presidente da República. Após análise do projeto de PNE do MEC/Inep, a Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa e Educação (Anped) avaliou de forma negativa a não ampliação do percentual de recursos financeiros a ser utilizado na manutenção e no desenvolvimento do ensino em dez anos, além de tecer críticas a respeito da dissociação entre o ensino médio e a educação profissionalizante, entre outros aspectos entendidos como negativos. Outros pontos do PNE que se referiam a recursos financeiros também foram vetados, entre eles a ampliação da bolsa-escola para 50% das crianças até 6 anos; a ampliação do número de vagas no ensino público superior; a criação de um Fundo de Educação superior; a triplicação, em 10 anos, do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica; a ampliação do programa de crédito educativo e a garantia de recursos do tesouro para pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público federal (LIBÂNEO *et al*, 2003). A discussão entre as duas propostas para o PNE prolongou-se por algum tempo, sendo o projeto aprovado pelo Congresso Nacional apenas em 9 de janeiro de 2001, por meio da Lei 10.172.

Esse Plano Nacional de Educação, referente a todos os níveis e modalidades de ensino, foi o primeiro submetido à aprovação do Congresso Nacional, por exigência da Constituição Federal de 1988 (art. 214) e também da LDB/1996 (art. 87. Parágrafo 1º). Para que seja devidamente adequado às especificidades locais de estados, Distrito Federal e municípios, é de responsabilidade destes a elaboração de planos correspondentes ao PNE, também com duração de 10 anos.

Como sabemos, análises indicam que na tradição histórica brasileira as políticas educacionais têm se caracterizado por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva de políticas de Estado pela sociedade, assim como tem sido marcada pela lógica da descontinuidade/continuidade e pela carência de planejamento de longo prazo (DOURADO, 2010). A duração de dez anos estabelecida para o PNE permite a continuidade “das políticas educacionais independente do governo, caracterizando-o mais como plano de estado do que como plano governamental, o que é uma das vantagens de sua aprovação como lei” (LIBÂNEO *et al*, 2003, p. 159).

Apresentamos, em consonância com Libâneo (2003), uma síntese dos objetivos do PNE:

- a. a elevação global do nível de escolaridade da população;
- b. a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- c. a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso à escola pública e à permanência, como sucesso, nela;
- d. a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares e equivalentes (p. 159).

A despeito de apresentar metas de grande alcance, apontando amplos desafios para a melhoria da educação nacional, o PNE se mostrou como um plano simplesmente formal, sem proporcionar mecanismos concretos de financiamento. Destaca-se também que “não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA)” (DOURADO, 2010, p. 685), o que revela um dos seus grandes limites estruturais.

Como dito anteriormente, por se tratar de um plano nacional, o PNE apontou metas a serem alcançadas pelos diferentes estados e o Distrito Federal. No entanto, em decorrência da não regulamentação do regime de colaboração, conforme a Constituição Federal de 1988, e da lógica política adotada, o Plano Nacional de Educação apresentou limites em sua efetivação. A aprovação dos planos estaduais e municipais, conforme previsto, não se deu efetivamente na maior parte dos entes federados, não colaborando “para o avanço na dinâmica de democratização do planejamento e da gestão da educação no país e para a ratificação do Plano como política de Estado” (DOURADO, 2010, p. 685).

Em outros termos, o PNE aprovado não se constituiu como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira. A esse respeito, as entidades educacionais, por exemplo, não efetivaram uma avaliação sistemática e global do Plano e de sua concretização. Não houve movimento em defesa do atual PNE, por exemplo, pelas entidades educacionais, que, ao contrário, advogaram, como estratégia política, em dado momento, a revogação do Plano aprovado, por entenderem que este dispositivo legal não traduzia o esforço político conduzido pela sociedade civil, em particular pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e que não se configurava como política de Estado mas era resultante de manobras governamentais no seu processo de tramitação (DOURADO, 2010, p. 685-686).

Com o final do governo FHC, em 2002, e o início do governo Lula, em 2003, tornou-se notório que o PNE não foi considerado a diretriz política central no planejamento e na execução das ações educacionais. O lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo MEC, em 24 de abril de 2007, reforça tal afirmação. O próprio documento elaborado pelo MEC, *PDE: razões, princípios e programas*, aponta a distinção:

o PDE [...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade [...], que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social (MEC, 2007, p. 7).

Constata-se, assim, que o PDE apresentou-se como um conjunto de programas direcionados a traduzir as prioridades da política do governo vigente e, portanto, não pode ser definido como uma mera estratégia instrumental para o cumprimento das metas do PNE.

3.3.2 Programas de educação do governo Lula

De acordo com Libâneo (2003), ao se levar em conta as concepções e as diretrizes do programa de educação para o Brasil e considerando que a

educação é condição para a cidadania, o governo Lula mostrou-se inicialmente determinado a reverter o processo de *municipalização predatória* da escola pública, propondo um novo marco de solidariedade entre os entes federativos, buscando garantir a universalização da educação básica, com o objetivo de elevar a média de escolaridade dos brasileiros, resgatando a qualidade do ensino em todos os níveis.

