

# Educação: Uma Agenda Urgente

Reflexões do Congresso Internacional  
realizado pelo Todos Pela Educação  
Brasília, setembro de 2011





# Educação: Uma Agenda Urgente

*Reflexões do Congresso Internacional  
realizado pelo Todos Pela Educação  
Brasília, setembro de 2011*



**Congresso Internacional**  
**“Educação: Uma Agenda Urgente”**

Brasília, setembro de 2011

**Patrocinadores**

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Fundação Educar DPaschoal

Fundação Itaú Social

Fundação Lemann

Instituto Gerdau

Instituto Natura

Instituto Unibanco

Itaú BBA

**Apoio Institucional**

Comissão Especial do Plano Nacional de Educação da Câmara dos Deputados

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife)

Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI)

**Apoio**

Agência Tudo

Canal Futura

Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Conselho Nacional de Educação (CNE)

DM9DDB

5	<b>Por que a Educação é uma agenda urgente</b>
13	<b>Justiça pela qualidade da Educação</b>
29	<b>Regime de Colaboração</b>
47	<b>Expectativas de aprendizagem</b>
63	<b>Formação inicial do professor</b>
81	<b>Carreira do professor</b>
97	<b>Avaliações externas e seu uso na gestão educacional</b>
113	<b>Ampliação da jornada na perspectiva da Educação integral</b>
129	<b>Equidade e inclusão</b>
147	<b>Movimentos pela Educação na América Latina</b>
159	<b>Desafios para a Educação de qualidade com equidade no Brasil</b>



# Por que a Educação é uma agenda urgente

Educação é o primeiro direito social elencado no artigo 6º da Constituição Federal do Brasil. Entretanto, sua garantia a todos os brasileiros, quase 25 anos depois da promulgação da Constituição, ainda está distante de ser assegurada. Na Carta Magna, o artigo 206 aponta os princípios norteadores para a oferta do ensino brasileiro:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Hoje, é impossível afirmar que qualquer uma das oito diretrizes esteja plenamente contemplada no País. Não há igualdade no acesso às instituições de ensino; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, e o pluralismo de ideias são frequentemente confrontados no dia a dia; há gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, embora 3,8 milhões de crianças e jovens não estejam na escola, segundo o Censo Demográfico 2010; a valorização da equipe escolar não foi alcançada nem a gestão democrática; o piso salarial para profissionais da Educação é descumprido reiteradamente.

Ademais, a qualidade da Educação ofertada inviabiliza, muitas vezes, outro ponto destacado pela Constituição. O artigo 5º, que estabelece que a Educação seja voltada para o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, não é uma realidade construída de maneira equânime, quando apenas 29% dos alunos que concluíram o Ensino Médio em 2009 sabiam o adequado em Língua Portuguesa, e 11% em Matemática. A desigualdade do sistema educacional é hoje causa e consequência da desigualdade social e econômica do País.

A organização da sociedade civil pela busca de uma Educação de qualidade para todos tem história. Em 1932, *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, liderado por figuras como a do educador e escritor Anísio Teixeira, já destacava a importância da Educação no seu primeiro parágrafo:

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da Educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade.

No período democrático recente, assistimos ao surgimento de grupos, instituições, movimentos e organizações da sociedade civil empenhados em apoiar o Estado brasileiro na garantia de ensino de qualidade para todos e monitorar criticamente as políticas públicas educacionais. A tramitação do Plano Nacional de

Educação (PNE) no Congresso Nacional tem suscitado discussões profundas, a fim de que o direito constitucional seja garantido com equidade e justiça social, como já destacavam os pioneiros da Educação Nova.

## O Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”

Apesar de a Educação ter alcançado relevância nacional, ainda não é tratada com a devida urgência. Com o objetivo de contribuir para que a Educação seja a prioridade das prioridades no País, e aproveitando o intenso debate em torno do Plano Nacional de Educação para a próxima década, o Todos Pela Educação associou-se a instituições parceiras para debater temas que considera urgentes para a garantia de uma Educação Básica de qualidade, e promoveu, de 13 a 16 de setembro de 2011, no auditório do Conselho Nacional de Educação (CNE), em Brasília, o Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”.

O evento foi organizado em nove sessões:

- ◆ Justiça pela qualidade da Educação
- ◆ Regime de colaboração
- ◆ Definição das expectativas de aprendizagem
- ◆ Formação inicial do professor
- ◆ Carreira do professor
- ◆ Avaliações externas e seu uso na gestão educacional
- ◆ Ampliação da jornada na perspectiva da Educação integral
- ◆ Equidade e inclusão
- ◆ Movimentos pela Educação na América Latina

Os parceiros na realização desta empreitada foram: Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Ministério da Educação (MEC), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Sociedade Brasi-

leira para o Progresso da Ciência (SBPC) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

A definição dos assuntos se deu a partir do debate educacional do País e das cinco Bandeiras do Todos Pela Educação, que têm a intenção de impulsionar ações já em curso em diversos setores e esferas de governo. Com os parceiros, foram realizadas onze reuniões preparatórias para o Congresso, de junho a agosto de 2011, das quais participaram representantes de 77 instituições. →

### AS CINCO METAS DO TODOS PELA EDUCAÇÃO

- Meta 1** Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola
- Meta 2** Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos
- Meta 3** Todo aluno com aprendizado adequado à sua série
- Meta 4** Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos
- Meta 5** Investimento em Educação ampliado e bem gerido

Vale destacar que os nove temas estão intimamente relacionados: o sistema de Justiça é ator fundamental a colaborar para a garantia da Educação com qualidade, equidade e inclusão. A ampliação da jornada escolar e a construção de uma escola nacional que trabalhe habilidades cognitivas e não cognitivas com base em expectativas de aprendizagem nacionais resultam na formação de cidadãos críticos. Já as avaliações externas funcionam como a verificação do direito à aprendizagem, e precisam ser fundamentadas em uma base curricular nacional para as etapas e anos da Educação Básica. Esse conjunto de elementos, por sua vez, norteiará a formação do professor. Neste contexto, o docente precisa ter conhecimentos sólidos e a atividade profissional valorizada, com salários iniciais atraentes e perspectivas estimulantes de ascensão na carreira.

O contexto de crítica dos sistemas educacionais, baseado no desempenho dos estudantes, é comum para os países do continente. Por isso, o Congresso foi palco para a formação da Rede Latino-Americana de Organizações da Sociedade Civil pela Educação.

Movimentos de 13 países da América Latina uniram-se para defender a Educação inclusiva e de qualidade como prioridade das agendas públicas nacionais e da região; estabelecer estratégias e metas de colaboração de longo prazo; e promover o intercâmbio e a disseminação de experiências que contribuam para objetivos comuns.

A realização do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” foi possível em razão do compromisso dos patrocinadores e apoiadores. São eles: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundação Educar DPaschoal, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Instituto Gerdau, Instituto Natura, Instituto Unibanco, Itaú BBA, Comissão Especial do Plano Nacional de Educação da Câmara dos Deputados, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), Agência Tudo, Canal Futura, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Conselho Nacional de Educação (CNE) e DM9DDB.

Neste momento de ebulição em torno da Educação pública de qualidade, o Todos Pela Educação pretende, com esta publicação – que sintetiza e organiza as discussões do Congresso –, contribuir para o debate nacional. Boa leitura. ◆

## CONGRESSO INTERNACIONAL “EDUCAÇÃO: UMA AGENDA URGENTE”:

### Entidades parceiras das sessões

Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP)  
Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed)  
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)  
Conselho Nacional de Educação (CNE)  
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)  
Ministério da Educação (MEC)  
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)  
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)  
Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)

### Entidades participantes das preparatórias

Ação Educativa  
Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG)  
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)  
Campanha Nacional pelo Direito à Educação  
Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)  
Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed), da Universidade Federal de Juiz de Fora  
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)  
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)  
Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE-SC)  
Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE-SP)  
Conselho Estadual de Educação do Amazonas (CEE-AM)  
Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (CEE-RS)  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)  
Defensoria Pública do Estado de São Paulo  
Escola Brasileira de Professores (Ebrap)  
Frente Nacional de Prefeitos (FNP)  
Fundação Carlos Chagas (FCC)  
Fundação Cesgranrio  
Fundação Getúlio Vargas (FGV)  
Fundação Itaú Social  
Fundação Jaime Câmara  
Fundação Lemann  
Fundação Roberto Marinho  
Fundação Telefônica  
Fundação Victor Civita (FVC)  
Instituto Ayrton Senna (IAS)

**Entidades participantes das preparatórias (continuação)**

**Instituto de Estudos Sócioeconômicos (Inesc-Onda)**  
**Instituto Desiderata**  
**Instituto Ecofuturo**  
**Instituto Paulo Montenegro (IPM), do Ibope**  
**Instituto Rodrigo Mendes (IRM)**  
**Instituto Unibanco**  
**Instituto Votorantim**  
**Itaú BBA**  
**Mathema Formação e Pesquisa**  
**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**  
**Ministério Público de São Paulo**  
**Observatório das Favelas**  
**Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI)**  
**Parceiros da Educação**  
**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)**  
**Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul (PUC-RS)**  
**Prefeitura de Florianópolis**  
**Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP)**  
**Secretaria de Educação do Estado de Goiás (SEE-GO)**  
**Secretaria de Educação do Estado do Tocantins (Seduc-TO)**  
**Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SED-SC)**  
**Secretaria de Estado da Educação e Cultura da Paraíba (Seec-PB)**  
**Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso (Seduc-MT)**  
**Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED-MS)**  
**Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE-MG)**  
**Secretaria Municipal de Educação de Betim-MG**  
**Secretaria Municipal de Educação de Cariacica-ES**  
**Secretaria Municipal de Educação de Manaus-AM**  
**Secretaria Municipal de Educação de São Caetano do Sul-SP**  
**Serviço Social do Comércio (Sesc)**  
**Sociedade Afro Brasileira de Desenvolvimento Sócio Cultural (Afrobras)**  
**Sociedade Brasileira de Educação em Matemática (SBEM)**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ-RS)**  
**TV Cultura**  
**União Marista**  
**União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - São Paulo (Uncme-SP)**  
**Universidade Católica de Brasília (UCB)**  
**Universidade de Brasília (UnB)**  
**Universidade de São Paulo (USP)**  
**Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)**  
**Universidade Federal do Paraná (UFPR)**  
**Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)**



# Justiça pela qualidade da Educação

*A sessão teve por objetivo debater as necessidades do sistema de Justiça brasileiro para oferecer aos operadores do direito os instrumentos que lhes possibilitem garantir que as políticas educacionais sejam cumpridas.*

## Contexto

A Emenda Constitucional nº 59, aprovada em 2009, determinou que a Educação Básica se torne obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. A medida deverá ser implementada progressivamente até 2016 em todo o País, com apoio técnico e financeiro da União, garantindo um padrão de qualidade e equidade na oferta de ensino. O conceito de qualidade, entretanto, ainda não está plenamente definido, e faltam critérios objetivos para que o direito à Educação de qualidade seja assegurado. É preciso destacar que a presença do estudante na escola não implica necessariamente o aprendizado, que, em muitos casos, tem ocorrido de modo insuficiente para proporcionar o pleno exercício da cidadania e a compreensão das demandas da sociedade contemporânea.

De acordo com a Constituição Federal, a Educação é considerada um “direito de todos e dever do Estado e da família”. Uma vez que o Estado é composto pelos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além do Ministério Público, a garantia do direito ao ensino de qualidade é responsabilidade de todos esses atores. Nesse contexto, qual seria exatamente o papel da Justiça? Esta mesa do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” buscou discutir a temática.

O sistema de Justiça brasileiro enfrenta dificuldades em tratar a questão da Educação. Em grande parte, isso se deve a problemas de ordem técnica, como a definição vaga do conceito de qualidade na lei, mas há ainda questões intrínsecas ao funcionamento do sistema de Justiça, que não tem a mesma dinâmica da Educação. Assim, o acúmulo de processos e as numerosas possibilidades de recurso tornam-se complicadores que se somam à insuficiência de juízes em relação ao número de habitantes e à dificuldade de acesso pelas camadas menos favorecidas.

Agrega-se a essas questões o desconhecimento, por parte da população, do papel do sistema de Justiça em relação à Educação pública, uma vez que este ainda não está claro nem mesmo aos que fazem parte do sistema. Para amenizar o problema, entre 1999 e 2001, a Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP) e o Ministério da Educação (MEC), articulados com outros parceiros, promoveram os “Encontros pela Justiça na Educação”. O programa envolveu a publicação de uma coletânea de textos sobre o tema e mobilizou mais de 3.000 pessoas (a maior parte juízes e promotores) em encontros em todos os estados, com o objetivo de assegurar a eficácia legal e promover a exigibilidade da Educação como direito. →

## PRINCIPAIS LEIS QUE TRATAM DA EDUCAÇÃO

O direito à Educação está estabelecido na Constituição de 1988. No artigo 23, diz que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à Educação. No artigo 205, afirma: “A Educação, direito de todos e dever do Estado e da família”. O artigo 207, por sua vez, estabelece que a Educação Básica será “obrigatória e gratuita” dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive para todos os que não tiveram acesso na idade apropriada.

A Constituição dispõe ainda sobre a organização da Educação pública, e estabelece que os diferentes entes federados devem atuar em Regime de Colaboração. O artigo 212 versa sobre o financiamento: a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Por sua vez, o artigo 214 determina a criação por lei do Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, “com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em Regime de Colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) trata do direito à Educação, sobretudo no Capítulo IV. O artigo 54, por exemplo, estabelece que o “não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente”. Já o artigo 55 determina que os pais ou responsável têm a obrigação de matricular as crianças e jovens em idade escolar na rede regular de ensino.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), disciplina a Educação escolar e afirma que a Educação é dever da família e do Estado, “inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Sua finalidade é “o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Já a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que determina as regras para boa parte do financiamento da Educação Básica.

## Desafios

Atualmente, falta uma definição objetiva de qualidade que permita à Justiça trabalhar. A LDB estabelece que “padrões mínimos de qualidade do ensino” são “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Trata-se de conceito abrangente, que imprime dificuldades para os operadores do direito. Ficam dúvidas sobre como um promotor de Justiça, por exemplo, poderia agir com base nesses conceitos.

De acordo com as discussões do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, os parâmetros de qualidade estão relacionados a múltiplas questões ligadas à Educação, que vão desde o financiamento educacional até as condições para o desenvolvimento do trabalho pedagógico, passando pela estruturação de pessoal, física e material da escola. Podem ser úteis os indicadores dos Censos da Educação Básica e de avaliações conduzidas pelo poder público, tais como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). No entanto, os instrumentos hoje existentes são insuficientes para dar conta da heterogeneidade dos desafios da oferta de ensino no País.

Outro obstáculo aos operadores do direito é a lacuna de definição de um Regime de Colaboração entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), regime este preconizado na Constituição Federal. Não estão claros os papéis de cada ente, há sobreposição de competências e, principalmente, as maneiras de colaboração não estão estabelecidas no ordenamento jurídico.

## Obstáculos internos aos processos do Judiciário

A verificação do cumprimento dos direitos sociais em geral é complexa, e o sistema de Justiça tem falhado em pressionar o poder público nas questões educacionais. Para Oscar Vieira Vilhena, professor de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV), “o sistema jurídico não foi capaz de compreender remédios para a resolução de problemas de violações sistemáticas de direitos. Os juízes se assustam com a questão da falta de vagas nas escolas e, então, passam a dar liminares individuais para um ou outro jovem”. Tais medidas

isoladas, muitas vezes, não contribuem para a resolução dos problemas na oferta de ensino; mas, inclusive, constituem dificuldade extra. “Como atuar de forma conciliatória e horizontal mesmo convivendo em um meio caracterizado pela cultura da litigiosidade e abarrotado de processos contenciosos?”, questiona Leoberto Brancher, juiz no Rio Grande do Sul e ex-presidente da ABMP. Esta é uma pergunta sem resposta.

Ainda, segundo os operadores do direito, o Judiciário sofre com a falta de juízes e funcionários, além de logística antiquada. Estas seriam algumas das razões para a atuação pouco eficiente do setor, que se encontra sobrecarregado e sem espaço para lidar com questões mais complexas e abrangentes, como é o caso da Educação pública.

Por outro lado, a uma parcela dos operadores do direito falta clareza sobre os diversos atores na oferta de Educação, bem como dos conceitos pedagógicos e recursos financeiros e materiais, das diferenças de condições de aprendizagem, em virtude das diferenças nas vivências de cada aluno, localização da escola, formação de professores, gestão e fatores afins, só para citar alguns exemplos.

## Fatores externos ao Judiciário

Há dificuldades inerentes à busca pela universalização da Educação, tais como falta de professores em diversas disciplinas, infraestrutura física deficiente e insuficiência de materiais pedagógicos. A heterogeneidade e a diversidade de instituições de ensino e de concepções pedagógicas também conferem complexidade ao tema, uma vez que não existe um padrão único e preciso sobre o que é o aprendizado e todas as dimensões relacionadas a ele. E isso dificulta a ação da Justiça, normalmente calcada em critérios objetivos.

Registra-se no Brasil debate inconcluso sobre a definição de expectativas de aprendizagem, em que pese os avanços nas discussões. Na ausência dessas expectativas, é dificultada a comprovação de que o direito à Educação de qualidade está assegurado. Mesmo com a definição do que cada estudante tem o direito de aprender ao fim de ciclos ou séries, é preciso espaço para as diferentes questões locais, o que exigiria uma grande sintonia do sistema de Justiça com a Educação.

Um terceiro ponto a ser mencionado é que os entes federados, sobretudo municípios, têm limitações na área orçamentária e

técnica para fazer valer as leis já vigentes. Embora tenha havido avanços na legislação brasileira com relação às regras de financiamento da Educação, a partir das vinculações constitucionais e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), persistem os problemas relativos à disponibilidade e gestão de recursos. →

### QUEM É QUEM NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios possuem cada qual sua esfera de atuação dentro da Educação brasileira, definida pela Constituição de 1988 e detalhada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). De acordo com esta última, cabe à União “a coordenação da política nacional de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

Nessa tarefa, a União conta com órgãos como o Conselho Nacional de Educação (CNE), com funções normativas e de supervisão e atividade permanente. Conta também com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia federal que tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para a Educação de qualidade, responsável por gerir e distribuir recursos financeiros a vários programas.