Almejando garantir a educação como direito, o projeto de educação do governo Lula estabeleceu três diretrizes gerais:

a. Democratização do acesso e garantia de permanência: o governo Lula declarou buscar a constituição de um Sistema Nacional Articulado de Educação, “de sorte que Estado e sociedade, de maneira organizada, autônoma e permanente, possam, por meio de uma gestão democrática e participativa, atingir os objetivos propostos” (LIBÂNEO *et al*, 2003, p. 210).

b. Qualidade social da educação: Por qualidade social entende-se a oferta de educação escolar e outras modalidades de formação, oferecidas com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população, para todos. Este processo tem como consequência a inclusão social, propiciando que todos os brasileiros sejam capazes de problematizar, questionar, tomar decisões, buscando soluções coletivas (LIBÂNEO *et al*, 2003).

c. Instauração do regime de colaboração e da democratização da gestão: Com o objetivo de cumprir a Lei 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - que estabelece o regime de colaboração entre as esferas administrativas, o governo Lula propôs a regulamentação da cooperação entre as instâncias de administração, buscando instituir uma articulação democrática.

Com estes objetivos, tal governo consolidou algumas propostas, como: instituir o sistema nacional de educação, normativo e deliberativo, com a missão de articular as ações educacionais da União, dos estados e dos municípios; criar o Fórum Nacional da Educação para propor, acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional da Educação e os planos correspondentes em cada esfera administrativa; fortalecer fóruns e instâncias de educação, buscando ações integradas que evitem a fragmentação de esforços e dispersão de recursos; instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), entre outras ações (Libâneo, 2003).

Para Dourado (2010), a criação do FUNDEB merece destaque por se apresentar como mudança na concepção e gestão das políticas, já que busca romper com a lógica das políticas focalizadas no ensino fundamental e envolver toda educação básica. Outros destaques na política do governo Lula centram-se na

adoção de políticas de inclusão social e de respeito à diversidade; políticas de formação inicial e contínua dos trabalhadores em educação e à aprovação da emenda 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade da educação nacional; políticas efetivas de expansão das instituições federais de ensino, envolvendo a criação de universidades, IFETs, *campi* e cursos, e, paradoxalmente, a efetivação de novos mecanismos de financiamento do ensino superior privado, entre outras (DOURADO, 2010, p. 689-690).

Entretanto, para Libâneo (2008), ainda há uma grande distância entre as políticas educacionais, a legislação, e o que ocorre na realidade das escolas. É nas escolas e nas salas de aula, que são a ponta do sistema de ensino, que efetivamente as coisas acontecem. É neste âmbito que se tem acesso a que e como os alunos aprendem e o que fazem com o que aprendem. Estes aspectos, porém, pouco tem sido tratados pelos técnicos de educação do MEC e, ainda menos, “no âmbito do legislativo, especialmente no Congresso Nacional onde é notória uma ignorância dos aspectos propriamente pedagógicos da educação” (LIBÂNEO, 2008, p. 169). Por esta razão, o protagonismo centra-se em aspectos burocráticos, sociológicos, políticos e, como tem-se dado ultimamente, econômicos, deixando de lado a análise pedagógica.

Percebe-se, assim, a existência de dois enfoques no que concerne à educação. A *análise externa* e a *análise interna*. A primeira, que possui foco mais global, analisa as questões educacionais de fora para dentro, enfatizando aspectos sociais, econômicos, culturais, institucionais das políticas educacionais, das diretrizes curriculares, da legislação e da gestão dos sistemas de ensino. Apresentamos a seguir alguns fatores externos ao sistema escolar:

Insuficiência ou precariedade do financiamento das políticas educacionais.
[...]

Falta de uma política global e permanente de formação, profissionalização e valorização do magistério da educação básica.[...]

Ausência de informação, de vontade política e de ações estratégicas, por parte dos governantes e dos partidos políticos, do papel da educação e da cultura no desenvolvimento da sociedade e do país. A educação e o ensino no Brasil continuam se prestando muito mais a clientelismos, a trocas de favores eleitorais, ao jogo de interesses, do que ao efetivo desenvolvimento social e cultural.[...]

Desconexão entre a pesquisa acadêmica e as práticas escolares, junto a uma linguagem acadêmica distanciada do mundo de representações dos professores.

Total desestímulo das políticas educacionais para motivar estudantes a buscar os cursos de licenciatura (LIBÂNEO, 2008, p. 170).

Já a *análise interna* leva em conta o funcionamento interno da escola, sem perder de vista os contextos, abordando os objetivos, conteúdos as metodologias de ensino, as ações organizativas e curriculares, a avaliação das aprendizagens etc. Alguns exemplos de fatores relacionados ao funcionamento interno das escolas:

Insuficiente preparação profissional dos professores e “tecnicização” da atividade docente, aligeiramento dos cursos de formação, fracasso dos cursos de formação de professores das séries iniciais.

Precarização do exercício profissional de professores de todos os níveis de ensino.

Indefinições curriculares e dificuldades de gestão curricular, bem como a fragilidade das formas de organização e gestão da escola.

Falta de atendimento às necessidades materiais e culturais dos alunos, como livro didático, uniforme, biblioteca, práticas esportivas, saúde escolar etc. (LIBÂNEO, 2008, p. 171).

Nas últimas décadas no Brasil, as análises externas têm se sobreposto às análises internas no âmbito da gestão dos sistemas de ensino. Prevalece, assim, a ausência de políticas voltadas para a escola, para o ensino e aprendizagem. “As metas são quantificadas, muito mais em função da diminuição dos custos do ensino do que de uma sólida preparação escolar dos alunos” (LIBÂNEO, 2008, p. 175). Para o autor, o fracasso das políticas educacionais ocorre justamente por não partirem da realidade escolar, acentuando a distância entre a macropolítica e a micropolítica, entre as políticas educacionais e o funcionamento interno das escolas.

3.3.3 Financiamento da educação no Brasil

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a educação como um direito social e definiu o Estado e a família como responsáveis por seu provimento. Buscando resguardar este direito, o Estado definiu a estrutura e as fontes de financiamento, destinando percentuais mínimos da receita, resultantes de impostos, aos recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do Ensino. Foi estabelecida, desta forma, a vinculação de 18% da receita de impostos da

União e 25% da receita de impostos dos estados, Distrito Federal e municípios, incluindo também as transferências ocorridas entre esferas de governo e o salário-educação (BRASIL, 2010).

Anos mais tarde foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, por meio da Emenda Constitucional n. 14, e regulamentado pela Lei n. 9.424 de dezembro de 1996, passando a vigorar em 1º de janeiro de 1998, com vigência prevista até 31 de dezembro de 2006. Com inspiração em orientações de organizações internacionais, o FUNDEF priorizou o ensino fundamental, prometendo desenvolvê-lo. Porém, o fundo praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, restringindo-se a redistribuir uma parte dos impostos que já eram vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) entre o governo estadual e os governos municipais, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais, em âmbito estadual.

Davies (2006) alerta para o grande risco vinculado a estes fundos formais: o de agravarem a fragmentação escolar ao privilegiarem um nível de ensino em detrimento dos demais - no caso do FUNDEF, o ensino fundamental regular. Entende o autor que a educação deve ser pensada como um todo, já que uma parte não pode funcionar bem sem as demais. Assim, apenas abrangendo a educação em sua totalidade, da creche à pós-graduação, é que se torna possível enfrentar alguns problemas básicos da educação.

Outro problema associado a este tipo de fundo, que tem como referência apenas parte das receitas dos governos (como neste caso - os impostos), é o de ter como base um percentual fixo e inflexível, entendido como o limite máximo, e não mínimo, como previsto na vinculação para a educação. Não se tem como referência, assim, as necessidades de uma educação de qualidade. O princípio básico trazido pelo FUNDEF era o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, buscando implementar o que o governo federal alegou ser suficiente para um padrão mínimo de qualidade.

Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim *no* mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população (DAVIES, 2006, p. 756).

No entanto, o governo federal, tanto na gestão FHC quanto Lula, não cumpriu o previsto na lei do FUNDEF (Lei n. 9.424), que estipula o cálculo do valor

mínimo nacional, que deveria servir como base para o cálculo da complementação, a ser efetivada pelo governo federal (DAVIES, 2006). Esta complementação federal deveria ser viabilizada apenas para os fundos estaduais que não alcançassem o valor mínimo por matrícula definido nacionalmente.

Segundo Davies (2006), o valor fixado na prática pelo governo para essa complementação esteve muito aquém das possibilidades financeiras do governo federal, bem como das necessidades educacionais da população. Ainda assim, contribuiu para diminuir a escassez de recursos educacionais de alguns municípios e estados com menor provimento de recursos. A redistribuição do FUNDEF entre o governo estadual e os municipais também promoveu um nivelamento de recursos por matrícula dentro de cada estado, embora não o tenha feito em termos nacionais, de modo que os governos com poucos recursos e muitas matrículas em termos proporcionais ganhassem dos governos com muitos recursos e poucas matrículas. No entanto, esta divisão dos recursos buscando o nivelamento (mesmo no âmbito de cada estado) e tendo como base o número de matrículas no ensino fundamental regular, embora tenha trazido ganhos para muitos municípios, também provocou perdas para milhares de outros com menor número de habitantes e menor receita própria, que possuíam, conseqüentemente, menor número de matrículas. Estes municípios recebiam menos do fundo do que contribuía.

Em 2007, após dez anos de vigência e nove de implantação em nível nacional, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Manteve-se, assim, o financiamento da educação por meio de fundos de natureza contábil com contas específicas, em consonância com diretriz do Plano Nacional de Educação – PNE. A exemplo do FUNDEF, O FUNDEB se constituiria de uma conta única de impostos estaduais e federais pertencentes constitucionalmente ao governo estadual e prefeituras de cada Unidade da Federação, tendo implantação gradual.

Com previsão de 14 anos de duração, o FUNDEB, na visão de seus proponentes e defensores, buscaria corrigir as falhas identificadas no FUNDEF, como a exclusão da educação infantil, EJA e ensino médio, a irrisória complementação federal e a não valorização de seus profissionais. A experiência do FUNDEF possibilitou a reflexão acerca de quais elementos deveriam ser preservados ou evitados no novo fundo. Desta maneira, “o FUNDEB resgatou o conceito de educação básica como um direito. Nele estão incluídas as diferentes etapas e modalidades da educação básica” (PINTO, 2007, p. 888). Uma inconsistência, porém, identificada no FUNDEB, é a de que, embora se apresente como “da educação básica”, este exclui “a educação profissional, que, pela LDB e

também com base no Censo do INEP, faria parte da educação básica” (DAVIES, 2006, p. 763).