Pela Constituição, os municípios estão encarregados da oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com apoio dos estados e da União. Já os estados são responsáveis pelo Ensino Fundamental e Médio, também com apoio da União. A Constituição Federal estabelece que os entes trabalhem em Regime de Colaboração em matérias educacionais. Porém, os termos da cooperação não foram regulamentados.

Os conselhos municipais e estaduais de Educação desempenham funções parecidas às do CNE, porém em suas esferas de atuação. Além disso, podem propor políticas públicas e fiscalizar a atuação do governo e da comunidade escolar, e decidir sobre diversas matérias, desde autorizar o funcionamento de escolas até propor normas pedagógicas e administrativas.

Além do poder público, entidades autônomas sem fins lucrativos, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), participam das decisões do governo sobre a Educação como porta-vozes das autoridades que representam.

## Proposições

Uma primeira proposta levantada no Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” é desenvolver a integração entre o sistema de Justiça e a Educação. Para ampliar a atuação do sistema de Justiça, é preciso desburocratizar as ações interventivas, promover ações em parceria e, da parte do Judiciário, conhecer os aspectos fundamentais relacionados à oferta de Educação, bem como os limites da competência da União, das unidades da federação e dos municípios em matéria educacional. A aliança entre os dois setores também pode ocorrer na busca de caminhos para conciliar recursos orçamentários, financeiros e humanos com os direitos e garantias coletivas e individuais do funcionalismo e do magistério.

Mais do que novas leis, para Neide Cruz, ex-conselheira Estadual de Educação de São Paulo, é preciso implementar mudanças que praticamente estão consolidadas na legislação e no ideário educacional, e das quais necessitamos com urgência para garantir a todos o direito à Educação de qualidade, tais como: o fortalecimento do papel da União como formuladora de uma política nacional, o fortalecimento do sistema federativo e da cooperação entre os entes federados, e o monitoramento permanente das políticas públicas.

Como o papel dos operadores de direito na Educação não está claro para a sociedade como um todo, é necessário, a princípio, disseminar conhecimentos específicos entre esses profissionais. Uma sugestão apontada é o mapeamento das ações do Judiciário que efetivamente provocariam mudanças em favor da melhor qualidade da Educação. Além disso, o defensor público Diego Vale de Medeiros sugeriu uma nova postura aos operadores do direito: “Mais do que operadores processuais do sistema de Justiça, precisamos ser agentes políticos, criativos, proativos e que promovam a interlocução. E para isso é preciso superar nossas vaidades institucionais e pessoais que, lamentavelmente, ainda imperam no sistema de Justiça”.

## Prevenção e controle social

O objetivo da maior participação do sistema de Justiça na Educação é ampliar as ações de prevenção contra o descumprimento dos di-

reitos e incentivar o controle social sobre o poder público. Ou seja, não é desejável uma judicialização da Educação, mas, sim, a busca por meios para prevenir desvios e falhas. Para os participantes do Congresso, a intervenção da Justiça é necessária em casos extremos de descumprimento da regra, mas não pode se tornar a única saída para a resolução dos problemas. Ou seja, é mais importante obter a conciliação entre as partes e contribuir para que todas unam esforços rumo ao objetivo comum de melhorar o aprendizado – e não provocar conflitos entre os responsáveis.

Para que o efeito obtido seja este, Nina Ranieri, professora associada do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e coordenadora da Cátedra Unesco de Direito à Educação, da mesma faculdade, sugere a “derrogação das normas de direito público por legislação específica para a atividade educacional, com o objetivo de distinguir sua prestação no conjunto da administração pública, o que importaria tratamento diferenciado em matéria funcional e administrativa”.

## Conceito de qualidade

O principal desafio quanto ao direito a uma Educação de qualidade para todos é a definição jurídica do conceito de qualidade na Educação. Embora existam condições estabelecidas pelos conselhos de Educação para autorizar e reconhecer cursos e credenciar instituições, ainda não há regulamentação da pormenorização das condições e características da qualidade educacional e os respectivos custos por aluno. Uma das expressões mais evidentes da qualidade da Educação é o que os estudantes aprendem na escola. Como os juristas trabalham com conceitos, é preciso definir juridicamente o que isso significa de maneira concreta. Sem isso, o sistema não opera. Para tanto, é necessária a contribuição dos profissionais da Educação para a tradução de “qualidade”.

Uma das sugestões propostas no Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” é utilizar como referência as avaliações aplicadas atualmente no Brasil nos níveis federal, estadual e municipal. A partir delas, é possível avaliar a aprendizagem de conteúdos, além de comparar resultados entre escolas e no decorrer dos anos, com acompanhamento da evolução dos resultados educacionais.

No entanto, se é consenso que a aprendizagem é uma importante expressão da qualidade educacional, também é ponto pacífico que a qualidade não se reduz a resultados dos testes. Pela Constituição, a Educação deve visar “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

## Lei de Responsabilidade Educacional

Até hoje, não está regulamentado o Regime de Colaboração entre os entes federados nem as responsabilidades dos gestores das redes de ensino. Está em discussão no Congresso Nacional a criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional – que atuaria de modo semelhante à Lei de Responsabilidade Fiscal para garantir que os gestores cumpram as obrigações de oferta da Educação pública. A lei tem por princípio a obrigação de o Estado – com responsabilidades específicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – oferecer a todos, sem qualquer tipo de discriminação, Educação pública e gratuita nos termos da lei.

Em 2006, um projeto de Lei de Responsabilidade Educacional foi apresentado pela então deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO). Por sua proposta, estados e municípios terão que cumprir uma série de metas, relacionadas ao Plano Nacional de Educação (PNE). Caso contrário, pode haver punições e corte de recursos repassados da União para os municípios e os estados. A medida está em discussão e merece ser avaliada com cuidado, para que a população não acabe sendo punida por eventuais faltas de seus governantes.

## Controle social

Para os participantes do Congresso, é fundamental encontrar mecanismos para difundir o conhecimento sobre a legislação educacional existente e incentivar a população a monitorar a qualidade da Educação ofertada. Esse desafio passa pelo fortalecimento da escola e dos canais de participação já existentes, tais como conselhos de escola, grêmios estudantis, associações de pais e mestres e outros. A colaboração da comunidade ajuda a suprir as dificuldades do Judiciário, que está sobrecarregado, expandindo os olhos da Justiça.

## Considerações finais

As deficiências do sistema de Justiça não podem constituir barreiras para que esse setor assuma sua responsabilidade em assegurar o respeito aos direitos à Educação. Para tanto, são desejáveis soluções que tornem possível a viabilização da parceria entre Justiça e Educação e aprofundem a integração entre as duas áreas.

Um dos papéis fundamentais dos operadores do direito é o de compreender as bases e as lacunas da Educação brasileira, levando em conta as particularidades de cada contexto. Há a necessidade de uma sintonia entre esses profissionais, os educadores e a equipe escolar, a fim de privilegiar a prevenção de conflitos em detrimento da punição de irregularidades e descumprimento da oferta do direito à Educação. Determinações autoritárias têm pouca chance de funcionar sistemicamente.

Delegar toda a função de monitoramento ao sistema de Justiça tampouco é suficiente. Cada membro da sociedade e da comunidade escolar tem a função de conhecer seus direitos e deveres para cobrar a execução das obrigações do Estado. Essa é, sem dúvida, a melhor maneira de garantir o compromisso com a qualidade da Educação. ♦

## SESSÃO 1: JUSTIÇA PELA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

### Entidade parceira

**Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP)**

### Participantes da sessão

**Apresentadora Priscila Cruz** diretora executiva do Todos Pela Educação

**Moderador Cesar Callegari** membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho de Governança do Todos Pela Educação

**Expositor Richard Pae Kim** juiz de direito de São Paulo e representante da ABMP

**Expositor Luiz Antônio Ferreira** promotor de Justiça da área de Educação do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) e representante da ABMP

**Síntese André Lázaro** presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI

### Debatedores

**Artur Costa Neto** coordenador estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme-SP)

**Cândido Gomes** coordenador da Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade da Universidade Católica de Brasília (UCB)

**Célio da Cunha** professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) e assessor especial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)

**Diego Vale de Medeiros** defensor público em São Paulo

**Francisco Aparecido Cordão** presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE)

**José Maurício Conti** Cátedra Unesco da Universidade de São Paulo (USP)

**Leoberto Brancher** juiz de direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS)

**Marcelo Vieira de Campos** secretário da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça

**Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva** então secretária de Educação Básica (SEB) do MEC

**Maria do Socorro Ferreira Maia** secretária municipal de Educação de Santa Cruz do Capibaribe (PE) e presidente da Undime de Pernambuco

**Maristela Baione** representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) no Brasil

**Neide Cruz** membro do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE-SP)

**Neroaldo Pontes** consultor de Educação

**Oscar Vilhena Vieira** diretor da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

**Ricardo Chaves de Rezende Martins** consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de Educação

**Thiago Peixoto** secretário estadual de Educação de Goiás e representante do Consed

**Viviane Senna** presidente do Instituto Ayrton Senna e membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação

## Depoimentos

“Não há qualidade com iniquidade. Não queremos um País com meia dúzia de iluminados e uma massa respondendo a comandos. Queremos um País de cidadãos que decidem.”

**André Lázaro**

*Presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI*

“Tenho visto atitudes de juízes que têm enfrentado prefeitos. O Poder Judiciário diz: ‘Você tem 670 mil crianças fora da escola. Que democracia é essa que para os ricos há escola e para os pobres não?’. Eu diria a todos do Poder Judiciário: ‘Criatividade e ousadia, porque nosso momento histórico exige urgência.’”

**Artur Costa Neto**

*Coordenador estadual da Uneme-SP*

“Estamos arriscando, hipotecando, nosso futuro na medida em que mantemos uma escola pobre para os pobres. Essa, a meu ver, é a questão chave da qualidade e está indissociavelmente ligada à democratização.”

**Cândido Gomes**

*Coordenador da Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade da UCB*

“Qualidade da Educação e cidadania devem caminhar par e passo, porque é fundamental que uma pessoa bem formada seja também uma pessoa cidadã.”

**Célio da Cunha**

*Professor da Faculdade de Educação da UnB e assessor especial da Unesco*

“Percebemos que escorrem pelas mãos da Educação recursos que são vitais para pagar melhor o professor, diminuir o número de alunos por sala de aula, criar condições educacionais e assegurar o direito subjetivo à Educação.”

**Cesar Callegari**

*Membro do CNE e do Conselho de Governança do Todos Pela Educação*

“Mais do que operadores processuais do sistema de Justiça, precisamos ser agentes políticos, criativos, proativos e que promovam a interlocução. E para isso é preciso superar nossas vaidades institucionais e pessoais que, lamentavelmente, ainda imperam no sistema de Justiça.”

**Diego Vale de Medeiros**

*Defensor público em São Paulo*

“Temos inúmeras leis boas, temos a Constituição, e, em primeiro lugar, temos de conhecer o marco normativo da área de Educação. A verdade é que a Constituição foi aprovada em 1988, e já tivemos uma geração de estudantes que não viu seus direitos garantidos.”

**Francisco Aparecido Cordão**

*Presidente da Câmara de Educação Básica do CNE*

“Há uma estima pela possibilidade de instaurar um protagonismo, uma alavancagem, por meio do acionamento dos mecanismos não apenas simbólicos, mas também coercitivos do sistema de Justiça em benefício da garantia da Educação de qualidade.”

**Leoberto Brancher**

*Juiz de direito do TJ-RS*

“Não há uma discussão sobre qualidade da Educação na Justiça. O que nós discutimos na Justiça é a não qualidade, é a ausência de vaga, é ausência de transporte, é ausência de merenda, falta de professores, falta de insumos. O que é qualidade na Educação? Quais os critérios objetivos que podemos levar até o Judiciário? Não temos esses critérios, e é isso o que precisa ser definido.”

**Luiz Antônio Ferreira**

*MP-SP e representante da ABMP*

“A Constituição de 1988 trouxe todas as garantias, todas as situações pelas quais devemos abarcar a proteção das crianças e dos jovens no Brasil, seja no âmbito da Educação, da Saúde, da Segurança Pública. O Brasil caminha a passos vagarosos em relação a isso.”

**Marcelo Vieira de Campos**

*Secretário da Reforma do Judiciário do MJ*

“Pensar a Justiça na Educação é pensar que há injustiça na distribuição de renda, no pagamento dos professores, é pensar em um País que naturalizou a desigualdade. Sabemos que a qualidade da Educação não se resolve apenas dentro da escola. Resolve-se em uma sociedade que torne essas desigualdades menores.”

**Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva**

*Então secretária de Educação Básica do MEC*

“A maioria dos secretários municipais não tem gestão plena na Educação. E é lá [nos pequenos municípios] que tudo acontece e há inúmeras leis que precisam ser cumpridas.”

**Maria do Socorro Ferreira Maia**

*Secretária municipal de Educação de Santa Cruz do Capibaribe (PE)  
e presidente da Undime de Pernambuco*

“É preciso ousar, porque não podemos passar mais dez anos discutindo o que queremos como qualidade para a Educação.”

**Maristela Baione**

*Representante do Pnud no Brasil*

“Uma escola com qualidade tem de ser justa. E a Justiça tem de chegar à escola.”

**Neide Cruz**

*Membro do CEE-SP*

“O que é juridicamente qualidade da Educação? Sem que nós consigamos construir esse conceito, o sistema não opera. Precisamos fazer um esforço para refinar o significado do direito à Educação do ponto de vista de sua qualidade.”

**Oscar Vilhena Vieira**

*Diretor da Escola de Direito da FGV-SP*

“É preciso operacionalizar o conceito de qualidade na Educação. Afinal de contas, o que queremos que nossas crianças e jovens tenham aprendido ao fim de cada etapa? Para isso, quais são os padrões mínimos aceitáveis de funcionamento e operação de nossas escolas? E quais tipos de investimentos precisamos fazer?”

**Ricardo Chaves de Rezende Martins**

*Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na*

“O problema não é que mundo vamos deixar para os nossos estudantes e cidadãos. Mas, sim, que tipo de cidadãos vamos deixar para o nosso País.”

**Richard Pae Kim**

*Juiz de direito de São Paulo e representante da ABMP*

“O grande desafio da nossa Educação hoje é a qualidade. Existem muitos argumentos para que a qualidade não chegue às escolas. Um deles é a diferença social. Ela, de fato, influencia o aspecto educacional, mas não pode servir de desculpa para a Educação não avançar.”

**Thiago Peixoto**

*Secretário estadual de Educação de Goiás e representante do Consed*

“Mais do que criar novas leis ou trazer aperfeiçoamento, a grande contribuição do mundo da Justiça é fazer valer os instrumentos legais já existentes no País. Temos um conjunto de leis fantástico, cuja execução seria um fator estratégico para garantir a aprendizagem.”

**Viviane Senna**

*Presidente do Instituto Ayrton Senna  
e membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação*



# Regime de Colaboração

*Esta sessão buscou discutir propostas para o aperfeiçoamento do Regime de Colaboração e do compartilhamento de responsabilidades entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na oferta do ensino.*

## Contexto

O artigo 211 da Constituição Federal de 1988 determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizem seus sistemas de ensino em Regime de Colaboração. O parágrafo único do artigo 23, em redação conferida pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, estabelece que leis complementares fixarão as normas para a cooperação dos entes federativos nas diferentes matérias, como saúde, assistência social e oferta de serviços educacionais.

No fim de março e início de abril de 2010, a Conferência Nacional de Educação (Conae), espaço de debate sobre os rumos da Educação no Brasil, resultou em um texto que trata do Regime de Colaboração e de um Sistema Nacional de Educação. A respeito deste último, é dito que constitui “expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela Educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais em todo o País”. O texto ainda aponta que é a construção do Sistema Nacional de Educação que “dará efetividade ao Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino”.

A definição dos termos da cooperação é de extrema importância para países federalistas, ou seja, para aqueles em que há

unidades políticas autônomas, como é o caso do Brasil. O assunto ganha ainda mais relevo uma vez que, atualmente, 40% da população mundial vive nos 25 países federalistas, conforme aponta o Fórum de Federações.

Não existe um modelo único e claramente bem-sucedido para a colaboração entre os membros de federações. Países como Estados Unidos e Canadá adotam a descentralização máxima – o primeiro criou um departamento nacional de Educação somente no fim da década de 1970, ao passo que o segundo até hoje não tem órgão equivalente –, ocorrendo apenas a troca de informações técnicas entre os membros da federação. Outros países, por sua vez, preservam a autonomia dos governos locais, mas com mais negociação entre as unidades federativas e o governo central. →

## PAÍSES FEDERALISTAS NO MUNDO

O site do Fórum de Federações<sup>1</sup> indicava, até o início de 2012, a existência de 25 federações constituídas, entre as 194 nações reconhecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Elas se encontram nos cinco continentes e têm situações socioeconômicas bastante distintas.

De acordo com a entidade, historicamente o federalismo foi uma opção para unidades políticas separadas unirem-se sob um governo central, como ocorreu com as colônias norte-americanas que deram origem aos Estados Unidos, ou com os cantões suíços. No caso da Espanha, da Bélgica e do Brasil, a adoção do federalismo, depois que os países já estavam constituídos, ocorreu como uma maneira de conferir poder aos governos locais. Em geral, o sistema federalista possibilita o reconhecimento da autonomia de diferentes instâncias de poder, com respeito à diversidade de interesses. Veja abaixo a lista de países federalistas:

África do Sul	Comores	Nepal
Alemanha	Emirados Árabes Unidos	Nigéria
Argentina	Espanha	Paquistão
Austrália	Estados Unidos	Rússia
Áustria	Etiópia	São Cristóvão e Névis
Bélgica	Índia	Suíça
Bósnia Herzegovina	Malásia	Venezuela
Brasil	México	
Canadá	Micronésia	

1. <http://www.forumfed.org>. Acesso em: setembro de 2012.