Alguns avanços significativos puderam ser identificados no novo fundo, como a forma pela qual todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento. Outro avanço pode ser identificado na participação financeira da união, já que no período de vigência do FUNDEF o papel de coordenação federativa da política pública para o financiamento da educação, exercido pela União, se deu com o sacrifício do necessário exercício da função supletiva de proporcionar o aumento dos recursos disponíveis por aluno/ano, o que levaria à redução das desigualdades regionais, além de ter um impacto positivo sobre a qualidade da educação. “A Legislação do FUNDEB – Emenda Constitucional – EC – n. 53/06 e a Lei do FUNDEB – Lei n. 11.494/07 parecem contribuir para esse objetivo” (SENA, 2008, p. 320).

Como principal fragilidade do FUNDEB destaca-se, assim como no FUNDEF, o fato de que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, já que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos constitucionalmente vinculados à educação entre governos estaduais e prefeituras, trazendo como base o número de matrículas na educação básica. Como ressaltado anteriormente, isso significa que alguns governos ganharão enquanto outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal. Complementação esta que consiste no único recurso novo para o sistema educacional como um todo. Esta complementação só deverá ser realizada nos FUNDEBs estaduais ou do Distrito Federal quando o valor por matrícula de cada nível e modalidade de ensino no estado não atingir o valor mínimo nacional (DAVIES, 2006).

Para a definição deste valor mínimo nacional,

No caso do FUNDEF, a legislação ordinária previa a regra (artigo 6, *caput* e § 1º da Lei n. 9.424/96) da média nacional obtida pela divisão da estimativa de receitas pelo número de matrículas, dispositivo que, infelizmente, não foi cumprido em todo período do FUNDEF. Com o advento do FUNDEB, mudou-se o critério para o de “esforço federativo” (Martins, 2005, p.45-47). Assim, define-se primeiro o valor da complementação da União e, a partir deste, o valor mínimo por aluno/ano (SENA, 2008, p. 327).

A proposta elaborada pelo Executivo indicava valores fixos para a complementação, que foram ampliados pelo Legislativo, sob a determinação de que tais valores fossem “mínimos” (expressão da EC n. 53/06, retirada inconstitucionalmente pela MP n. 339/06 e Lei do Fundeb). Os valores mínimos previstos, que deveriam ser anualmente corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC –, são de: 2 bilhões de reais no 1º ano (2007); 3 bilhões de

reais no 2º ano (2008); 4,5 bilhões de reais no 3º ano (2009); 10% do valor do fundo a partir do 4º ano (2010). Há que se ressaltar também a vedação do uso dos recursos do salário-educação como fonte da complementação. Tal prática, não obstante, passa a caracterizar crime de responsabilidade (SENA, 2008).

Resumidamente, pode-se mencionar como melhorias apresentadas pelo FUNDEB em relação ao FUNDEF:

todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento (a inclusão das creches não estava prevista na proposição enviada pelo Poder Executivo e ocorreu com a ampla mobilização da comunidade educacional, particularmente do denominado movimento Fraldas Pintadas e do compromisso assumido pelo Congresso Nacional);

a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária e nunca respeitada pelos governos do período, foi constitucionalizada (no mínimo 10% dos recursos dos fundos) e representa o maior avanço do novo modelo, vitória obtida no Congresso Nacional, que inclusive reconstituiu na lei regulamentadora o texto da EC n. 53/06, uma vez que a Medida Provisória – MP – n. 339/06 havia retirado a expressão “no mínimo”;

a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União; [...]

previsão de que também os registros contábeis e demonstrativos referentes às despesas realizadas estejam permanentemente à disposição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACs – e dos órgãos de controle interno e externo (SENA, 2008, p. 322-323).

Assim, no FUNDEB, conselhos passam a ser responsáveis por realizar o acompanhamento e controle social do fundo. Por esta razão, regras foram criadas a partir de proposições elaboradas na Câmara dos Deputados com o intuito de tornar os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACs – mais efetivos. Entre as atribuições dos conselhos, centram-se as de exercer o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos; supervisionar o censo escolar anual e elaborar a proposta orçamentária; elaborar parecer para instruir a prestação de contas – peça obrigatória para apreciação da prestação. Também sob responsabilidade dos CACs encontra-se o acompanhamento da aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE – e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Cabe, ainda, analisar e receber as prestações de contas referentes a esses programas, elaborando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (SENA, 2008).

Pinto (2007) ressalta o indiscutível avanço, em relação ao FUNDEF, identificado no controle social dos recursos do Fundo, garantido pelo capítulo VI da Lei n. 11.494/2007. Houve, desta maneira, um fortalecimento da representação dos usuários da escola nos conselhos, assegurando a participação de representantes de pais, estudantes e dos conselhos tutelares nos conselhos de âmbito municipal.

De acordo com a Lei do FUNDEB, em seu artigo 35, a participação também deve se dar em um fórum nacional, a ser realizado em um prazo de cinco anos a partir da implementação do FUNDEB, com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica, garantindo a representação das esferas federativas, de trabalhadores, pais e alunos. A participação popular e da comunidade educacional também é garantida no processo de definição do padrão nacional de qualidade (artigo 38, parágrafo único).

Ainda que o FUNDEB represente um avanço frente ao FUNDEF ao fortalecer o controle social e resgatar o conceito de educação básica, segundo Pinto (2007), não atingiu os dois problemas principais existentes na política de fundos, sendo eles: a inexistência de um valor mínimo nacional por matrícula que garanta um ensino de qualidade e evite disparidades regionais; e o fato de que os alunos continuam a ser atendidos por duas redes distintas, com padrões de qualidade e funcionamento distintos e que raramente são capazes de estabelecer regime de colaboração, embora o fundo seja único no âmbito de cada unidade da Federação.

Buscando compreender o impacto da recente política de fundos para o financiamento da educação básica (FUNDEF e FUNDEB) na divisão de responsabilidades pelo atendimento educacional entre estados e municípios, Pinto (2007) aponta algumas mudanças ocorridas desde sua implementação. Segundo o autor, no período de 1991 a 1996, as matrículas municipais correspondiam a cerca de 37% do total da rede pública. A partir de 1997, com a entrada em vigor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), houve um progressivo aumento da participação da rede municipal que, no ano de 2006, atendia a 52% das matrículas públicas.

Evidenciando a crescente tendência do aumento de responsabilidade dos municípios pelo atendimento educacional, Pinto (2007) apresenta a evolução das matrículas no ensino fundamental nas diferentes regiões do país. Constatando que em todas elas a municipalização avançou, nos mostra que, em 1991, a rede municipal era responsável por 35% das matrículas públicas do ensino fundamental, enquanto, no ano de 2006, esta mesma rede passou a responder por 60% dessas matrículas. Neste mesmo período, “a participação das matrículas municipais nas séries iniciais saltou de 43% para 76% do total da rede pública” (PINTO, 2007, p. 879).

Como sabemos, ao vincular parcela dos recursos atrelados à educação à matrícula no ensino fundamental regular, o FUNDEF acarretou um processo de municipalização sem precedentes no Brasil, consistindo o fundo no principal propulsor desta alteração no perfil do atendimento educacional no país.

Esta mudança desencadeada pelo FUNDEF no padrão de divisão de responsabilidades, contudo, no nosso entendimento, pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino. Em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, os estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas. A preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização (PINTO, 2007, p. 880).

Com o aumento da participação dos municípios nas matrículas da educação, foi rompido o equilíbrio entre o número de alunos atendidos e a capacidade financeira municipal. Com isso evidencia-se uma situação de grande fragilidade do atual sistema de financiamento, já que, conquanto os municípios possuam uma maior quantidade de matrículas do que a apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos é notadamente inferior à dos estados (aproximadamente três quartos). Pinto (2007) adverte que o sistema financeiro somente não entrou em colapso porque FUNDEF e agora FUNDEB transferem recursos de uma esfera para a outra de governo. No entanto, como os fundos são transitórios (o FUNDEB tem duração prevista até 31 de dezembro de 2020), evidencia-se um grande problema por vir. “Se nenhuma medida de caráter permanente for tomada neste íterim, o país viverá naquela data uma grave crise no pacto federativo, pois os municípios ficarão com um número de alunos muito superior à sua capacidade de financiamento” (PINTO, 2007, p. 881).

Outra constatação realizada pelo autor quanto ao FUNDEF é a de que este proporcionou valores muito reduzidos por matrícula. Em 11 estados da Federação - MA, PA, AL, BA, CE, PI, PB, PE, AM, GO, MG - disponibilizou recursos mensais inferiores a R\$ 100 por aluno. Em outros 6 estados - MA, PA, AL, BA, CE, PI - os valores foram inferiores a R\$ 70 mensais. Como valor médio, o FUNDEF apresentou cerca de R\$ 100 no ano de 2006. Com relação ao FUNDEB, Pinto (2007) constata uma alteração muito pequena nos recursos disponíveis por matrícula, com exceção do estado do Pará e da região Nordeste (exceto Rio Grande do Norte e Sergipe), que contarão com uma maior contribuição da União. Como valor médio por aluno, a tendência é a de que haja uma diminuição com relação ao proporcionado pelo FUNDEF, mesmo com o aumento da complementação da União de R\$ 314 milhões, em 2006, para R\$ 4,5 bilhões, em 2009. Isso é explicado pelo fato de que, “mesmo considerando que o FUNDEB envolverá recursos totais 43% superiores àqueles abrangidos pelo FUNDEF,

tomando por base o ano de 2006, o número de alunos atingidos pelo novo fundo será 61% superior” (PINTO, 2007, p. 886).

Contudo, o novo fundo propiciará uma melhora significativa (acréscimo de cerca de 39%, tendo por base 2006) em relação ao valor mínimo nacional do FUNDEF e tende, também, a reduzir as desigualdades entre os estados da Federação, por conta do aumento da complementação da União.

para os próximos anos a lei determina (art. 13, inc. I) que os fatores de ponderação levem em conta os custos reais de cada etapa, modalidade de ensino ou tipo de estabelecimento, tendo por base estudos a serem feitos pelo INEP. Contudo, considerando que caberá à recém-criada Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ) definir esses fatores de ponderação e que essa comissão será composta por cinco representantes da UNDIME, cinco representantes do CONSED e um representante do MEC, sem qualquer representação de pais, alunos e profissionais da educação, o mais provável é a prevalência de critérios de natureza fiscal (PINTO, 2007, p. 892).

Mais uma vez, a qualidade da educação tende a ficar em segundo plano.

Como produto da Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010) - que afirma a mobilização de cerca de 3,5 milhões de pessoas, com a participação de 450 mil delegados/as nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional, constituindo-se em um espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais, apontando renovadas perspectivas para a organização da educação nacional - temos seu documento final, que traz apontamentos sobre as necessárias mudanças no que diz respeito ao financiamento da educação. Segundo este documento, “urge aumentar o montante estatal de recursos investidos na área, principalmente em relação à contribuição da União, além de solucionar a desigualdade regional” (BRASIL, 2010, p. 103).