Segundo as discussões do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, entre as motivações para aprimorar o Regime de Colaboração entre os entes federados estão: a redução da desigualdade entre as redes de ensino; a soma das iniciativas em prol de metas comuns; e, do ponto de vista financeiro, economicidade (redução de custos), eficiência (fazer mais com menos recursos) e efetividade (impacto) das políticas educacionais.

## Desafios

As grandes dimensões geográficas e populacionais do Brasil são desafiadoras para a oferta de Educação pública de qualidade, principalmente no que diz respeito à igualdade de oportunidades e à garantia do aprendizado de alunos de regiões distintas em aspectos econômicos, sociais e territoriais. No Congresso, parte dos estudiosos defendeu que somente um Sistema Nacional de Educação sólido e articulado, com responsabilidades definidas de modo claro e um Regime de Colaboração estabelecido entre os níveis de poder envolvidos – União, estados, Distrito Federal e municípios – pode dar conta de tamanha tarefa.

Esse ponto de vista, entretanto, não é consensual. Para parte dos estudiosos que participaram das discussões no evento e das reuniões preparatórias, já existe um Sistema Nacional de Educação no País, pois leis federais e normas do Conselho Nacional de Educação são aplicáveis aos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais de ensino, e a legislação federal atribui à União papel de coordenação da Educação nacional. Mais institucionalização, segundo esse pensamento, poderia resultar em centralização exagerada na União. Esta é um ente federado com arrecadação expressiva, e poderia impor políticas educacionais a estados e municípios, em vez de apenas exercer o papel de coordenação.

Atualmente, existem bases legais que dispõem sobre a colaboração. Uma delas é o artigo 211 da Constituição Federal, que define, de maneira geral, as atribuições dos entes federados. Segundo esse dispositivo, a União exerce “função redistributiva e supletiva”, com “assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”. A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, estabelece que os estados e o Distrito Federal deem prioridade à oferta do Ensino Fundamental e Médio, e que os municípios tenham como responsabilidade principal a oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental. Já a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, determina a promulgação de um Plano Nacional de Educação (PNE) decenal, com vistas à articulação do Sistema Nacional de Educação.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), também descreveu as atribuições de cada ente federado. Estabeleceu, por exemplo, que a União deve elaborar o PNE em parceria com as demais entidades da federação, e que estados e municípios têm a responsabilidade

de oferecer o transporte escolar aos alunos das correspondentes redes de ensino.

Apesar dos princípios legais, a cooperação entre os entes não assumiu ainda a dimensão necessária para a oferta equânime de serviços educacionais de qualidade, embora, nos últimos anos, iniciativas do Poder Executivo federal tenham aumentado a integração entre União, estados e municípios no que diz respeito à avaliação do rendimento escolar, assessoria técnica e financeira e planejamento da gestão escolar. Destacam-se a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e da Prova Brasil, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sua substituição pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Outro passo no sentido de ampliar a colaboração entre os entes foi a criação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) pelo Ministério da Educação (MEC), conforme o Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, alterado pelo Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012. Entre suas atribuições está: “estimular a ampliação do regime de cooperação entre os entes federativos, apoiando o desenvolvimento de ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação”. →

## O FUNDEB

Em substituição ao Fundef, vigente de 1998 a 2006, e direcionado ao financiamento do Ensino Fundamental, o Fundeb tem por objetivo redistribuir parte dos recursos constitucionalmente vinculados para as redes públicas de ensino no interior de cada estado, de forma a assegurar uma equalização do valor investido por aluno na oferta da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e Médio e da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, entrou em vigor em janeiro de 2007, regulamentado por medida provisória, transformada em junho do mesmo ano na Lei nº 11.494.

Segundo a legislação, no mínimo 60% dos recursos do fundo devem ser destinados ao pagamento de professores. O restante pode ser aplicado em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica, como formação do magistério, aquisição de equipamentos e materiais para as aulas e serviços que tenham impacto na melhoria da qualidade do ensino.

Com vigência até 2020, o Fundeb é composto por recursos dos municípios, estados, Distrito Federal, e da União. Quando a arrecadação de um estado não atinge o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente, a União é responsável pela complementação das verbas. Os recursos do Fundeb são distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados nas redes locais. Especialistas apontam que tanto o Fundef quanto o Fundeb constituem avanços no sentido da colaboração entre entes. Mesmo assim, ainda não ocorre a equalização satisfatória de financiamento entre os estados. A participação da União também é criticada por parte dos estudiosos, que cobram aportes mais vultosos.

## Aspectos organizacionais e políticos

No decurso da história, o Brasil alternou períodos de mais e menos descentralização político-administrativa, com predominância da tendência centralizadora, que deu o tom da gestão educacional durante a ditadura militar (1964-1985). Foi só com a promulgação da Constituição de 1988 que se definiu o município como ente federado e se restabeleceu a autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para gerirem a oferta de ensino público em Regime de Colaboração.

Hoje, quase 25 anos depois da Constituição Federal do período democrático recente, ainda restam arestas políticas a ser aparadas

na relação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na oferta do ensino. A ausência de clareza sobre como deve ser a relação entre os entes federativos prejudica a articulação: falta diálogo horizontal entre os municípios e há muitos casos de concorrência explícita ou velada por alunos, uma vez que os recursos são distribuídos conforme o número de estudantes.

O País investe cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) em Educação – entre Básica e Superior –, 2% pelos municípios, 2% pelos estados e 1% pela União, e é dos dois primeiros a responsabilidade pela oferta de toda a Educação Básica<sup>2</sup>. Após a promulgação da LDB, os municípios adquiriram o direito de organizar seus sistemas de ensino, com órgãos normativos próprios. Isto ocorreu sem que a repartição de responsabilidades e o Regime de Colaboração estivessem suficientemente regulamentados. Alguns gestores municipais reclamam, por exemplo, que executam o transporte escolar para alunos das respectivas redes estaduais de ensino sem ressarcimento integral dos custos.

Mais um obstáculo para a oferta integrada dos serviços de Educação é a descontinuidade das políticas educativas. De acordo com Mozart Neves Ramos, conselheiro do Todos Pela Educação, o Regime de Colaboração sofre com as mudanças frequentes de governo e a troca de gestores, em grande parte pela falta de metas claras de longo prazo. As diferenças partidárias também interferem, com movimentos de maior ou menor proximidade vertical e horizontal entre os entes em função de quem está no poder e a que partido pertence.

Para o presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e responsável pela síntese das discussões durante o Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, André Lázaro, um consenso entre representantes dos três níveis de poder está distante. “Os municípios não reconhecem a cooperação do estado; o estado reclama do município; e os dois reclamam da União, que não exerce sua função mediadora. Também não há clareza de que o estado tenha uma mediação junto aos municípios.”

Apesar disso, há iniciativas bem-sucedidas de colaboração, como a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a

2. Mais detalhes sobre o investimento em Educação estão no De Olho nas Metas 2011. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1440/de-olho-nas-metas-2011---4-relatorio-de-monitoramento/>>. Acesso em: setembro de 2012.

Educação Básica de Qualidade, do Fundeb, criada por lei em 2007; o Grupo de Trabalho Permanente do Transporte Escolar (GTP-TE), criado por portaria do MEC em 2008; e o Comitê de Governança do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), instituído pelo MEC em 2009.

É preciso ressaltar também que alguns estados mantêm práticas de colaboração em políticas como o transporte escolar. É o caso, por exemplo, do Rio Grande do Sul, que instituiu o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (Peate) para transferir recursos para municípios que realizam transporte de alunos da rede pública estadual. Há ainda, em alguns casos, a possibilidade de adesão das redes municipais aos sistemas estaduais de avaliação da aprendizagem, como em Pernambuco, São Paulo, Rio Grande do Sul, ou ações conjuntas de formação continuada de professores. É possível destacar também iniciativas como o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), coordenado pela rede estadual do Ceará em colaboração com as redes municipais de ensino.

## Proposições

Conforme os debates do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, parte dos espaços de discussão entre os entes federados é informal, sem poder decisório, o que dificulta a concretização das ações colaborativas. A pouca eficiência, argumentam os estudiosos, é, entre outros fatores, reflexo da falta de articulação das esferas de poder e de vontade política para pôr em prática as decisões tomadas.

Embora, nos últimos anos, a União venha aumentando o diálogo com municípios e estados, não há arenas institucionais de colaboração que legitimem as discussões e os pactos. Para o pesquisador e professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Fernando Abrucio, apenas a institucionalização de fóruns pode ser eficaz para melhorar o trânsito de informações e criar uma agenda conjunta de ações, particularmente nas questões que envolvem competências concorrentes e financiamento.

Os fóruns de negociação podem ser tripartites (entre União, unidades da federação e municípios), ou mesmo bipartites, segundo os debates no Congresso, uma vez que a relação entre estados e municípios parece se mostrar mais problemática que a des-

tes com a União. Na opinião de Antônio Lambertucci, diretor de Valorização dos Profissionais da Educação do MEC, os professores são peças-chave para a melhoria da Educação, e sua representação também deveria ser incorporada aos espaços institucionais de discussão e deliberação.

As atividades a ser implementadas por instâncias deliberativas permanentes incluem a realização de levantamentos, criação de diretrizes gerais com critérios para a colaboração e debates, e detalhamento das responsabilidades de estados e municípios na oferta educacional. Para Maria Helena Guimarães de Castro, ex-secretária de Educação de São Paulo e coordenadora geral executiva da Organização Não Governamental Parceiros da Educação, os campos prioritários (mas não exclusivos) para cooperação são três: a divisão dos encargos, como a garantia do Ensino Fundamental de nove anos e do ensino de 4 a 17 anos; a oferta da merenda escolar; e o transporte escolar para a população da zona rural, bem como para as zonas urbanas periféricas em expansão, devido à dispersão dos centros.

Os fóruns devem contar com a participação das entidades representativas dos gestores, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), com espaço para acompanhamento e fiscalização da sociedade. É preciso, de acordo com os debatedores do Congresso, reforçar a negociação desses órgãos com o MEC e garantir a participação do Consed e da Undime no conselho deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que repassa os recursos financeiros a projetos e programas relacionados à Educação Básica.

Além disso, frisou-se que é a eficiência dos fóruns, e não a quantidade deles, que garante a concretização das ações. Se forem em número excessivo, os secretários estaduais e municipais podem não dar conta de participar, o que reduziria o poder político dos fóruns.

## Definições claras das atribuições

Na forma como está previsto na Constituição e na LDB, o Regime de Colaboração apresenta-se apenas como princípio a ser seguido, mas sem mecanismos legais nem regulamentação específica. Há também dificuldades na interpretação da lei, às vezes vaga ao de-

finir as funções atribuídas a cada esfera, o que dificulta a cobrança de responsabilidade educacional dos gestores. Neste sentido, uma das medidas sugeridas por alguns dos participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” é a regulamentação do Regime de Colaboração em lei complementar, conforme estabelece a Carta Magna.

Outra sugestão é o fortalecimento da União como coordenadora das políticas educacionais. Por sua vez, os estados podem exercer um papel mais ativo na relação com municípios, para que se reduza a disparidade nas ações adotadas, com preparo e apoio às equipes técnicas da administração pública das prefeituras.

Com atribuições claras para os entes federados, parte dos presentes na mesa de discussão do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” defendeu o estabelecimento de uma Lei de Responsabilidade Educacional, com vistas a estabelecer metas aos gestores e a monitorar seu desempenho. Critérios mais aprofundados, entretanto, não foram desenvolvidos.

## Inventário de experiências de cooperação

Para participantes do Congresso, experiências exitosas de colaboração entre municípios, entre estados e municípios ou mesmo entre a União e as outras duas esferas podem favorecer a cooperação futura, por se tornarem exemplos. Os relatos de sucesso na colaboração não chegam, de forma sistemática, ao conhecimento de gestores de todas as regiões do País. Assim, a realização de um inventário seria interessante para difundir práticas e métodos.

Segundo Maria Carolina Dias, especialista em gestão educacional da Fundação Itaú Social, tratar o Regime de Colaboração de forma muito ampla, às vezes, pode travar ações. “É possível operacionalizar a colaboração em temas específicos, como a avaliação, a alfabetização. Isso ajuda a caminhar mais rápido.” E esta seria, portanto, uma das consequências de um inventário de práticas colaborativas.

## Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)

De acordo com especialistas, é necessária a colaboração entre municípios para combater a desigualdade regional do País, em ter-

mos geográficos, socioeconômicos e educacionais. Municípios de uma mesma região podem se beneficiar ao estabelecer parcerias com seus vizinhos. Estas podem ocorrer independente dos fóruns, destinados a mediar as relações entre as diferentes instâncias. A formulação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) entre os municípios é uma das ferramentas jurídicas disponíveis, normatizadas por parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) homologado em 2011.

## Financiamento da Educação

De acordo com a presidente da Undime, Cleuza Repulho, 80% dos municípios brasileiros não têm arrecadação própria, e vivem do repasse de verbas do governo federal e dos governos estaduais. Parte do problema foi resolvida pela criação dos fundos redistributivos (Fundef e Fundeb) e pelas políticas supletivas e redistributivas da União com relação à Educação Básica. Mas o total de recursos, conforme a gestora, ainda é insuficiente para promover uma Educação de qualidade para todos.

A visão de dificuldades oriundas da falta de recursos é partilhada, por exemplo, por Romeu Caputo, do MEC, que defende aumento de investimentos para o setor da Educação e a definição de atribuições claras para os entes federativos: “Falar sobre Regime de Colaboração é um maquiamento de um problema que está no âmbito do financiamento e no necessário fim do sombreamento que existe na repartição de atribuições”.

## Considerações finais

A Constituição Federal estabelece a adoção de Regime de Colaboração para a oferta de Educação pública, gratuita e de qualidade e a instituição de um Sistema Nacional de Educação. No entanto, definições jurídicas vagas, falta de institucionalidade de fóruns entre os entes federativos, recursos insuficientes são algumas das dificuldades para a cooperação apontadas por especialistas que participaram do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”.

Iniciativas do governo federal como o Fundef e o Fundeb, o PAR e a instituição de espaços de interação e articulação federati-

va têm melhorado o cenário. No entanto, ainda são insuficientes para garantir um Regime de Colaboração amplo, eficaz e justo, preocupado em respeitar as particularidades regionais sem transformá-las em obstáculos ao desenvolvimento dos alunos. As medidas a serem adotadas não são consensuais. Entretanto, é comum o entendimento de que todos os entes federativos são parceiros na empreitada rumo ao alcance das metas definidas pelo PNE. ♦

## SESSÃO 2: REGIME DE COLABORAÇÃO

### Entidades parceiras

**Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)**

### Participantes da sessão

**Apresentadora Priscila Cruz** diretora executiva do Todos Pela Educação

**Moderador Ricardo Young** conselheiro do Instituto Ethos e membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação

**Expositora Maria Nilene Badeca da Costa** secretária de Estado da Educação de Mato Grosso do Sul e presidente do Consed

**Expositora Cleuza Repulho** secretária municipal de Educação de São Bernardo do Campo (SP) e presidente da Undime

**Palestrante internacional Aída Arango** consultora do Instituto Internacional de Planejamento de Educação na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) na sede regional de Buenos Aires, e consultora da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI)

**Síntese André Lázaro** presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI

### Debatedores

**Afonso Scoguglia** secretário estadual de Educação da Paraíba e representante do Consed

**Antonio Lambertuci** diretor de Valorização dos Profissionais da Educação do Ministério da Educação (MEC)

**Cândido Gomes** Coordenador da Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade da Universidade Católica de Brasília (UCB)

**Célio da Cunha** professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) e assessor especial da Unesco

**Fernando Luiz Abrucio** professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e coordenador do Curso de Graduação em Administração Pública

**Flávia Nogueira** diretora de articulações dos sistemas de ensino do MEC

**Hugo Leal** deputado federal pelo PSC-RJ, membro da Comissão Especial para análise do PNE

**Maria Carolina Nogueira Dias** especialista em gestão educacional da Fundação Itaú Social

**Maria Tereza Peres** coordenadora da Comunidade Educativa Cedac

**Marisa Timm Sari** membro do Conselho Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (CEED-RS)

**Mozart Neves Ramos** membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho de Governança do Todos Pela Educação

**Paulo Speller** membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e presidente da Câmara de Educação Superior do CNE

**Ricardo Chaves Rezende Martins** consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de Educação

**Romeu Caputo** diretor de articulação dos sistemas de ensino da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC

## Depoimentos

“Não há uma aceitação comum entre estados, municípios e a União sobre os problemas para a colaboração. Precisamos ir além do que a Constituição diz para pactuar resultados que estejam à altura dos desafios que a Nação fez para si mesma.”

**André Lázaro**

*Presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI*

“O principal desafio a ser enfrentado é a quebra de uma lógica concorrencial que foi instalada entre estados e municípios, a partir dessa bem-intencionada distribuição de recursos. Longe de mim pensar que isso é fácil e que se faz por decreto ou por mais um fórum.”

**Afonso Scoguglia**

*Secretário estadual de Educação da PB e representante do Consed*

“Nos sistemas federativos, a ação do governo não é livre, na medida em que enfrenta limites jurídicos. Por outro lado, o sistema cria diversas saídas para a organização e a mobilização política.”

**Aída Arango**

*Consultora do Instituto Internacional de Planejamento de Educação na Unesco  
– sede regional de Buenos Aires, e consultora da OEI*

“Tivemos, em 1994, um pacto nacional pela Educação que incluía os professores, peças-chave para a melhoria da Educação. Portanto, incorporá-los aos fóruns é um elemento essencial.”

**Antonio Lambertuci**

*Diretor de Valorização dos Profissionais da Educação do MEC*

“O Regime de Colaboração estava no elenco das diversas necessidades de regulamentação da Constituição, mas nunca se chegou a um pacto a respeito disto. Quando não se tem um pacto, omite-se. O silêncio está ficando cada vez mais pesado, porque é um silêncio predatório. Há necessidade de compatibilizar responsabilidade fiscal e educacional.”

**Cândido Gomes**

*Coordenador da Cátedra Unesco de Juventude, Educação e Sociedade da Universidade Católica de Brasília (UCB)*

“O grande desafio é vontade política, que tem de se aliar a talento político. Um Regime de Colaboração passa por uma decisão política, assim como uma Lei de Responsabilidade Educacional.”

**Célio da Cunha**

*Professor da Faculdade de Educação da UnB e assessor especial da Unesco*

“De nada vão adiantar metas, se não tivermos recursos. Oitenta por cento dos municípios brasileiros sequer têm arrecadação própria, e vivem do repasse de verbas dos governos estaduais e federal.”

**Cleuza Repulho**

*Secretária municipal de Educação de São Bernardo do Campo (SP) e presidente da Undime*

“A grande questão é a construção de um Sistema Nacional de Educação. Vários países estão construindo sistemas, mesmo aqueles com grande descentralização. Isto tem a ver com a mudança no panorama mundial em relação à Educação, que se tornou um ativo muito importante das nações. No Brasil, o grande problema é melhorar a articulação entre os entes federados.”

**Fernando Luiz Abrucio**

*Professor da FGV-SP e coordenador do Curso de Graduação em Administração Pública*

“Um fórum entre União, estados e municípios não vai avançar se não puder tomar decisões obrigatórias para todos os parceiros. E o foco não pode ser apenas o financiamento; é preciso visão territorial para planejamento da oferta, organização curricular, calendário, normatização, avaliação, regulação, formação de profissionais da Educação, gestão democrática.”

**Flávia Nogueira**

*Diretora de articulações dos sistemas de ensino do MEC*

“O maior desafio é a vontade política. Estamos falando em entes federativos, que passam pelo prefeito, pelo governador e pelo presidente. Qual é o papel que eles assumiram?”

**Hugo Leal**

*Deputado federal pelo PSC-RJ e membro da Comissão Especial do PNE*

“Trabalhamos de forma muito ampla o Regime de Colaboração, o que, às vezes, trava a ação. É possível operacionalizar a colaboração em temas específicos, como a avaliação, a alfabetização. Isso ajuda a caminhar mais rápido.”

**Maria Carolina Nogueira Dias**

*Especialista em gestão educacional da Fundação Itaú Social*

“Para colocarmos em prática um Plano Nacional de Educação e chegarmos a um Sistema Nacional de Educação, faz-se imprescindível um efetivo Regime de Colaboração entre os entes federados, com apoio e participação da sociedade. É preciso que tenhamos clareza do papel de cada um.”

**Maria Nilene Badeca da Costa**

*Secretária de Estado da Educação de MS e presidente do Consed*

“Há neste regime uma necessidade de foco na aprendizagem. O planejamento, o controle, a avaliação parecem muito óbvios, mas nos municípios pequenos essa cultura não existe.”

**Maria Tereza Peres**

*Coordenadora da Comunidade Educativa Cedac*

“Nós propomos que se trate de regular na Constituição Federal o parágrafo único do artigo 23 [referente à colaboração entre os entes federados]. O fato de haver experiências mais ou menos exitosas não implica que não se regule essa questão. Deve-se também fortalecer o papel da União como coordenadora de política, conforme está definido no artigo 8º da LDB.”

**Marisa Timm Sari**

*Membro do CEED-RS*

“O principal desafio é a descontinuidade das políticas públicas. Uma possibilidade ímpar que funciona são os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Eles vêm mostrando uma nova forma de organizar o território, de regime horizontal, mas articulado com os estados e a União.”

**Mozart Neves Ramos**

*Membro do CNE e do Conselho de Governança do Todos Pela Educação*

“A liderança da União tem de se reafirmar, ter um papel fundamental na Educação, combinado a um projeto de autonomia da escola.”

**Paulo Speller**

*Membro do CDES e presidente da Câmara de Educação Superior do CNE*

“A articulação e a vontade política são fundamentais, assim como a definição conjunta das políticas educacionais. Nem a União nem os estados devem decidir unilateralmente. Para isso, temos de ter um fórum interfederativo para tomar essas decisões. A espinha dorsal é um diploma legal voltado para o regime de cooperação mesclado com a responsabilidade educacional.”

**Ricardo Chaves Rezende Martins**

*Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área de Educação*

“O debate sobre o Regime de Colaboração esconde a nossa dificuldade de debater verdadeiramente o financiamento. Nós temos de lutar coletivamente por mais financiamento, porque temos colaboração e o que precisamos é de mais recursos.”

**Romeu Caputo**

*Diretor de articulação dos sistemas de ensino da SEB do MEC*



# Expectativas de aprendizagem

*A sessão procurou debater os desafios e oportunidades que a definição de expectativas de aprendizagem pode oferecer à Educação, além de seus impactos na formação de professores, produção de material didático e avaliações, entre outras políticas.*

## Contexto

Hoje, existem grandes disparidades entre currículos, muitas vezes de escolas situadas na mesma cidade ou bairro, o que prejudica a oferta equânime de serviços educacionais e o acompanhamento da Educação dos filhos pelas famílias. Além disso, para realizar avaliações externas em larga escala, as diretrizes curriculares brasileiras são insuficientes.

Embora a Constituição Federal estabeleça a fixação de “conteúdos mínimos” para o Ensino Fundamental, eles não foram estabelecidos, passados quase 25 anos da Constituinte. A expressão adotada pela Carta Magna também é alvo de questionamentos, uma vez que o que é ensinado na escola não é, ou não pode ser “mínimo”.

O debate entre estudiosos da Educação sobre a necessidade de um documento nacional que defina expectativas de aprendizagem polariza-se entre os defensores e críticos da proposta. Mesmo entre os favoráveis à medida há os que argumentam em defesa de expectativas por ciclo ou etapa de ensino, e outros, série ou ano letivo. É preciso ressaltar um aspecto complicador da discussão: a própria expressão “expectativas de aprendizagem” não é consensual, e tampouco tem sentido unívoco.

Diante desse cenário, este capítulo pretende resumir as discussões que ocorreram no Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, em relação à nomenclatura, à situação corrente e à necessidade das expectativas de aprendizagem. →

## AS LEIS E AS EXPECTATIVAS DE APRENDIZAGEM

A Constituição Federal estabelece a formulação de conteúdos nacionais no artigo 210: “serão fixados conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”. O documento ainda define a Educação como “direito de todos e dever do Estado e da família”, a ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, por sua vez, determina no artigo 12 que “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de, entre outras, elaborar e executar sua proposta pedagógica”. Na época da formulação da lei, havia uma preocupação pungente em contemplar as especificidades regionais e os contextos socioculturais das diversas redes de ensino, além de fortalecer a participação das equipes escolares no processo educativo, via projeto pedagógico.

Adiante, no artigo 26, a LDB estabelece que os currículos do Ensino Fundamental e Médio devem ter uma “base nacional comum”, a ser complementada por uma parte diversificada, relacionada às características regionais e locais da sociedade, da cultura e da economia.

Após a sanção da LDB, houve ainda a publicação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), entre 1997 e 1998, que pretendiam orientar os professores na Educação, norteando o ensino em sala de aula. Atualmente, há defensores e críticos dos parâmetros. Parte dos pensadores, inclusive, argumenta que eles devem ser substituídos.

Segundo o professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) e assessor especial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) Célio da Cunha, expectativas de aprendizagem podem ser definidas como as necessidades básicas de Educação e de aprendizagem.

Crianças e adolescentes precisam ter assegurados os conhecimentos fundamentais ao fim de cada etapa da vida escolar para a continuidade dos estudos e a obtenção das habilidades necessárias para exercício pleno da cidadania. Cada época, entretanto, tem suas especificidades e exigências. De modo geral, é necessário garantir o direito de uma chegada à idade adulta com os requisitos para, por exemplo, entender a sociedade e nela atuar, prosseguir a vida estudantil no Ensino Superior ou ingressar no mercado de trabalho, ser capaz de usufruir de arte, cultura e conhecimento e produzi-los, entre outras atividades.

## Desafios

A falta de definição de uma base comum sólida tem levado a escolhas excessivamente particulares de como organizar o currículo e o trabalho pedagógico em redes de ensino ou, mesmo, escolas. Com frequência, materiais didáticos disponíveis são tomados como guias que selecionam e organizam os conteúdos das aulas.

Entre as etapas da Educação Básica (Infantil, Fundamental, Médio) há descontinuidade e falta de progressão entre os conteúdos. As etapas não são vistas como partes de um todo, que é a formação do indivíduo. Fomentar e fortalecer a articulação entre a formação docente, os professores, a escola, o governo, as avaliações nacionais e internacionais e a progressão na Educação escolar deve ser, então, parte dos princípios básicos para guiar a definição das expectativas de aprendizagem, que constituem uma das bandeiras do Todos Pela Educação.

Tais expectativas não dizem respeito somente aos conteúdos “tradicionais”, como língua portuguesa e matemática. É preciso salientar que as habilidades requeridas para o exercício da cidadania no século 21, como o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), não devem ser uma simples ilustração motivadora dos métodos tradicionais. Temas como o uso adequado da internet e a interpretação crítica da mídia também fazem parte

dos elementos básicos para a vida em sociedade, e não podem ficar distantes da formação escolar.

De acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), a Educação deve atuar na promoção da cidadania e, portanto, o estudante deve ter acesso ao “conjunto dos conhecimentos socialmente relevantes”. Isso implica considerar, na definição de expectativas de aprendizagem, quais conceitos, procedimentos e atitudes são fundamentais para a compreensão de problemas, fenômenos e fatos da realidade dos estudantes da Educação Básica. É preciso que estejam contempladas habilidades como investigar, problematizar, estabelecer relações, argumentar e justificar.

## Formação de professores

Os currículos de cursos de magistério e licenciatura, que formam os professores, dão excessiva carga para referenciais teóricos em detrimento de práticas pedagógicas – ou seja, o que e como ensinar. Em média, faltam preparo e condições adequadas para que escolas e professores enfrentem as dificuldades de aprendizagem que surgem no processo educativo. Ademais, a avaliação, tanto do professor quanto do estudante, instrumento essencial para medir se determinadas expectativas foram alcançadas e, quando necessário, mudar o curso de práticas pedagógicas, ainda é questionada. Nesse cenário, a definição de expectativas de aprendizagem poderia ser um elemento facilitador para orientar a formação docente.

## Altos índices de analfabetismo

Um fator com alto impacto na aprendizagem futura dos estudantes são a alfabetização e a escolaridade dos pais. Segundo dados de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a taxa de analfabetismo no Brasil caiu de 13,6% para 9,6% entre pessoas de 15 anos ou mais, porém, o dado ainda é preocupante, diante da comparação com os índices de países como Chile (1,4%), Cuba (0,2%) e China (6%). Estima-se ainda que, no Brasil, os índices de analfabetismo funcional – a capacidade de utilizar a leitura e a escrita na vida cotidiana<sup>1</sup> – sejam bem mais elevados.

Pais analfabetos ou com baixa escolaridade, vulneráveis socio-economicamente, são um dos fatores sabidamente relacionados ao processo de aprendizado, que explica, mas não justifica, a falta de ensino de qualidade para todos. A Educação tem de ser capaz de compensar o *background* socioeconômico desfavorável, e a criança não pode ser condenada a um baixo nível de ensino. A pré-alfabetização e a alfabetização são estruturas sobre as quais se assentam a expectativa de sucesso escolar. Assim, aprender a ler antecede o ler para aprender.

## Infraestrutura e condições de aprendizagem

Outro complicador para a equidade de políticas educacionais é a deficiência em infraestrutura nas escolas. O Censo Escolar de 2010 mostra, por exemplo, que ainda há 8.974 escolas sem banheiro no Brasil, 15 milhões de alunos estudam em escolas sem bibliotecas e 27 milhões não têm acesso a laboratórios de ciências em suas unidades escolares.

Por fim, um dos principais desafios que o Brasil precisa enfrentar para garantir as expectativas de aprendizagem é atentar à articulação ineficiente e desigual entre estados e municípios. Não existe ainda uma relação clara dos compromissos e das responsabilidades de cada um. Se as expectativas de aprendizagem não estiverem relacionadas a um plano nacional articulado aos planos municipal e estadual e a um Sistema Nacional de Educação, a adoção dessa base comum no território nacional pode ser comprometida.

## Proposições

Para que as expectativas de aprendizagem sejam atingidas ao fim da Educação Básica, é preciso acompanhar o aluno durante todo o processo de ensino-aprendizagem e, periodicamente, avaliar se os objetivos foram alcançados. A professora Maria Malta Campos, da Fundação Carlos Chagas (FCC), defende que os sistemas adotem

1. O conceito foi discutido no artigo "Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para a pesquisa", de RIBEIRO, Vera M. (1997). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v18n60/v18n60a8.pdf>>. Acesso em: setembro de 2012.

a organização por ciclos de aprendizagem, de duração maior que o ano letivo. Nesse sistema, as expectativas de aprendizagem seriam definidas para cada ciclo, e não para cada ano letivo ou série. Isso porque, de outro modo, haveria o risco de a cobrança excessiva gerar reprovação, o que faria que o resultado atingido pudesse provocar desmotivação e evasão.

Outros analistas, no entanto, apontam que a base curricular deveria manter o modelo fixado por série ou ano letivo, para que pais e professores, que já estão acostumados com essa estrutura, saibam mais facilmente o que o aluno deve ter aprendido ao fim de cada ano letivo. Segundo os defensores dessa visão, a medida, além de integrar os pais na vida escolar da criança, facilitaria a avaliação para o desenvolvimento do aluno.

## Buscar equidade e considerar as diferenças regionais

Se definidas, as expectativas de aprendizagem têm o objetivo de buscar a equidade na Educação e, ao mesmo tempo, precisam fortalecer as especificidades de cada contexto no País. É importante garantir, por exemplo, que um aluno no Norte tenha as mesmas habilidades ao final de cada ano/ciclo que um aluno da região urbana paulistana, sem ferir seus valores étnicos e culturais, e prepará-lo para entender também o contexto em que vive e nele atuar. Ambos devem ter as mesmas oportunidades na vida adulta. Chegar ao equilíbrio entre o comum e o específico não é fácil, e, na história da Educação no Brasil, é comum observarmos argumentos que vão de um extremo a outro – ou toda a liberdade de formulação de currículo, ou o pleno engessamento.

A falta de uma base curricular definida com expectativas de aprendizagem claras faz com que muito da responsabilidade pelo ensino-aprendizagem seja delegado unicamente aos professores. Acrescenta-se o complicador de que, quando são adotados currículos exageradamente prescritivos, rígidos, que não contemplam as diferentes realidades sociais, regionais e locais, há pouco estímulo para o docente criar e buscar soluções diferenciadas.

Uma sugestão resultante do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” para o início do trabalho de formulação das expectativas é analisar o que é comum nos currículos de estados e municípios. Uma etapa imprescindível é ouvir as vozes

de professores, coordenadores pedagógicos e gestores. São eles que estão no dia a dia da escola e que, por toda a experiência, podem contribuir de maneira decisiva com opiniões concretas sobre o que ocorre dentro da sala de aula.

Convém levar em conta também a experiência do Sistema Brasileiro de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e da Prova Brasil, que já trabalham com matrizes de referência para a elaboração das provas. Internacionalmente, há a experiência do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), uma avaliação de desempenho escolar desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Pisa é aplicado a cada três anos e visa a melhorar as políticas e resultados educacionais. Trata-se de um projeto comparativo de avaliação para jovens de 15 anos que, na maioria dos países, estão terminando a escolaridade mínima obrigatória. A prova avalia conhecimentos em matemática, ciências e leitura.

## Formação dos educadores

É importante comunicar ao professor, em linguagem clara, sem hermetismos, o que ele precisa ensinar, a fim de que possa se orientar em sala de aula. É desejável, de acordo com participantes do Congresso, que os cursos de licenciatura e pedagogia incorporem mais tempo para a prática, sem abandonar a teoria. Portanto, é fundamental uma reforma dos currículos dos cursos superiores que preparam o magistério.

Os alunos devem aprender de forma contínua e progressiva. Para isso, é preciso que os professores rompam com a fragmentação no ensino e a repetição nos anos da Educação Básica, em ação bem coordenada dentro da escola e da rede de ensino. Para tanto, é necessário que o docente tenha mais tempo, com carga horária remunerada, planejamento, formação e trabalho coletivo, com foco na sala de aula como espaço permanente de investigação, de desenvolvimento profissional e de compreensão dos processos de inclusão por meio da aprendizagem.

Na formação continuada, os educadores devem encontrar as condições necessárias para que aperfeiçoem conhecimentos, métodos e técnicas que lhes permitam atender de modo eficaz às diferentes realidades dos alunos, a fim de garantir a todos as oportunidades de aprendizagem.

Ressalta-se que a relação com a universidade não deve cessar ao fim da graduação. A pesquisa em cursos de aperfeiçoamento e pós-graduação é essencial para que o professor possa refletir e teorizar com base na experiência prática. Desse modo, o processo de aprendizado é enriquecido e os alunos terão mais chances de acompanhá-lo e atingir as expectativas.

## Trabalhar as práticas pedagógicas

Apenas definir quais são as expectativas de aprendizagem é insuficiente para garantir que os alunos terminem a Educação Básica com um complexo rol de habilidades e competências. A eficiência da proposta depende também da maneira pela qual se darão as práticas pedagógicas.

Em primeiro lugar, segundo participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, é desejável que sistemas e redes de ensino garantam que as expectativas sejam conhecidas pelas comunidades intra e extraescolares. A equipe escolar precisa ter claro o que, como, para quem e, sobretudo, para que ensinar, além de realizar um planejamento e avaliar os processos.

Outra máxima destacada no Congresso é que o aprendizado só será bem-sucedido se for significativo para o aluno, a partir do aprimoramento das competências pessoais, sociais, profissionais e cognitivas. Segundo estudiosos, não se pode perder a preocupação em articular o agir e o refletir (competências) e promover o saber-fazer (habilidades), fundamentais para a resolução de problemas cotidianos simples ou complexos. Assim, as práticas pedagógicas são eficazes quando desafiam e incentivam os alunos a mobilizar o que já sabem, e a querer saber mais, de modo a se tornarem participantes ativos em sua formação.