Como primeiro passo rumo à superação da realidade atual, o documento final da CONAE (BRASIL, 2010) aponta a necessidade de assegurar a elaboração e aprovação de uma reforma tributária transparente, no prazo máximo de três anos, que se pautar na justiça social, no equilíbrio regional e tenha como preocupação primordial a garantia de recursos financeiros suficientes e permanentes para a efetivação de direitos sociais e distribuição de renda. Como alternativa para a superação do atual desequilíbrio regional no financiamento da educação básica pública, destaca a necessidade de que seja tomado como referência o mecanismo de **custo aluno/a qualidade (CAQ)**, previsto no ordenamento jurídico brasileiro. A definição do valor do CAQ deve, assim, ser realizada “a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um

padrão mínimo de qualidade” (p. 104). A implementação do CAQ nas escolas públicas brasileiras que oferecem educação básica deve se dar de forma a que as escolas com menor acesso aos recursos sejam consideradas prioritárias, levando-se em conta diversidades e desigualdades regionais.

O documento estabelece, também, o prazo máximo de um ano, a partir de sua aprovação, para a definição formal do custo aluno/a qualidade, sendo dada a ele publicidade e propiciando ampla fiscalização social em sua implementação. “Deve caber à União a complementação de recursos financeiros a todos os estados e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQ” (BRASIL, 2010, p. 105).

Debater o financiamento da educação é um procedimento central para a busca de solução para alguns pontos críticos:

a revisão do papel da União no financiamento da educação básica; a instituição de um verdadeiro regime de colaboração entre os entes federados; o estabelecimento de uma real valorização dos trabalhadores em educação; a definição de referenciais de qualidade para todos os níveis e modalidades de educação/ensino; e a definição do papel da educação superior pública no processo de desenvolvimento do País (BRASIL, 2010, p. 106).

À União cabe liderar o esforço de aumentar o investimento em educação e estabelecer estratégias nacionais que compreendam a ação conjunta entre União, estados, Distrito Federal e municípios, levando-se em consideração as responsabilidades constitucionais de cada ente da federação. “Portanto, é preciso definir o papel da União em todas as modalidades e níveis de ensino (educação básica e ensino superior), e não somente aos papéis dos estados e municípios” (BRASIL, 2010, p. 108).

O financiamento da educação constitui tarefa complexa, devido ao envolvimento entre os diferentes entes federados e a esfera privada, bem como à falta de regulamento do **regime de colaboração** entre os entes, à ambígua relação entre o público e o privado e à necessidade de implementação de uma gestão democrática. Desse modo, deve ser estabelecida lei específica que defina as competências, a participação nos investimentos educacionais e as demais responsabilidades de cada ente federado e devem ser estabelecidos meios de controle e medidas de punição no caso de descumprimento desse dispositivo legal. A esses aspectos, somam-se a urgência na definição de padrões mínimos que estabeleçam referenciais para a qualidade da educação e, em específico, o critério custo-aluno/a-qualidade em todos os níveis, etapas e modalidades educacionais (BRASIL, 2010, p. 108-109, *grifos do autor*).

O documento final da CONAE ressalta, ainda, a importância da reflexão sobre a necessidade da vinculação do Produto Interno Bruto (PIB) ao financiamento da educação, envolvendo percentuais acima dos atualmente exercitados, já que aqueles hoje praticados mostram-se insuficientes no que se refere ao ressarcimento da dívida histórica do Estado para com a educação pública brasileira. Assim, o documento defende a ampliação do investimento em relação ao PIB em educação pública na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, atingindo, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até o ano de 2014.

Na busca pela consolidação de políticas de financiamento que contribuam para a melhoria da educação nacional, o documento final da CONAE defende também a necessidade de garantir o aumento dos recursos em educação da União de 18% para, no mínimo, 25%. No caso de estados, Distrito Federal e municípios, defende o aumento de 25% para, no mínimo, 30% da receita de impostos e de taxas e contribuições sociais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público.

No que diz respeito ao setor público, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/1996 atribuíram à União, aos estados, ao DF aos e municípios a responsabilidade pela administração do sistema educacional brasileiro. Destaca-se, assim, a necessidade de um sistema nacional de educação articulado, orientado pela concepção de educação como direito humano fundamental, público, e dever do Estado. Por esta razão, a regulamentação do regime de colaboração entre as instâncias federadas é essencial a sua operacionalização.

3.3.4 A valorização dos profissionais da educação

Um fator positivo presente na lei do FUNDEB refere-se à definição de um prazo para a aprovação do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério, por meio de lei (PINTO, 2007). No entanto, a suposta valorização dos profissionais da educação, prevista no FUNDEB, contém equívocos e inconsistências. Uma delas refere-se ao fato de que, embora seja definido como “valorização dos profissionais da educação”, o que denota uma categoria ampla, envolvendo os profissionais não docentes, é vinculado um percentual apenas aos profissionais do magistério. Não há, assim, uma precisão quanto à quais profissionais seriam valorizados por meio do FUNDEB, já que “emprega três expressões distintas para designá-los: ‘trabalhadores da educação’, ‘profissionais da educação’ e ‘profissionais do magistério’” (DAVIES, 2006, p. 766).