Não se deve esquecer de que a definição de expectativas não pode constituir uma barreira para crianças e jovens com condições para extrapolá-las. É parte das atividades dos educadores prever estratégias didáticas que permitam percursos além dos básicos, respeitando as múltiplas inteligências, os talentos individuais e a pluralidade cultural dos alunos. Ao mesmo tempo, os estudantes com dificuldades devem receber todo o apoio para não abandonar a escola, reprovar ou deixar de aprender.

## Considerações finais

Para o Todos Pela Educação, estabelecer expectativas de aprendizagem é um ponto fundamental para garantir que todos os alunos brasileiros terminem a Educação Básica com as habilidades necessárias para o ingresso na vida adulta e cidadã. A falta de uma base curricular para todo o País tem gerado grandes disparidades entre regiões e dificultado o monitoramento. A LDB e os PCNs representaram o primeiro passo em direção ao estabelecimento de uma base curricular para a Educação nacional. Porém, tanto a legislação quanto os parâmetros são pouco específicos.

Uma sugestão para se chegar às expectativas de aprendizagem é não ignorar o que já existe. A partir das experiências atuais, é possível estabelecer um caminho de diálogo para a construção de um consenso que permita unificar sem ignorar as nuances regionais. Em seguida, é preciso travar um debate profundo sobre sua organização – se por séries ou ciclos (ou ambos) – para, então, levá-las à sociedade e à comunidade escolar. Estas têm de estar plenamente cientes do que as crianças e os jovens têm o direito de aprender.

Por fim, convém lembrar que as expectativas nada têm a ver com limitações ao aprendizado; não devem ser estáticas nem desestimulantes. Pelo contrário, precisam ser atualizadas para dar conta das demandas que surgem na sociedade. Além disso, precisam prever espaços letivos para que sejam contempladas as diferenças socioculturais. O objetivo é ajudar a organizar e a monitorar o aprendizado para garantir que nenhum estudante seja abandonado em sua trajetória acadêmica. ♦

## SESSÃO 3: EXPECTATIVAS DE APRENDIZAGEM

### Entidade parceira

**Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE)**

### Participantes da sessão

**Apresentadora Priscila Cruz** diretora executiva do Todos Pela Educação

**Moderadora Viviane Senna** presidente do Instituto Ayrton Senna e membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação

**Expositor Francisco Aparecido Cordão** presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE)

**Palestrante internacional Fernando Reimers** professor de Educação Internacional na Fundação Ford e diretor do programa de Política Educacional Internacional na Faculdade de Educação da Universidade de Harvard

**Síntese André Lázaro** presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI

### Debatedores

**Artur Costa Neto** coordenador da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação de São Paulo (Unme-SP)

**Carmen Castro Neves** diretora de Educação Básica Presencial da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

**Cesar Callegari** membro do CNE e do Conselho de Governança do Todos Pela Educação e atual secretário de Educação Básica do MEC

**Claudia Costin** secretária municipal de Educação do Rio de Janeiro

**Delaine Cafiero Bicalho** professora da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

**Dorinha Rezende** deputada federal pelo DEM-TO, membro da Comissão Especial para análise do Plano Nacional de Educação (PNE)

**Fernando Almeida** professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e vice-presidente da TV Cultura

**Francisca Batista da Silva** presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE)

**Jaqueline Moll** diretora de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica do MEC

**José Francisco Soares** pesquisador no Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (Game-FAE/UFMG)

**Kátia Stocco Smole** coordenadora geral do Grupo Mathema

**Lenir Rodrigues Moura** secretária estadual de Educação de Roraima e representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)

**Maria do Socorro Ferreira Maia** secretária municipal de Educação de Santa Cruz do Capibaribe (PE) e presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) de Pernambuco

**Ruben Klein** consultor da Fundação Cesgranrio

## Depoimentos

“Durante muito tempo, havia uma tensão entre ensinar e adestrar e, de alguma maneira, certa esquerda do campo educacional acusava toda tentativa de um currículo de ser um adestramento. Aqui [nos debates] houve um consenso de que temos que educar para a autonomia, para a liberdade.”

**André Lázaro**

*Presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI*

“Conteúdos e avaliações têm que ser sempre instrumentos. Qualquer conteúdo, de certo modo, pode levar um aluno ao seu desenvolvimento pessoal, ao conhecimento do mundo e de si próprio. O importante é como trabalhar este conteúdo. Precisamos parar de levar as coisas prontas e tentar ver um pouco mais o que os alunos estão querendo.”

**Artur Costa Neto**

*Coordenador da Uncme-SP*

“Precisamos ter a ousadia, a coragem e a criatividade para pensar o que é importante para as crianças. E precisamos ter uma atenção especial à alfabetização, que é a base, a estrutura que permite que a criança e o jovem possam inovar e ser felizes no mundo em que vivem. O Brasil não está cuidando de alfabetizar e os cursos de pedagogia não estão cuidando de preparar o professor para a alfabetização.”

**Carmen Castro Neves**

*Diretora de Educação Básica Presencial da Capes*

“O grande objetivo de um processo educacional e das expectativas de aprendizagem é transformar cada um dos nossos estudantes em bons perguntadores, pessoas que tenham autonomia para caminhar, não apenas solitariamente, porque o processo criativo, por vezes, é solitário, mas que tenham também a perspectiva do coletivo, do solidário e da construção de um projeto de País.”

**Cesar Callegari**

*Membro do CNE e do Conselho de Governança do Todos Pela Educação e atual secretário de Educação Básica do MEC*

“A questão de que o currículo está muito associado à equidade é muito clara em uma rede municipal. Por que a criança de Ipanema tem direito a aprender mais do que aquela da Maré? Além disso, os pais precisam entender o que a criança vai aprender.”

**Claudia Costin**

*Secretária municipal de Educação do Rio de Janeiro*

“As expectativas de aprendizagem já deviam ter sido definidas. As avaliações se firmaram antes e o professor se viu cobrado e punido, mas sem que soubesse até que ponto tinha que ir. Quando pensamos na definição de expectativas, pensamos em dizer ao professor na sala de aula o que ele tem de ensinar, para que possa se orientar, rompendo com a fragmentação nos anos da Educação Básica.”

**Delaine Cafiero Bicalho**

*Professora da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais UFMG*

“Existe uma falsa ideia de que não se deve definir aprendizagens ou conhecimentos ou caminhos. Nosso País precisa fazer um pacto pelo direito de aprender e, para isso, vamos ter, sim, que definir caminhos, conteúdos e mudanças para a formação de professores.”

**Dorinha Rezende, deputada federal pelo DEM-TO**

*Membro da Comissão Especial para análise do PNE*

“As políticas curriculares não podem depender exclusivamente de determinações emanadas pelo poder central. Têm de nascer do chão da escola.”

**Fernando Almeida**

*Professor da PUC-SP e vice-presidente da TV Cultura*

“Definir expectativas de aprendizagem consiste não em definir as expectativas que permitiam a participação numa sociedade industrial do século passado, mas sim capacidades que permitam participar de uma economia de inovação, criatividade e conhecimento. Além disso, as competências emocionais são fundamentais, e a dissociação entre o cérebro e o coração é completamente artificial.”

**Fernando Reimers**

*Professor de Educação Internacional na Fundação Ford  
e diretor do programa de Política Educacional Internacional  
na Faculdade de Educação da Universidade de Harvard*

“Como dar as mesmas condições de aprendizagem às regiões em que a desigualdade é mais acentuada? Como dar condições de aprendizagem sem pensar na situação dos professores, nas condições físicas, materiais e pedagógicas de todas as escolas? Primeiro temos que vencer o desafio de um plano nacional único para o País, que traduza a desigualdade e os anseios da sociedade brasileira, promovendo a equidade.”

**Francisca Batista da Silva**

*Presidente do FNCEE*

“Não tem sentido falarmos em qualidade, se não tivermos clareza das nossas expectativas de aprendizagem para todos os níveis e modalidades de ensino da Educação Básica e da Superior. Essa é uma questão que precisa ser muito debatida a fim de que não se torne camisa de força para as escolas, e, por outro lado, é essencial que tenhamos definidas com muita clareza as nossas expectativas de aprendizagem em termos de nação brasileira.”

**Francisco Aparecido Cordão**

*Presidente da Câmara de Educação Básica do CNE*

“É um grande desafio pensar em uma política curricular para a Educação Básica, para a qual convirjam as fontes para os conhecimentos das crianças, sejam as digitais, sejam os livros ou outras. Alguns princípios são a garantia do direito de acesso, de permanência, e que as aprendizagens permitam compreender o mundo, quem sou, de onde venho, que a escola tem um trabalho humano, com projetos pedagógicos, de envolvimento de professores e das comunidades.”

**Jaqueline Moll**

*Diretora de Concepções e Orientações Curriculares  
para a Educação Básica do MEC*

“O debate educacional não está sendo feito por pessoas que estão na escola. Não vamos transformar a Educação brasileira de fora da escola.”

**José Francisco Soares**

*Pesquisador do Game-FAE da UFMG*

“Um desafio enorme diz respeito ao Regime de Colaboração: diferentes sistemas públicos resolveram ter sua própria proposta curricular e suas próprias expectativas, sem diálogo, nem mesmo com os parâmetros curriculares.”

**Kátia Stocco Smole**

*Coordenadora geral do Grupo Mathema*

“Não adianta ter parâmetros curriculares se não levarmos em conta a apropriação, a valorização e as novas formas de organização dos saberes. Para pensarmos em expectativas de aprendizagem temos de nos perguntar qual é a formação básica do cidadão que queremos.”

**Lenir Rodrigues Moura**

*Secretária estadual de Educação de Roraima e representante do Consed*

“É necessário educar para a vida, e o básico não pode ser o mínimo.”

**Maria do Socorro Ferreira Maia**

*Secretária municipal de Educação de Santa Cruz do Capibaribe (PE)  
e presidente da Undime de Pernambuco*

“Gosto da definição que está no relatório do Pisa [Programa Internacional de Avaliação de Alunos], avaliação com foco na capacidade que os jovens têm de usar seus conhecimentos e habilidades para enfrentar desafios do mundo real. Então, é preciso que o currículo seja relevante, compreendido e bem utilizado. Temos que mudar o que é feito no Brasil hoje, pois há um currículo muito extenso e superficial.”

**Ruben Klein**

*Consultor da Fundação Cesgranrio*

“As expectativas de aprendizagem são um assunto absolutamente estratégico para o País, na medida em que definem diversas outras políticas, como a formação de professores, tanto a continuada quanto a inicial, a formulação de materiais didáticos, a avaliação e a possibilidade de as famílias acompanharem o que está acontecendo com seu filho.”

**Viviane Senna**

*Presidente do Instituto Ayrton Senna  
e membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação*



# Formação inicial do professor

*Esta sessão debateu as necessidades de melhoria na formação inicial docente para que os professores estejam mais preparados a fim de garantir a aprendizagem das crianças e dos jovens da sociedade atual.*

## Contexto

Evidências de estudos internacionais e nacionais têm ressaltado a qualidade dos professores como o fator de maior impacto no aprendizado do aluno. É possível afirmar, portanto, que o professor é o profissional mais importante para qualquer país construir um bom sistema educacional. Embora o objetivo central da oferta de Educação seja o aluno aprender, o agente fundamental é o docente, que é responsável pelo processo de ensino-aprendizagem.

A Educação Básica brasileira conta com 2 milhões de professores, e a tão almejada Educação de qualidade depende, entre outros fatores, do reconhecimento e da valorização desses profissionais, bem como de uma formação inicial em cursos superiores e de uma formação continuada em consonância com as necessidades contemporâneas. Segundo dados do Censo Escolar 2011, coletados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e expostos na *Sinopse Estatística da Educação Básica*, 11.363 professores possuíam apenas nível Fundamental (0,6% do total), e 131.082 tinham cursado até o Ensino Médio, sem realização de curso normal ou magistério (6,4%). Com Ensino Superior, o Brasil contabilizou 1.515.322 docentes, o que equivale a 74,1% do corpo profissional. Os dados podem ser observados na Tabela: →

<b>NÚMERO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR ESCOLARIDADE, SEGUNDO A REGIÃO GEOGRÁFICA - 2010</b>					
Região	Fundamental	Ensino Médio	Normal/ Magistério	Superior	Total
Brasil	11.363	131.082	387.583	1.515.322	2.045.350
Norte	1.637	15.149	46.799	112.610	176.195
Nordeste	6.049	58.399	188.251	350.660	603.359
Sudeste	1.661	33.687	108.197	676.830	820.375
Sul	1.372	13.279	32.571	251.514	298.736
Centro-Oeste	644	10.568	11.765	123.708	146.685

Fonte: Síntese Estatística da Educação Básica - MEC/Inep/Deed

Em um mundo em permanente e acelerada mudança, em que os papéis da sociedade e da família não são mais os mesmos, a escola contemporânea e os métodos didáticos precisam se adaptar às novas necessidades, juntamente com a transformação da formação docente. O professor tem o papel de trabalhar com a realidade dos dias de hoje e tornar a herança cultural acessível às crianças. Para isso, torna-se imprescindível que esse profissional também tenha bagagem para fundamentar a apresentação do mundo aos seus alunos, a fim de ajudá-los a se desenvolver e a realizar todo o potencial que têm. Como é necessário um tempo considerável para mudar o rumo da formação inicial do professor, tal questão ganha urgência e centralidade. →

## BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL

O primeiro modelo de formação docente no País foi proposto no século 19, com a criação das Escolas Normais. Elas conferiam grau de nível Médio e promoviam a formação dos profissionais para os primeiros anos do Ensino Fundamental, até hoje, e mais recentemente para a Educação Infantil.

A partir dos anos 1930 do século passado, surgiu a preocupação com a formação de professores para o "secundário", que correspondia, à época, ao ginasial (hoje, anos finais do Ensino Fundamental) e ao colegial (Ensino Médio). Até aquele momento, as escolas secundárias eram poucas, o número de alunos era pequeno, e os professores, em geral, profissionais liberais ou autodidatas.

Os primeiros bacharéis das universidades brasileiras, após 1930, puderam cursar, além dos três anos do curso de bacharelado, um ano de disciplinas da área de Educação para a obtenção da licenciatura, com conteúdos de didática e prática em sala de aula. Este mesmo modelo foi aplicado ao curso de pedagogia, regulamentado pela primeira vez em 1939, que se destinava a formar especialistas em Educação e professores para as Escolas Normais.

Em 1986, o extinto Conselho Federal de Educação aprovou a reformulação do curso de pedagogia e abriu a possibilidade de esses cursos formarem professores para 1ª a 4ª séries, primárias, que hoje compõem os anos iniciais do Ensino Fundamental. As instituições privadas foram os principais atores no processo de expansão dessa formação. A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, estabeleceu que a formação de docentes para a Educação Básica seja realizada em nível Superior, em curso de licenciatura em universidades e institutos superiores de Educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal (art. 62, *caput*).

## Carreira pouco atraente

A carreira do docente da Educação Básica é desprestigiada no Brasil, diferente da do professor universitário, que é admirado socialmente, vira fonte de informação para os meios de comunicação e é celebrado pelos familiares. A remuneração média da categoria da escola básica é 37,7% mais baixa que a de profissionais com nível de escolaridade semelhante, ainda que existam atrativos compensatórios, como estabilidade, aposentadoria especial e mais dias de férias.

Os cursos de pedagogia e licenciatura, por sua vez, estão entre os menos concorridos nos vestibulares. Com isso, parte dos universitários que optam por essas graduações, no decorrer dos anos, busca outras áreas, seja na Educação, seja em diferentes setores. Outro ponto destacado durante o Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” é que, nas licenciaturas, os ingressantes, muitas vezes, não têm interesse de se tornarem professores, mas, sim, apenas de obter um diploma de Ensino Superior para migrar para outras oportunidades profissionais. Os alunos mais bem preparados no Ensino Médio, em geral, não seguem para os cursos de formação docente.

Os docentes com as melhores formações, muitas vezes, acabam abandonando a escola a fim de buscar trabalhos mais atraentes financeiramente. De acordo com os debatedores do Congresso, o que se vê em municípios e estados que estimulam seus professores a seguir na Pós-Graduação é que uma parcela desses profissionais obtêm o título acadêmico e opta por deixar o exercício profissional na Educação Básica.

A categoria dos professores argumenta que a má remuneração leva alguns deles a assumir até três turnos de trabalho diário para melhorar sua remuneração. Esse tempo em sala de aula limita a possibilidade de formação continuada e implica uma carga de trabalho extraclasse para preparação de aulas e correção de trabalhos.

## Desafios

Os resultados de aprendizagem dos alunos indicam, segundo especialistas, que a formação inicial dos professores não vem conseguindo garantir que todo profissional esteja preparado para lidar

com os desafios da sala de aula e para contribuir com os conteúdos específicos das diferentes áreas do saber. O problema apontado é que não há integração entre os centros de formação e as necessidades da escola. Em geral, os currículos dos cursos superiores têm pequena carga de disciplinas essenciais como didática e prática docente. O resultado é uma formação distante da realidade da escola brasileira.

A distância entre a escola básica e as instituições formadoras tem como consequência, de acordo com participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, uma formação por docentes de Ensino Superior sem a necessária experiência pedagógica com crianças e jovens. Daí a conclusão de que as graduações têm se mostrado alheias aos problemas da Educação Básica. A ideia de um Instituto Superior de Educação, voltado para a formação de ponta do docente da escola básica, foi implementada após a promulgação da LDB, mas não atingiu os resultados esperados, especialmente na rede privada de Ensino Superior. Ao longo dos anos, diminuiu o interesse pelo conhecimento da prática de aula desenvolvido outrora pelas Escolas Normais. →

## O PAPEL DAS UNIVERSIDADES NA FORMAÇÃO DOS PROFESSORES

Uma crítica frequente no Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” é a de que a formação de professores foi relegada a um lugar secundário. Na cultura da academia, em geral, quem se dedica a lecionar e se debruça sobre as questões da Educação é pouco valorizado. O interesse das universidades, em geral, está voltado para a pesquisa e a publicação de estudos que recebem financiamento de agências fomentadoras.

As pesquisas sobre didática na sala de aula e sobre o registro desta atividade ainda se dão em número reduzido, em grande medida, porque não são valorizadas por organismos de fomento nem por revistas científicas. Raros são os professores e pesquisadores que recebem bolsas para tal atividade. Uma medida interessante de estímulo ocorreria se os órgãos de fomento à pesquisa destinassem parte mais significativa dos recursos aos docentes e acadêmicos dedicados às questões de sala de aula e de aprendizagem.

As opiniões expressadas no Congresso convergem no seguinte ponto: a formação oferecida não atende às necessidades atuais de nosso País, e mostra-se insuficiente para responder à complexidade de que o processo educativo se envolve.

## Currículos muito teóricos

Há uma fragmentação na formação de professores identificada pelos estudiosos, gestores e profissionais da sala de aula. Os docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, graduados em cursos de pedagogia, são polivalentes e com formação insuficiente nos conhecimentos das áreas específicas. Por outro lado, os docentes graduados nos cursos de licenciatura não têm, em média, suficiência de prática didático-pedagógica.

Apesar das exceções, como a de universidades de excelência em vários estados do País, a qualidade do ensino dos cursos de pedagogia não é considerada satisfatória. O fator que mais contribui para isso, de acordo com as discussões do Congresso, é o fato de os currículos estarem sobrecarregados por conteúdos teóricos, com pouco espaço para o aprofundamento nas práticas de sala de aula. Nas licenciaturas, que preparam os docentes para os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, os cursos giram basicamente em torno do conteúdo das áreas de referência, e oferecem pouca atenção ao campo da Educação e das práticas em sala de aula. O licenciando dificilmente tem condições de situar devidamente seu trabalho no contexto escolar em que lecionará.

A pesquisa *Ensino Fundamental: Instituições Formadoras e seus Currículos*, realizada pela Fundação Carlos Chagas, em 2009, coordenada pela professora Bernardete Gatti, sob encomenda da Fundação Victor Civita, aponta que menos de 15% da composição dos currículos está ligada às didáticas específicas. Além disso, as licenciaturas não são valorizadas no ensino superior; ou são réplicas dos bacharelados ou acabam ignoradas por professores mais experientes que não se interessam por formar professores de Educação Básica. O que disso decorre é um alto índice de evasão, principalmente nas áreas de matemática, física, química e biologia.

## Proposições

Diante dos novos conhecimentos sobre os processos cognitivos da aprendizagem, o papel do professor assumiu características novas, com consequências sobre sua formação. Ciente da complexidade do mundo no século 21, o professor (peça-chave na intermediação do processo de aprender) deve estar respaldado por conhecimentos técnicos e pedagógicos adequados.

É necessário, segundo os participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, oferecer mais carga horária ao desenvolvimento de habilidades profissionais específicas para a atuação nas escolas e nas salas de aula, melhorando os currículos das instituições formadoras de docentes. Outra sugestão é que o desenho do currículo leve em conta as inovações trazidas pelo sistema de avaliações implantado nas últimas décadas no País. Atualmente, os alunos são examinados em competências, como: dominar linguagens, compreender fenômenos, enfrentar situações-problema, construir argumentações e elaborar propostas, e tal concepção ainda não orienta a formação docente.

Avaliação permanente, responsabilização pelo processo de ensino-aprendizagem e cooperação são conceitos que parte dos presentes sugeriu fossem incorporados à formação e ao cotidiano da escola, juntamente com o conhecimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Prova Brasil e Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), embora já com cinco anos de sua implantação, ainda não tem sido utilizado como instrumento de planejamento e gestão do ensino.

Há consenso de que a preparação para a vida profissional na escola precisa estar conectada às realidades atuais, contemplando o tratamento e aplicação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), das novas metodologias educacionais, dos padrões de qualidade, das expectativas de aprendizagem para cada ano ou ciclo escolar, das mudanças recentes na legislação, de assuntos como progressão continuada, o Ensino Fundamental de nove anos, a Educação integral, a defasagem idade-série, entre outros.

Os cursos de nível superior de formação docente precisam inovar para prover a seus alunos ferramentas que os ajudem na sala de aula, com forte base de conteúdo e também habilidade para entender os diferentes contextos dos estudantes. Faz-se necessário que o novo professor tenha condições de responder às demandas sociais

da Educação e oportunidades de enriquecer suas vivências culturais. Para tanto, além dos conteúdos específicos das áreas do conhecimento no campo da docência (alfabetização, fundamentos da Educação, currículo e programas, matemática, língua portuguesa, ciências naturais etc.), especialistas defendem a inclusão, na grade dos cursos superiores, de saberes relacionados ao desenvolvimento humano (as diferentes fases da vida), fatores socioambientais que interferem no desenvolvimento e nas relações interpessoais.

A transformação curricular da formação do docente culminaria na inversão de uma pergunta que está sempre na mente dos professores: em vez de refletir sobre “como devo ensinar”, o estudante de pedagogia e de licenciaturas pode ser estimulado a pensar sobre “como o aluno vai aprender”. Para isso, técnicas de gestão da turma precisam de algum modo ser abordadas durante a formação superior.

## A defesa dos institutos de formação

Para parte dos especialistas que defendem a constituição de institutos específicos para a formação docente, um dos obstáculos para o funcionamento de um bom currículo é a falta de um *locus* adequado para tal curso. A experiência atual, com a inserção da formação apenas na realidade universitária, evidencia a necessidade de um centro formador que esteja mais vinculado ao dia a dia das escolas de Educação Básica.

Os centros formativos, segundo essa visão, devem ter a atribuição de se dedicar aos conteúdos necessários para o trabalho em sala de aula, fomentar a crítica dos futuros professores com disciplinas teóricas da Educação, estudar os materiais didáticos existentes, procurar formas inovadoras de lecionar, apropriar-se dos resultados das avaliações externas, a fim de que a formação de professores esteja, de fato, vinculada aos desafios da sala de aula. Os cursos, por sua vez, conforme defendem especialistas, precisam ter carga horária mais elevada que a atual em atividades práticas, sempre com orientação.

A visão, entretanto, não é unânime. Outra parcela dos estudiosos presentes no Congresso avalia que o problema da formação docente no Brasil não será resolvido com a criação de novos institutos formadores, uma vez que esse projeto já foi debatido nos anos 1990, chegou a ser implantado, mas não obteve sucesso. →

## BOLSAS DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA

Com o objetivo de conceder bolsas de iniciação à docência para alunos de cursos de licenciatura e para seus coordenadores e supervisores responsáveis, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) criou, em 2009, o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid).

De acordo com o órgão, o programa responde ao compromisso do MEC de investir na valorização do magistério e na melhoria da qualidade da Educação Básica brasileira. A intenção é, segundo o *site* do Pibid, “incentivar os jovens a reconhecerem a relevância social da carreira docente; promover a articulação teoria-prática e a integração entre escolas e instituições formadoras; e contribuir para elevar a qualidade dos cursos de formação de educadores e o desempenho das escolas nas avaliações nacionais”.

O *site* do MEC diz ainda que “a intenção do programa é unir as secretarias estaduais e municipais de Educação e as universidades públicas, a favor da melhoria do ensino nas escolas públicas em que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) esteja abaixo da média nacional, de 4,4”. Assim, a proposta está em consonância com a ideia de aproximar universidade e escola. Até 2011, o programa havia oferecido mais de 29 mil bolsas e, de acordo com o então ministro da Educação, Fernando Haddad, a meta para 2012 era chegar aos 45 mil beneficiados.

## Residência pedagógica

Parte das contribuições no Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” defende a formulação de um programa de residência pedagógica para os estudantes dos cursos superiores de pedagogia e licenciaturas. Pela proposta, assim como um médico passa por uma formação para se tornar cirurgião, pediatra, cardiologista, entre tantas outras especialidades, o futuro professor teria uma imersão na vida prática profissional.

Nessa etapa da vida acadêmica, o aspirante à docência poderia ser remunerado com bolsas, assim como os futuros médicos especialistas. O valor do benefício precisa estar de acordo com as características da função, que é a de colaborar com o aprendizado de crianças e jovens – tarefa de mais alta responsabilidade. Para a consultora e ex-secretária da Educação do Rio Grande do Sul, Mariza Abreu, os sistemas de ensino devem também qualificar o está-

gio probatório como momento de avaliação e correção de deficiências da formação inicial, como mais uma iniciativa de aproximar a vida acadêmica à prática em aula.

## Formação continuada

Para participantes do Congresso, é necessário que a formação continuada para os profissionais da ativa seja considerada como um direito a ser assegurado, promovendo o intercâmbio de experiências em busca da superação de problemas do dia a dia e aprofundamento teórico. Além disso, a formação inicial e a continuada precisam estar articuladas. As duas têm suas especificidades, e tanto os professores da ativa seriam beneficiados ao conhecer inovações acadêmicas, quanto os futuros professores, ao tomar contato direto e precoce com colegas e a realidade de sala de aula relatada por eles.

Vale lembrar que, para o sucesso da formação em atividade, ela precisa contar com o apoio da coordenação pedagógica da unidade escolar, e, mais do que tudo, fazer parte da jornada de trabalho do professor e do seu contexto. Dessa forma, seria desejável que o contrato dos professores com a escola pública previsse jornada integral na mesma escola, para que parte dela fosse aproveitada em aulas, parte em atividades de preparação e reflexão pedagógica, e parte em formação.

## Docentes tutores

Outra sugestão de participantes do Congresso é promover professores experientes à condição de tutores dos colegas em formações específicas voltadas para a prática em sala de aula. Tal estratégia teria, ao menos, dois impactos diretos: o de valorização da trajetória profissional dos docentes experientes, e o de voltar à formação continuada aos problemas práticos do dia a dia das instituições de ensino. Um terceiro efeito positivo seria o de aproximar diferentes gerações de docentes na busca por uma escola melhor.

## Considerações finais

É urgente que a função do professor alcance o prestígio social necessário a uma Educação de qualidade. Os gestores da Educação, nas diferentes esferas do poder público, têm a responsabilidade de estimular a presença dos professores na sala de aula e de desenvolver programas de formação continuada. As agências de fomento, por sua vez, podem se tornar importantes parceiras por meio de estímulo e recursos às pesquisas sobre didática e práticas em sala de aula. Além disso, uma sugestão inovadora para a efetiva integração do curso de formação de professores com a atividade prática dentro do espaço escolar é a criação de programas de residência pedagógica, nos moldes da carreira de medicina, para que seja feita a necessária articulação entre a universidade e a escola básica.

Outra sugestão é que existam políticas públicas para melhorar a formação inicial, como a revisão de currículos e cursos, e para a valorização profissional, com salário atraente e carreira estimulante. Sem estes elementos, fica difícil os cursos de licenciatura e pedagogia proporcionarem aos futuros professores boas perspectivas. ♦

## SESSÃO 4: FORMAÇÃO INICIAL DO PROFESSOR

### Entidade parceira

**Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)**

### Participantes da sessão

**Apresentadora Priscila Cruz** diretora executiva do Todos Pela Educação

**Moderador Mozart Neves Ramos** membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho de Governança do Todos Pela Educação

**Expositor Isaac Roitman** coordenador do Grupo de Trabalho de Educação da SBPC

**Síntese André Lázaro** presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI

### Debatedores

**Ana Inoue** consultora do Itaú BBA e diretora do Instituto Acaia

**Angela Dannemann** diretora executiva da Fundação Victor Civita

**Araci Asinelli da Luz** professora da Universidade Federal do Paraná (UFPR)

**Beatriz Cardoso** coordenadora da Comunidade Educativa Cedac

**Carmen Castro Neves** diretora de Educação Básica Presencial da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

**Dorinha Rezende** deputada federal, membro da Comissão Especial para análise do Plano Nacional de Educação (PNE) na Câmara

**Francisca Batista da Silva** presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE)

**Gisela Wajskop** diretora-geral acadêmica do Instituto Singularidades

**Lisbeth Cordani** professora aposentada do Instituto de Matemática e Estatística (IME) da Universidade de São Paulo (USP)

**Luis Carlos Menezes** professor do Instituto de Física (IF) da Universidade São Paulo (USP)

**Marcelo Lourenço** reitor do Centro Universitário de Votuporanga (Unifev), vice-presidente da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc) e membro do Fórum Nacional de Educação

**Maria Helena Guimarães Castro** ex-secretária de Educação de São Paulo e coordenadora geral executiva do Parceiros da Educação

**Maria Lúcia Cavalli Neder** reitora da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)

**Maria Luiza Martins Aléssio** diretora de Apoio à Gestão Educacional da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC

**Mônica Bertoni** professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS)

**Neyde Aparecida da Silva** secretária municipal de Educação de Goiânia e presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) de Goiás

**Pedro Rubens Oliveira** reitor da Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e representante da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem)

**Roberto Franklin de Leão** presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

**Ruben Klein** consultor da Fundação Cesgranrio

**Silvana de Santis** representante da Secretaria Municipal de Educação de São Caetano do Sul (Seeduc)

## Depoimentos

“A formação inicial tem de ser voltada para o conhecimento específico, isto é, é preciso saber o que é para ensinar. O professor também tem de saber o que fazer diante de um aluno que não aprende.”

**Ana Inoue**

*Consultora do Itaú BBA e diretora do Instituto Acaia*

“A formação exige uma articulação da universidade com a escola e com a comunidade. Portanto, uma formação isolada do campo da experiência é inútil e absolutamente insatisfatória. Uma segunda premissa é que a formação inicial e a continuada devem conviver e cooperar, mas não se pode imaginar que a continuada vá suprir as deficiências da inicial.”

**André Lázaro**

*Presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI*

“Um aspecto fundamental é o alinhamento das expectativas de aprendizagem com o currículo de formação de professores e, conseqüentemente, com as avaliações de larga escala que são feitas no Brasil. Senão, produziremos um sistema esquizofrênico, sem base.”

**Angela Dannemann**

*Diretora executiva da Fundação Víctor Civita*

“A formação de professores na universidade tem inúmeras lacunas, mas não formamos um professor para a escola privada e outro para a escola pública. Então, pergunto: Por que este mesmo professor tem sucesso na escola privada e não na pública? Há uma mudança de currículo a ser feita, mas algo é fundamental: o investimento em Educação, as condições de trabalho e a valorização.”

**Araci Asinelli da Luz**

*Professora da UFPR*

“Uma arapuca que o Brasil acreditou em um dado momento era investir muito em formação continuada, como mecanismo de consertar o problema da formação inicial. É preciso fazer as duas coisas ao mesmo tempo, e, enquanto não superarmos o problema real da formação inicial, estaremos sempre correndo atrás de um prejuízo que não tem fim.”

**Beatriz Cardoso**

*Coordenadora da Comunidade Educativa Cedac*

“A Capes assumiu compromissos fundamentados em um tripé que envolve o fomento e a formação de qualidade, a articulação entre pós-graduação, formação de professores e escolas de Educação Básica, e a produção e disseminação de conhecimento.”

**Carmen Castro Neves**

*Diretora de Educação Básica Presencial da Capes*

“É fundamental o enfrentamento do *locus* da formação. A universidade não dá importância, na grande maioria das vezes, para a formação de professores, que é periférica e não é valorizada.”

**Dorinha Rezende**

*Deputada federal, membro da Comissão Especial para análise do PNE*

“Já temos a consciência de que precisamos avançar em relação à formação inicial dos professores de modo geral, e mais ainda à dos professores para as escolas do campo, da Educação Especial, de Jovens e Adultos, que atuam com a diversidade. Precisamos universalizar as políticas para atender a toda essa diversidade.”

**Francisca Batista da Silva**

*Presidente do FNCEE*

“Sugiro um paradigma baseado no seguinte tripé: ampliação do universo cultural do aprendiz de docente; aprendizagem das didáticas e metodologias de ensino por áreas, idade e segmento; e constituição da escola básica como um *locus* de formação, onde se faz estágio supervisionado desde o primeiro ano, investigação docente e residência pedagógica como pressuposto para o ingresso na carreira.”

**Gisela Wajskop**

*Diretora-geral acadêmica do Instituto Singularidades*

“A formação do professor é um compromisso de toda a sociedade. Destaco o papel do Estado em promover a parceria das universidades públicas na formação do que chamaria ‘um novo professor’, que vai atuar no século 21.”

**Isaac Roitman**

*Coordenador do Grupo de Trabalho de Educação da SBPC*

“Um dos problemas da formação é que os professores das áreas específicas que fazem licenciatura têm pouco conteúdo pedagógico, e os da área de pedagogia, pouco conhecimento da área específica. Isso precisa ser mudado, com uma parceria da universidade com a escola, em um sistema de residência, em que o professor pega seu avental branco e fica imerso na escola.”

**Lisbeth Cordani**

*Professora aposentada do IME da USP*

“A solução é ter na escola o professor formador. Seria um professor que, durante, por exemplo, 20 horas, trabalha como professor da escola e, nas outras 20 horas, é docente de um *campus* avançado, que é a escola como centro formador, ligado a um instituto federal, universidade comunitária ou pública.”

**Luis Carlos Menezes**

*Professor do IF da USP*

“Formar o professor que contribuirá com o desenvolvimento das próximas gerações brasileiras deve ser uma política de Estado, com a participação ativa da família, da sociedade e do governo, na forma de um pacto nacional pela qualidade da Educação, como símbolo maior da liberdade.”

**Marcelo Lourenço**

*Reitor do Unifev, vice-presidente da Abruc e membro do Fórum Nacional de Educação*

“Os cursos de formação inicial não estão cumprindo sua missão. Não adianta apenas dizer ‘vamos ampliar as vagas nas universidades’, para que elas reproduzam aquilo que não está dando certo. Temos de pensar, sim, em revirar esses cursos.”

**Maria Helena Guimarães Castro**

*Ex-secretária de Educação de São Paulo e coordenadora geral executiva da ONG Parceiros da Educação*

“É preciso ter coragem para assumir no curso de pedagogia uma formação bastante extensa, bastante intensiva na área da linguagem e da matemática e também nas áreas técnico-científicas, mais formação estética e, sobretudo, cultural.”