Cury (2007) salienta que os resultados intoleráveis obtidos, sobretudo no ensino fundamental, e apresentados por meio das estatísticas da educação,

evidenciam a existência de um processo histórico-educacional claramente seletivo e elitista que, acompanhado de uma descontinuidade administrativa nas políticas educacionais dos governos, tornaram inadiável a busca por melhores condições de ensino-aprendizagem pelos profissionais da educação, incluindo também seus salários.

Cury (2007) destaca que o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação emergiu da Conferência Nacional da Educação, em 1994, por um consenso inédito, cuja tradução se deu por meio do FUNDEF. Com o advento do FUNDEB, foram preservados pontos positivos do FUNDEF, reiterando a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional, em formação continuada, de modo a promover a qualidade do ensino.

Contudo, ao não serem integralmente cumpridos por meio do FUNDEB, aspectos ligados à valorização dos profissionais da educação são retomados no documento final da CONAE (BRASIL, 2010). Este, que traz somente o termo *profissionais da educação* ao se referir aos/às professores/as, especialistas e funcionários/as de apoio e técnico-administrativos que atuam nas instituições e sistemas de ensino, reitera a necessidade da institucionalização de uma Política Nacional de Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação, de modo a garantir o cumprimento das leis: n. 12.014/09 e n. 11.301/2006. Tal política, que deve articular ações do MEC, dos sistemas de ensino e das instituições formadoras, deve garantir políticas específicas consistentes e contínuas de formação inicial e continuada, associadas à valorização profissional efetiva e de todos/as os/as que atuam na educação, a se dar por intermédio de salários dignos, condições de trabalho e carreira.

3.4 Considerações finais

Como sabemos, o Plano Nacional de Educação (PNE), que buscou apontar novos rumos para as políticas educacionais e ações governamentais naquela que foi chamada de “Década da Educação”, sofreu vetos que o descaracterizaram. Não obstante, não houve esforço efetivo nas três esferas do governo para sua implementação. Para que as metas estipuladas no PNE na busca da garantia do direito a uma educação com qualidade social sejam alcançadas, faz-se necessário que ações governamentais ousadas sejam tomadas, de modo a revogar os vetos presidenciais ligados ao PNE atual. Assim, o esforço para o cumprimento das metas do PNE será amplamente prejudicado caso alguns pontos complementares e interdependentes não sejam garantidos. Entre eles: a redefinição do atual modelo de financiamento educacional, levando-se em conta a adequada participação dos níveis de governo federal, estaduais, distrital e municipais, no que concerne aos investimentos das redes públicas

de educação; o estabelecimento de referenciais de qualidade para todos os níveis educacionais; e o aproveitamento dos mecanismos de acompanhamento e avaliações da sociedade no que concerne ao financiamento da educação, envolvendo, entre outros, acesso aos dados orçamentários e articulação entre as metas do PNE e outros instrumentos orçamentários da União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2010).

Conforme anteriormente destacado, os gastos por aluno/ano na educação básica são consideravelmente inferiores ao necessário para insumos adequados a um ensino de qualidade. Faz-se essencial o aumento dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública por aluno, de modo a fazer frente aos desafios da educação, como a diminuição do número de estudantes por sala de aula, a remuneração adequada aos profissionais da educação, a oferta de insumos profissionais e materiais necessários a uma boa relação ensino-aprendizagem, entre outros.

Ao substituir o FUNDEF, o FUNDEB trouxe algumas vantagens, como o aumento substancial da complementação, de aproximadamente R\$ 400 milhões para cerca de R\$ 5 bilhões de investimento ao ano, além de não consistir mais em um fundo apenas voltado ao ensino fundamental, se instituindo para toda a educação básica. Estes fatores, no entanto, não são suficientes. Mostra-se urgente, ainda, o ressarcimento da União para com a sociedade brasileira, em valores atualizados, pelo não cumprimento do cálculo do valor aluno/ano, requerido pelo FUNDEF (Lei 9424/96). O valor a ser ressarcido, que já supera os R\$ 20 bilhões, deve ser pago imediatamente, e estados e municípios deverão investi-lo na melhoria da qualidade do ensino em suas redes. Evidencia-se, assim, a importância do enfrentamento do principal problema do financiamento educacional, que consiste na falta de recursos suficientes. Somente por meio de um processo de colaboração entre União, estados, DF e municípios serão garantidos os recursos necessários à educação pública com qualidade social.

3.5 Estudos complementares

Para aprofundar os estudos sobre os assuntos discutidos nesta Unidade, consulte as indicações a seguir relacionadas:

Conferência Nacional de Educação – CONAE. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/>>.

Plano Nacional de Educação – PNE. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107>.

Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=179:funcionamento&catid=137:pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao>.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=725>.

Piso Salarial de Professores. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12253&Itemid=382>.

CAMARGO, R. B.; PINTO, J. M. R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o Financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.

DAVIES, N. O FUNDEF e os equívocos na Legislação e Documentação Oficial. *Cadernos de Pesquisa*, n.113, p. 113-128, jul. 2001.

VASQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da Educação: A política nacional de equidade do FUNDEF. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, p. 149-164, jun, 2005.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. G. Gestão Democrática: recuperar sua radicalidade política. In: CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise Oliveira (Orgs.). *Políticas Educacionais e organizações do Trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008.

AZEVEDO, J.M.L. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jul. 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988. 141 p.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, 23 dez. 1996. 27833 p.

_____. Presidência da República. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Secretaria Executiva Adjunta. *CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE*. Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília, 2010. 164 p.