**Maria Lúcia Cavalli Neder**

*Reitora da UFMT*

“O primeiro desafio da formação inicial é com o professor já na ativa. A presença do educador da Educação Básica dentro da universidade é transformadora, e a formação em estágio faz a ponte para o aluno das licenciaturas ultrapassar a fragmentação dentro da universidade.”

**Maria Luiza Martins Aléssio**

*Diretora de Apoio à Gestão Educacional da SEB do MEC*

“Se quisermos melhorar a qualidade do ensino, temos que priorizar as séries iniciais e trabalhar com o curso de pedagogia. Fazer o aluno [futuro professor] aprender conteúdos, desenvolver habilidades de leitura, escrita, comunicação, conhecer diferentes metodologias e ainda ser crítico, criativo, utilizar novas tecnologias e efetivamente gostar do que faz é o nosso desafio.”

**Mônica Bertoni**

*Professora da PUC-RS*

“A maioria dos professores que fazem a formação nas universidades não está preocupada e não entende de escola pública. Deveríamos ter um centro de formação, um instituto dentro das universidades e fora dos departamentos.”

**Mozart Neves Ramos**

*Membro do CNE e do Conselho de Governança do Todos Pela Educação*

“Hoje, pelo menos, já temos um grande número de professores que passaram pela universidade, o que não acontecia há 30 anos. Houve muitos avanços com relação à formação. Precisamos realmente valorizar e resgatar a autoridade do professor.”

**Neyde Aparecida da Silva**

*Secretária municipal de Educação de Goiânia e Undime de Goiás*

“É importante tratar de três eixos temáticos: a identidade do educador, na relação com o aluno e a sociedade; a autoridade do professor e seu resgate, com a formação integral; e valorização do professor, que começa pelos salários.”

**Pedro Rubens Oliveira**

*Reitor da Unicap e representante da Abruem*

“O professor deve ter sólida formação inicial, presencial, que alie teoria e prática e que tenha o mundo do trabalho como elemento fundamental. Quando se fala em formação ligada diretamente à aprendizagem, é preciso levar em conta que não existe aprendizagem neutra. Um projeto de Educação está ligado a uma visão política de mundo. Portanto, o professor precisa ter uma formação que lhe permita ler que não há neutralidade, contextualizar seu trabalho e ler o mundo para além do conteúdo programático da disciplina.”

**Roberto Franklin de Leão**

*Presidente da CNTE*

“Temos de garantir que os professores conheçam as avaliações nacionais, seus resultados, e que elas existem para um diagnóstico da qualidade do ensino. Também poderia haver especializações para os professores, por exemplo, os especializados em alfabetizar, em aulas de reforço, que é algo que existe fora do País.”

**Ruben Klein**

*Consultor da Fundação Cesgranrio*

“Temos nos esquecido de levar em conta que o trabalho de ensinar e o trabalho de aprender são possíveis graças à relação travada entre o professor e o aluno. Isso tem uma dimensão emocional e pedagógica muito grande, que se chama afeto. Temos visto questões muito técnicas, mas deixado um pouquinho de lado o afeto na formação do professor.”

**Silvana de Santis**

*Representante da Seeduc de São Caetano do Sul (SP)*

# Carreira do professor

*O objetivo desta sessão foi discutir as medidas a serem adotadas para tornar a carreira docente mais atrativa. Plano de carreira, remuneração e condições de trabalho foram alguns dos assuntos debatidos.*

## Contexto

É consenso que o professor bem preparado, valorizado e comprometido com a aprendizagem tem papel central no desempenho dos alunos. Sem ele, mesmo as políticas educacionais mais coerentes perdem boa parte do poder de promover mudanças efetivas na qualidade da Educação. No Brasil, contudo, a carreira docente apresenta baixo prestígio e enfrenta problemas de atratividade.

A Lei nº 5.692, de 1971, foi a primeira no Brasil a determinar a existência de planos de carreira para o magistério público de 1º e 2º graus. A Constituição Federal (CF) de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, inauguraram uma nova realidade institucional para a Educação brasileira e, em decorrência, para a valorização do magistério, articulando remuneração, carreira e condições de trabalho.

Em 1996 e 1997, com a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, a Lei nº 9.424, de 1996, que regulamenta o Fundef, a Resolução nº 3, de 1997, da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), que dispõe sobre diretrizes nacionais para a carreira do magistério, e, posteriormente, no período 2006 a 2009,

com a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a Lei nº 11.494, de 2007, que regulamenta o Fundeb, a Lei nº 11.738, de 2008, que institui o piso salarial nacional do magistério público, e a Resolução nº 2, de 2009, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), com novas diretrizes nacionais para a carreira dos professores, correspondem a outros dois momentos normativos para valorização do magistério, por meio do aperfeiçoamento das carreiras e melhoria da remuneração. →

### A CARREIRA DO PROFESSOR NA LEI

A Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que deu nova redação aos artigos, 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determina, em seu artigo 1º, alteração da redação do inciso V e inclusão do inciso VII e do parágrafo único no art. 206 da Constituição Federal, conforme segue:

“(...) V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

(...) VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da Educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da Educação Básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.”

Já a Lei nº 11.494, de 2007, que regulamentou o Fundeb, aponta o seguinte:

“Art. 40. Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais da Educação Básica, de modo a assegurar:

- I - a remuneração condigna dos profissionais na Educação Básica da rede pública;
- II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;
- III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os planos de carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino.”

Apesar do arcabouço legal, as iniciativas de valorização da carreira docente têm enfrentado dificuldades de implantação. Antonio Lambertucci, diretor de Valorização dos Profissionais da Educação na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação (MEC), afirmou, no Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, que o Pacto Nacional pela Valorização dos Profissionais de Educação, de 1994, já definia que era necessário um piso nacional, carreira e melhoria das condições de trabalho dos professores. Mesmo assim, a maior parte dos 2 milhões de professores da Educação Básica não está enquadrada em planos de carreira, que proporcionam, ao longo da vida profissional, uma situação econômica condizente com a importância de sua função social.

O salário médio do professor da Educação Básica, da rede não federal, com Ensino Superior completo ou incompleto foi de R\$ 1.745, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2009, para um período padronizado de 40 horas de trabalho semanais. Já o salário médio dos profissionais com nível superior completo ou incompleto, exceto professores da Educação Básica, foi de R\$ 2.799, no mesmo período.<sup>1</sup> Portanto, a remuneração média do professor é 37,7% menor que a de outros profissionais com formação semelhante.

Especialmente em 2011, muitas greves foram deflagradas em vários estados e municípios para exigir o cumprimento do piso salarial nacional. De acordo com Lambertucci, o problema decorre, em parte, de dificuldades orçamentárias. Ele afirma que o MEC pretende promover mesas de diálogo com órgãos educacionais do País para discutir a implantação de pisos e planos de carreira. Destacou também que o Plano Nacional de Educação (PNE) coloca como meta que os salários sejam equiparados a outras remunerações do mercado. →

1. Os dados estão disponíveis na Nota Técnica do PNE, redigida pelo MEC, em: [http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas\\_tecnicas\\_pne\\_2011\\_2020.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf). Acesso em: setembro de 2012.

## PISO SALARIAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO

A Lei nº 11.738, de 2008 (Lei do Piso), que instituiu o piso salarial nacional para magistério público da Educação Básica, determina:

“Art. 6º A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação.”

Para atender às exigências, a CEB do CNE elaborou a Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009, com as Novas Diretrizes Nacionais de Carreira. Trata-se de uma nova visão de organização da Educação Básica pública, mais particularmente do seu financiamento. Em primeiro lugar, ela apresenta o fundamento legal da fixação das novas diretrizes para os planos de carreira e remuneração do magistério público da Educação Básica. No parágrafo 2º do artigo 2º, estende as prerrogativas aos demais trabalhadores em Educação.

Já o artigo 4º e seus incisos tratam a Educação como um direito de todos e um dever do Estado. Considera a necessidade de planejar o financiamento do custo-aluno, que necessariamente se relaciona à valorização do magistério e dos demais trabalhadores em Educação. Também se conecta ao artigo 67 da LDB, quando trata do ingresso na carreira e do estabelecimento de vencimento inicial sempre igual ou superior ao piso salarial nacional, conforme dita a Lei nº 11.738, de 2008. Até então, as regras abordavam somente a remuneração média no Ensino Fundamental.

Sobre a evolução funcional, a Resolução nº 2 aponta para a combinação do tempo de serviço à qualificação e avaliação de desempenho. Sobre a formação, diz que os planos de carreira devem priorizar programas que visem ao desenvolvimento profissional, se possível, por projetos de cooperação entre os sistemas de ensino. A formação inicial e continuada deve ser meta permanente.

Quanto à remuneração dos profissionais do magistério, a Resolução nº 2 combinou a Lei do Piso, a Lei do Fundeb, a LDB e a Constituição. No artigo 3º, estabelece que a remuneração dos profissionais do magistério deve se pautar, primeiro, pela Lei do Piso, ou seja, as carreiras devem prever vencimento inicial igual ou superior ao piso nacional, com valor reajustado anualmente. Além disso, preconiza a observância da aplicação de, no mínimo, 60% das verbas do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério, conforme determina a Constituição Federal, inciso XII do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006. Aponta, ainda, para a necessidade do cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, que define os percentuais mínimos de investimento dos entes federados na Educação.

## Desafios

De acordo com participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, boa parte dos municípios não tem condições de arcar com os custos para a implantação dos planos de carreira devido à falta de recursos para a Educação. A arrecadação tributária, neste contexto, passa a ser um ponto fundamental na discussão sobre a valorização salarial docente. As profundas desigualdades sociais e econômicas entre municípios, estados e regiões do País são um agravante para a atratividade da carreira docente em todo o território nacional.

Além de salário inicial baixo, o professor da rede pública vê poucas perspectivas de ter mais responsabilidades e rendimentos ao longo da carreira. O plano de carreira está garantido por lei, e, no entanto, a evolução na docência, em boa parte do Brasil, ainda segue procedimento regido apenas por critérios de tempo de serviço e titulação. É alta a probabilidade de ter de trabalhar em caráter temporário, de curta duração, sem garantias; muitos docentes são contratados em fevereiro e dispensados em dezembro, o que faz que estejam em determinada escola em um ano e, no seguinte, em outra. Assim, não conseguem manter vínculo com a comunidade escolar em que trabalham.

Sem estímulos para aprimorar os conhecimentos e as práticas pedagógicas, a docência pode se tornar ineficiente, desatualizada e burocrática. Uma das propostas para promover o docente seria criar uma política de incentivos que premiasse o bom desempenho do educador, medido pelo resultado dos alunos nas avaliações externas. Isso, no entanto, levanta algumas questões: “Os professores que aceitam o desafio de dar aula em escolas em condições precárias e não conseguem resultados imediatos seriam penalizados?”; “É possível isolar o efeito de um professor no aprendizado dos alunos?”; “É melhor premiar os professores ou as escolas pelo desempenho dos alunos?”; “O que fazer com os professores das disciplinas que não são incluídas nas avaliações externas?”.

## Desprestígio social da profissão

Os problemas mencionados dão complexidade ao desprestígio social da profissão de educador. Os melhores alunos egressos do Ensino Médio, atualmente, não têm motivação para ingressar na

carreira, e municípios pequenos têm dificuldades técnicas e financeiras para implantar formas eficientes de selecionar professores. Muitas das redes que conseguem organizar concursos, os realizam sem uma base sólida de competências que devem constar das provas, a fim de verificar as habilidades do profissional e sua capacidade para realizar um bom trabalho em sala de aula. Além de não conseguir fazer uma boa seleção de docentes, deixam de sinalizar para os cursos de formação quais são, afinal, as competências e saberes necessários para o desenvolvimento profissional e para o bom desempenho no ambiente de trabalho.

## Formação ao longo da carreira

A formação continuada é essencial para que o professor se atualize, adquira novos conhecimentos e seja uma instância de reflexão sobre os desafios cotidianos da sala de aula. Isso inclui não apenas cursos e seminários, mas também contato frequente e organizado com colegas para trocas de experiências. Como o trabalho do professor, na maior parte do tempo, exige um esforço solitário, com pouco espaço dentro das escolas para compartilhar as dificuldades encontradas e obter orientação de outros profissionais, as estratégias de formação continuada adquirem relevância ainda maior.

O uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), para o trabalho com vídeos e internet, com o objetivo de facilitar a comunicação com as novas gerações de alunos é um desafio que exemplifica como a formação continuada deve dialogar com a inicial. Cursos de formação são dispendiosos, o que afasta mesmo os professores interessados em custeá-los por conta própria. Não se pode perder de vista que, numa sociedade de ampla circulação e disponibilização do conhecimento, a complexidade de formação de professores aumentou consideravelmente.

## Proposições

Algumas das medidas possíveis para os desafios abordados estão divididas em quatro campos diferentes. Todas elas requerem instrumentos legais para a execução, o que demanda o reforço ou aper-

feiçãoamento da legislação vigente e a busca de mecanismos para garantir o cumprimento do que está estabelecido normativamente.

## Seleção e ingresso na carreira

É no momento da seleção que se pode reafirmar quais são as características esperadas dos profissionais que ingressam na carreira. Para participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, os concursos não deveriam levar em conta apenas conhecimentos específicos da área de atuação, mas também aqueles de ordem social, organizacional e pedagógica.

É desejável, segundo estudiosos, que a seleção seja realizada, prioritariamente, para contratos permanentes de trabalho de 40 horas, que busquem fixar os profissionais em uma única rede e em uma única escola. Para áreas com falta de profissionais, como as disciplinas de química, física e matemática, há a sugestão de se criar bolsas de incentivo à formação de docentes.

Também é urgente melhorar progressivamente a remuneração inicial da carreira, a fim de atrair os candidatos mais bem preparados, de modo a equipará-la às demais ocupações que também exigem formação em nível superior. Um dos desafios é definir qual deve ser esse salário, considerando-se as limitações orçamentárias das diferentes regiões do País.

No Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” foi apontado que o período de estágio probatório deve ser regulamentado e se tornar mais rigoroso, observando critérios objetivos de desempenho. Nesse sentido, é importante que exista uma avaliação individual contínua de desempenho ao longo de toda a vida profissional. →

## PROVA NACIONAL E PNE

Durante o governo Lula (2003-2010), foram criadas leis que determinaram um piso salarial nacional para os professores e reafirmaram a implantação ou adequação de planos de carreira em estados e municípios. Foi também estabelecida a estrutura de um sistema nacional de formação inicial do professor.

A nova legislação, contudo, mostrou-se insuficiente para reverter a situação do professor no País e, em muitos casos, a norma não saiu do papel. Um dos marcos foi a Lei nº 11.738, de julho de 2008, que trata do piso salarial para professores. Segundo movimentos sindicais, ela ainda não é cumprida por vários estados e municípios. Segundo a lei, o valor mínimo do vencimento inicial das carreiras é fixado, e em 2012 foi de R\$ 1.451.

Uma medida recente, prevista para este ano, é a Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente, a ser realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Junto ao anúncio da criação do exame, foi divulgado um referencial com 20 características do bom professor.<sup>2</sup>

Outra tentativa de melhorar a carreira está exposta no novo PNE, ainda em tramitação no Congresso Nacional, que propõe igualar o rendimento médio do profissional do magistério do dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Está também prevista no PNE a obrigatoriedade de que pelo menos 90% dos professores das redes públicas de Educação Básica sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo.

2. O documento completo com os referenciais para o bom professor está disponível em: [http://consultaexamedocente.inep.gov.br/publico/download/Referenciais\\_para\\_o\\_Exame\\_Nacional\\_de\\_Ingresso\\_na\\_Carreira\\_Docente.pdf](http://consultaexamedocente.inep.gov.br/publico/download/Referenciais_para_o_Exame_Nacional_de_Ingresso_na_Carreira_Docente.pdf). Acesso em: setembro de 2012.

## Progressão e desenvolvimento profissional

A motivação para o aperfeiçoamento e o desenvolvimento de um trabalho comprometido depende, entre outros fatores, da elaboração de um plano de carreira atraente, cuja progressão estaria vinculada a critérios de titulação, tempo de serviço e desempenho em avaliações da categoria. A ascensão na carreira estaria vinculada ao aumento das responsabilidades e à complexidade das atividades desenvolvidas, com o respectivo crescimento remuneratório,

garantindo a possibilidade de desenvolvimento tanto em gestão escolar quanto no trabalho pedagógico.

É urgente, de acordo com participantes do Congresso, reduzir o número de professores temporários para consolidar a carreira, fixando-os na mesma escola. A proposta do CNE é manter, no máximo, 10% de temporários em relação à quantidade de cargos existentes em cada rede de ensino. Naturalmente, a fixação dos profissionais nas redes de ensino está relacionada ao plano de carreira e ao consequente aumento gradativo dos salários, o que deve ocorrer sem que os professores exitosos precisem deixar a sala de aula. Para tanto, podem assumir papéis de liderança, com aumento do grau de complexidade de suas atividades, tornando-se, por exemplo, tutores de outros professores na própria unidade escolar.

## Formação continuada

Outro ponto essencial, de acordo com os participantes do Congresso, é a formação continuada. Mais do que eventos, congressos e seminários, que são momentos formativos eventuais, é fundamental o investimento em formação continuada no cotidiano. Isso pode se dar, na prática, com discussões entre pares para problematizar as práticas e buscar novas alternativas de aprendizagem. O apoio para aperfeiçoamento permanente pode se beneficiar também com programas de tutoria, em que os professores contam com profissionais mais experientes para observá-los e ajudá-los a melhorar suas técnicas de ensino.

## Avaliação de desempenho dos professores

A avaliação de desempenho dos professores é uma questão controversa e ainda carece de debates profundos. Para os professores e os representantes da corporação, a avaliação de desempenho, sem estar associada a uma verificação geral do contexto em que ocorre o processo educativo, conduz a distorções na análise, resultando na atribuição de responsabilidades indevidas aos professores pelo eventual baixo desempenho dos alunos. Quando baseadas em conceitos e parâmetros transparentes, e desenhadas para ajudar os professores a se desenvolver, avaliações sistemáticas podem contribuir para fortalecer a carreira.