_____. Ministério da Educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php>>. Acesso em: 26 mar. 2011 (a).

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Índice de Desenvolvimento de Educação Básica*. Disponível em: <http://portaldeb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=5>. Acesso em: 26 mar. 2011 (b).

CÂNDIDO, A. A estrutura da escola. In: PEREIRA, L. & FORACCHI, M. M. *Educação e sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1964. v. 16, p. 449.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, jul. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 abr. 2011.

_____. Políticas Inclusivas e Compensatórias na Educação Básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742005000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 mar. 2011.

_____. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007.

_____. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400012-&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2011.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da Educação Básica? *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 753-774, out. 2006.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 01 mar. 2010.

DOURADO, L. F. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre: ANPAE, v. 25, n. 2; p. 365-376, mai./ago. 2009.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões Estruturais e Conjunturais de uma Política. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

FERREIRA, N. (Org.) *Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Liber Livro Ed., 2006.

FILHO, J. C. S. Administração Educacional e Desenvolvimento Social. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre: ANPAE, v. 1, n. 1, p. 46-64, jan./jun. 1983.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cad. CEDES*, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 mar. 2011.

LIBÂNEO, J. C. *Organização e Gestão da Escola*. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

_____. Alguns aspectos da política educacional do governo Lula e sua repercussão no funcionamento das escolas. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 32, p. 168-178, dez. 2008.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, L. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000.

LIMA, L. C. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neo-taylorianas na administração da educação. In: LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, L. C. Para uma abordagem sociológica dos modelos organizacionais da escola pública. In: LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LUCK, H.; FREITAS, K, S.; GIRLING, R.; KEITH, S. *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar*. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

LUIZ, M. C.; SILVA, F. C. *Políticas Públicas, legislação e organização da escola*. 1 ed. São Carlos: EdUFSCar, 2010.

LUIZ, M. C. (Org.) *Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação*. São Paulo: Xamã, 2010.

MARTINS, P. S. O Financiamento da educação básica como política pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre: ANPAE, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010

MOTTA, F. C. P. Cultura e organizações no Brasil. In: MOTTA, F. C. P., CALDAS, M. P. (Org.). *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. SP: Atlas, 1997.

NOGUEIRA, M. A. A hipótese do sofrimento organizacional e a gestão democrática. In: *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez, 2005.

- NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (Org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1999.
- PARENTE, C. M. D. Assistência Financeira do FNDE/MEC a programas e projetos educacionais: formato e implicações. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 87, n. 215, 2006. Disponível em : <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/view/45>>. Acesso em: 01 maio 2011.
- PARO, V. H. Estrutura da escola e educação como prática democrática. In: CORREA, B. C.; GARCIA, T. O. (Org.). *Políticas Educacionais e organização do Trabalho na escola*. São Paulo: Xamã, 2008.
- PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no Pacto Federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas. v. 28, n. 100 – Especial, p. 877-897, out. 2007.
- FERREIRA, A. B. H. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 3. ed. 1. Impressão. rev. atual. s/l, Editora Positivo, 2004. 1 CD-ROM.
- QUEIROZ, A. C. *A Organização da Educação Nacional Em Nossas Mãos*. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=66>. Acesso em: 01 maio 2011.
- SACRISTÁN, J. G. Reformas educacionais: utopia, retórica e prática. In: SILVA, T. T.; GENTILI, P. (Orgs.). *Escola S. A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996. p. 51-74.
- SANTOS FILHO, J. C. Democracia institucional na escola: uma discussão teórica. *Revista de Adm. Educacional*, v. 1, n. 2, 1998.
- SAVIANI, D. *Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil*. 31ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambú, 2008. Trabalho preparado por solicitação do GT-5: Estado e Política Educacional.
- SENA, P. A legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*. [online]. 2008, vol. 38, n. 134, p. 319-340. ISSN 0100-1574. doi: 10.1590/S0100-15742008000200004.
- TEIXEIRA, M. C. S. & PORTO, M. R. S. *Gestão Escolar: novas perspectivas*. Texto apresentado no 1º seminário da NPAE/Sudeste/São Paulo, Piracicaba, 1996.
- TEIXEIRA, L. H. G. *Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas*. Campinas: Autores Associados, 2002.

SOBRE AS AUTORAS

Ednéia Virgínia Pinheiro

A Profa. Ma. Ednéia Virgínia Pinheiro é graduada em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em São Carlos (SP). cursou mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), área de concentração “Fundamentos da Educação”, também na UFSCar. Atua como pedagoga no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, *campus* Catanduva, exercendo as atividades de coordenadora educacional e supervisora de ensino.

Ana Lúcia Calbaiser da Silva

A Profa. Ana Lúcia Calbaiser da Silva é graduada em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em São Carlos, com bolsa de Iniciação Científica na área de Políticas Públicas e Gestão Educacional. Atualmente é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação, na mesma universidade, na linha de pesquisa “Estado, Política e Formação Humana”.

Maria Cecília Luiz

A Profa. Dra. Maria Cecília Luiz é graduada em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em São Carlos (SP), cursou o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação na mesma universidade e doutorou-se em Educação Escolar na Faculdade de Ciências e Letras (FCL) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), *campus* Araraquara (SP). É professora adjunta do Departamento de Educação (DEd) da UFSCar, *campus* São Carlos, e faz parte do PPGE (Programa de Pós-Graduação em Educação), com pesquisas na área de Gestão Escolar e Políticas Públicas.