A matriz para a avaliação de docentes da ativa deveria, segundo os defensores da medida, levar em conta três dimensões: saberes diversificados e específicos necessários ao exercício profissional; preparação e atuação em sala de aula e no espaço escolar; resultados do trabalho, pela formação dos estudantes, aprovação e aprendizagem. O resultado do desempenho dos alunos para a promoção na carreira é uma questão a ser debatida longamente. Muitos apontam que a avaliação externa não deve ser a única forma de medir desempenho, mas sim apenas um dos elementos.

## Incentivos

O professor, como todos os demais profissionais, precisa de incentivos para aperfeiçoar seu desempenho profissional e ter a autoestima elevada perante a sociedade. Melhores salários em todos os níveis da carreira e piso salarial condigno podem ter efeito positivo sobre a qualidade do trabalho. Muitos municípios, no entanto, não têm capacidade de remunerar satisfatoriamente seus professores e, por isso, participantes do Congresso defendem aportes de recursos pelo governo federal.

Segundo estudiosos, é possível valorizar a carreira do professor por meio de outras vias que não somente o aumento do salário, como o acompanhamento dos ingressantes e o estágio probatório, ou o estímulo ao crescimento da complexidade das tarefas no decorrer da carreira.

## Considerações finais

A reestruturação da carreira docente é central para a Educação brasileira. Para concretizá-la, são necessários esforços combinados entre os entes federados e as unidades escolares, tanto no aspecto técnico quanto no financeiro. Trata-se, portanto, de um esforço que afeta as bases da gestão educacional.

A ascensão na vida profissional docente pelo desempenho e pela experiência é ponto fundamental ao se estruturar a carreira, conforme mostraram as discussões do Congresso. Ao mesmo tempo, é necessário atrair os egressos do Ensino Médio mais bem preparados para atuar na área da Educação. Esta é, no entanto, também uma consequência direta da valorização social do docente.

## SESSÃO 5: CARREIRA DO PROFESSOR

### Entidade parceira

**Ministério da Educação (MEC)**

### Participantes da sessão

**Apresentadora Priscila Cruz** diretora executiva do Todos Pela Educação

**Moderador Cesar Callegari** atual secretário de Educação Básica do MEC e membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação

**Expositor Antonio Lambertucci** diretor de Valorização dos Profissionais da Educação do MEC

**Expositor Carlos Artexes Simões** professor do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet-RJ)

**Síntese André Lázaro** presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI

### Debatedores

**Ana Inoue** consultora do Itaú BBA e diretora do Instituto Acaia

**Angela Dannemann** diretora executiva da Fundação Victor Civita

**Antonio Viveiros de Castro** diretor de escola

**Francisco Aparecido Cordão** presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE)

**Luiz Carlos Menezes** professor do Instituto de Física (IF) da Universidade de São Paulo (USP)

**Marcia Adriana de Carvalho** secretária municipal de Educação de São Francisco de Paula (RS) e presidente da Undime do Rio Grande do Sul

**Mariza Abreu** ex-secretária de Educação do Rio Grande do Sul e consultora em Educação

**Marta Vanelli** secretária-geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

**Paula Louzano** pesquisadora e consultora da Fundação Lemann

**Renan Filho** deputado federal (PMDB-AL) e membro da Comissão Especial do Plano Nacional de Educação (PNE)

**Robson Câmara** representante da Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG)

## Depoimentos

“É preciso qualificar diferentes realidades em que atuam os professores, porque não é possível fazer uma proposta de carreira como se todos os lugares fossem iguais. Em grandes centros urbanos, uma coisa é dar aulas em uma escola na zona central; outra é dá-las na periferia.”

**Ana Inoue**

*Consultora do Itaú BBA e diretora do Instituto Acaia*

“Há um risco que temos de discutir. Se há um piso [profissional do magistério público de Educação Básica] alto, e não há mudança na Lei de Responsabilidade Fiscal nem aumento de recursos, pode ocorrer um achatamento da carreira e sua inviabilidade.”

**André Lázaro**

*Presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI*

“Quero sugerir algumas estratégias: melhorar o salário inicial e criar um plano de carreira que, de fato, faça a diferença; prever aumentos gradativos com base em avaliações de conhecimento e de desempenho prático do profissional; efetivar a lei do estágio probatório; e criar a diferenciação nas carreiras, incentivando os professores mais experientes a ser tutores dos que entram na sala de aula.”

**Angela Dannemann**

*Diretora executiva da Fundação Victor Civita*

“Elevar os patamares de salário é fundamental. Um segundo desafio é a manutenção de um quadro estável de profissionais da Educação vinculados a uma mesma escola. Também é necessária uma progressão salarial que estimule o contínuo aperfeiçoamento, um processo de avaliação permanente do processo educacional de forma coletiva, democrática, transparente e objetiva, com o objetivo de melhorar a prática pedagógica e o desempenho dos alunos.”

**Antonio Lambertucci**

*Diretor de Valorização dos Profissionais da Educação do MEC*

“O professor se sente alijado do processo decisório e um cumpridor de tarefas burocráticas que a cada momento chegam à escola. Esse professor fica em uma situação de constrangimento, porque tem de cumprir emissão de relatórios, preenchimento de planilhas, e precisa dar conta do seu planejamento, precisa lecionar, avaliar.”

**Antonio Viveiros de Castro**

*Diretor de escola*

“O Brasil fez uma opção correta em relação à questão do concurso público para as escolas, com análise de títulos e provas. Essas provas têm de ser mais bem qualificadas para aquilo que esperamos obter do professor. O concurso não deve considerar apenas os conhecimentos adquiridos, mas aquilo que é fundamentalmente necessário para que o professor exerça sua função.”

**Carlos Artexes Simões**

*Professor do Cefet-RJ*

“É possível fazer uma aposta que, em geral, não se faz no nosso País: remunerar melhor o professor. Tenho absoluta convicção de que, se isso for feito, haverá uma resposta positiva em matéria de qualidade da Educação.”

**Cesar Callegari**

*Atual secretário de Educação Básica do MEC  
e membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação*

“Uma carreira docente interessante o suficiente para atrair novos professores e manter os qualificados devidamente motivados com certeza contribuirá para a qualidade do aprendizado dos alunos nas licenciaturas e de seu desempenho profissional na escola.”

**Francisco Aparecido Cordão**

*Presidente da Câmara de Educação Básica do CNE*

“A maior parte das redes públicas de Educação tem mais de 80% e, às vezes, mais de 90% de seu orçamento comprometido com salários. A expectativa de que vamos dobrar salário não é verdadeira se não houver ampliação do orçamento. E isso significa maior arrecadação. Felizmente, o Brasil tem aumentado a arrecadação significativamente sem aumentar taxas e impostos. Mas o País precisa crescer em desempenho econômico e social.”

**Luiz Carlos Menezes**

*Professor do IF da USP*

“Temos que convergir para a luta permanente pela ampliação de recursos públicos, a fim de que haja coerência entre o arcabouço que garante o plano de carreira do professor e o efetivo financiamento público necessário para o pagamento do piso e a progressão na carreira.”

**Marcia Adriana de Carvalho**

*Secretária municipal de Educação de São Francisco de Paula (RS)  
e presidente da Undime do RS*

“Temos um grande desafio, que é como articular a avaliação docente na carreira com a efetiva melhoria da qualidade de aprendizagem dos alunos. Senão, vamos ficar chovendo no molhado, nem pagando melhor aos professores; nem valorizando a docência efetivamente, e, muito menos, assegurando a aprendizagem de todos e de cada um dos brasileiros.”

**Mariza Abreu**

*Ex-secretária de Educação do RS e consultora em Educação*

“Há muitas redes municipais ou estaduais que estão atuando com mais de 50% de seu quadro [de professores] em caráter temporário. Isso é uma descaracterização total da rede de ensino, e é impossível pensar a gestão de recursos humanos ou a política de carreira nesse cenário. Só poderemos melhorar a Educação do País se conseguirmos conjugar três elementos: formação inicial e continuada, valorização salarial e as condições de trabalho.”

**Marta Vanelli**

*Secretária-geral da CNTE*

“Destaco dois problemas [na carreira docente]: primeiro, o forte foco na antiguidade e na qualificação baseada em participação em cursos de formação continuada e, muitas vezes, pouca ênfase no desempenho do professor; segundo, a progressão vinculada somente o aumento de remuneração, e não ao aumento da complexidade ou do desafio do papel do profissional.”

**Paula Louzano**

*Pesquisadora e consultora da Fundação Lemann*

“Remuneração é muito importante, e o piso [salarial do magistério] tem de ser atraente. Mas, antes de ser atraente, precisa ser cumprido.”

**Renan Filho**

*Deputado federal (PMDB-AL) e membro da Comissão Especial do PNE*

“É preciso começar a pensar de uma forma mais ousada. Quando pensamos na carreira do professor, é necessário pensar também os desafios do desenvolvimento do País.”

**Robson Câmara**

*Representante da ANPC*



# Avaliações externas e seu uso na gestão educacional

*Esta sessão discutiu como os resultados das avaliações de larga escala podem ser traduzidos em intervenções pedagógicas voltadas para a garantia do aprendizado de todas as crianças e jovens do Brasil.*

## Contexto

As avaliações podem ser entendidas como meios para que a sociedade verifique se o direito de aprender é assegurado a cada criança e jovem. Elas consistem em processos diagnósticos, que podem auxiliar professores, gestores, famílias a construir novos rumos para a Educação. Ao fornecerem um retrato do resultado do processo educacional em determinado momento histórico, ajudam na tomada de decisão quanto ao aprimoramento e revisão do projeto pedagógico e ao desenho de políticas e programas educacionais que atendam a demandas, lacunas e expectativas da comunidade escolar, sob a perspectiva de uma oferta educacional de qualidade.

É um desafio permanente desenvolver e aprimorar metodologias, a fim de que os instrumentos de avaliação sejam capazes de fornecer, em algum nível, nuances do aprendizado em cada escola e turma. Cada prova elaborada parte de recortes limitados, que não explicam a realidade do aprendizado de cada criança como um todo, mas, sim, dão indícios relacionados à realidade interna do processo avaliativo em questão.

Desde o fim dos anos 1980, foram criados diferentes instrumentos nos níveis federal, estadual e municipal para mensurar o

desempenho dos estudantes. Houve avanços a partir de contribuições dos mais diversos setores da sociedade, inclusive de experiências internacionais, por meio dos padrões do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). Desenvolveu-se no Brasil uma tecnologia da avaliação em larga escala que permite isolar variáveis, elaborar e calibrar itens para criar testes, montar provas distintas para avaliar as mesmas habilidades em alunos diferentes, definir amostras significativas quando não é possível avaliar toda a população de alunos de um sistema, e até obter indícios sobre se o tipo de resposta dada a um item foi casual ou não.

## Avaliações nacionais em vigor

Criado em 1990, o Saeb foi a primeira iniciativa do governo federal para conhecer e acompanhar o desempenho dos estudantes no País. É realizado a cada dois anos e, por meio de amostragem, avalia alunos matriculados nos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental (antigas 4ª e 8ª séries) e do 3º ano do Ensino Médio de escolas públicas e privadas. São aplicadas provas de língua portuguesa e matemática, além de questionários socioeconômicos aos alunos participantes, professores e diretores. Os resultados, com dados sobre o desempenho de sistemas educacionais, são oferecidos para os seguintes recortes geográficos: Brasil, regiões e unidades da federação. Em 2005, o Saeb passou a ser realizado com a Prova Brasil, com a mesma metodologia e a mesma escala de proficiência.

## Prova Brasil

Em 2005, foi criada a Prova Brasil, que avalia apenas estudantes de Ensino Fundamental, de 5º e 9º anos, em escolas públicas urbanas e rurais. A avaliação, embora voluntária, é quase universal; todos os estudantes das séries avaliadas, de todas as escolas do Brasil com mais de 20 alunos na série, podem participar da prova. Como resultado, a Prova Brasil fornece as médias de desempenho para o Brasil, para regiões, unidades da federação, municípios e para cada uma das escolas participantes.

A Prova Brasil e o Saeb são hoje alguns dos componentes do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado em 2007 pelo MEC. Além das notas de português e matemática nas

avaliações, o índice leva em conta a taxa de rendimento escolar (aprovação, reprovação ou abandono). Quanto melhor for o desempenho da escola e quanto menos repetências e desistências registrar, maior será o Ideb, em uma escala de 0 a 10.

De acordo com defensores deste índice, o avanço da nova medida foi relacionar fluxo escolar ao aprendizado escolar, ou seja, se uma escola aprovar seus alunos ao fim do ano letivo sem que tenham realmente aprendido, o Ideb deixará isso evidente. Do mesmo modo, se a escola reprovar seus estudantes também será penalizada no indicador.

O índice possibilita uma visão sintética da Educação brasileira, com dados para o Brasil, unidades da federação, municípios e escolas. Também identifica os municípios com mais dificuldades, para que possam reavaliar suas políticas educacionais e pleitear assistência técnica e financeira do Ministério da Educação. →

## A PROVA ABC

O Brasil ainda não possui um instrumento de avaliação externa nacional para monitorar o aprendizado das crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental – a fase da alfabetização. Apenas a Provinha Brasil, aplicada pela própria escola, e, portanto, com caráter de avaliação interna, pretende medir as habilidades dos estudantes do início do Ensino Fundamental. Esse exame, formulado pelo MEC, é voluntário e pode ser aplicado a estudantes do 2º ano. Os resultados não são sistematizados nem divulgados, e são utilizados apenas no diagnóstico do aprendizado pelos próprios professores das turmas e gestores das unidades escolares.

Aplicada pela primeira vez em 2011, a Avaliação Brasileira do Fim do Ciclo de Alfabetização (Prova ABC) buscou medir o desempenho das crianças que concluíram o 3º ano (antiga 2ª série) do Fundamental. Uma iniciativa do movimento Todos Pela Educação, em parceria com o Instituto Paulo Montenegro, a Fundação Cesgranrio e o Inep, tem como objetivo retratar o desempenho da alfabetização das crianças de 8 anos no País. A prova ofereceu em sua primeira edição resultados regionais e do Brasil, e não foram expostos individualmente os desempenhos das escolas selecionadas, nem de municípios ou estados. Ao todo, participaram 262 turmas, com cerca de 6 mil alunos. As escolas municipais, estaduais e particulares foram selecionadas por sorteio em todas as capitais do País.

Os resultados indicam que 56,1% dos estudantes avaliados aprenderam o que era esperado em leitura, e 42,8% em matemática, com grande variação entre as regiões do País e as redes de ensino pública e privada. A Prova ABC teve também uma avaliação de escrita, inédita, e, ao todo, 53,4% dos alunos tiveram desempenho considerado adequado para a faixa etária.

## Enem

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi criado em 1998 como uma prova individual e não obrigatória. O principal objetivo era avaliar os conhecimentos adquiridos pelo aluno ao terminar o Ensino Médio, assim como a qualidade dos sistemas de ensino. Como se trata de um exame voluntário, parte dos especialistas em Educação argumenta que ele não pode ser usado para avaliar a rede como um todo.

Desde 2009, o Enem também teve ampliada sua função de seleção para cursos de diversas universidades públicas e particulares. Isso fez que o número de inscritos aumentasse de 157,2 mil, no ano de criação, para 6,2 milhões em 2011.

## Desafios

Para os especialistas presentes no Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, os avanços na formulação de avaliações externas e no aperfeiçoamento de suas tecnologias têm sido amplos, e o fato de se estabelecer mecanismos para auxiliar na busca pela qualidade na Educação brasileira pode ser considerado um ponto positivo. O desafio é aprimorar os instrumentos e a formação de gestores para se apropriarem dos resultados das avaliações externas em práticas pedagógicas.

As razões apontadas para a dificuldade no uso do conjunto de dados das provas são várias e interligadas. A título de compreensão, podem ser divididas em dois grupos: internas e externas à escola.

### Dentro da escola

A primeira razão para o uso restrito das avaliações como apoio para a intervenção pedagógica é o desconhecimento por parte dos gestores escolares. Uma pesquisa de 2010 da Fundação Victor Civita e da Fundação Carlos Chagas verificou que 47% dos coordenadores pedagógicos não sabem o que é o Ideb. É uma hipótese plausível afirmar que os resultados desse índice param no âmbito governamental.

Os cursos universitários dificilmente abordam a temática, e as Secretarias de Educação, em geral, não oferecem o suporte técnico necessário ao profissional da ativa. Ademais, parte dos educadores não entende os resultados das avaliações pela falta de clareza sobre o que devia ter sido aprendido por seus alunos.

Poucos professores e gestores conseguem interpretar os resultados de avaliações externas da forma como são apresentados. Outras vezes, profissionais da Educação não têm conhecimento das metodologias, dos resultados e das ações a serem tomadas diante das informações de um sistema de avaliação. É comum o foco no numérico (como a pontuação na Prova Brasil), e não no resultado qualita-

tivo da avaliação. Isso é, em parte, consequência dos anos em que se enxergava a avaliação como sinônimo de ranking – o que ainda acontece na comunicação dos resultados à sociedade via mídia.

Outra questão levantada por participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” é lidar com o excesso de avaliações. Afirma-se que certas regiões têm um número exagerado de provas realizadas pelos governos federal, estadual e municipal, o que prejudica o andamento do ensino.

## Fora da escola

De acordo com participantes do Congresso, falta foco, em parte significativa dos cursos universitários de formação de professores, na ação em sala de aula e, com isso, não há, muitas vezes, orientação adequada para questões como avaliações externas, material didático e expectativas de aprendizagem.

Estes últimos não estão definidos de modo claro para todo o País, e os educadores, assim como a sociedade, precisam de conhecimentos consistentes sobre o que deve ser aprendido na escola e em que momento cada etapa deve acontecer. Sem saber exatamente quais são as habilidades e competências que o aluno deve possuir ao fim de etapas ou séries, resta à escola pautar-se por avaliações na escolha por um caminho pedagógico.

Segundo o Inep, as matrizes de referência, documentos com competências e habilidades a serem verificadas pelas avaliações de larga escala, fazem um recorte dos currículos. Com isso, a leitura dos resultados das avaliações, antes de indicar o que pode ser considerado como aceitável para o sistema educacional, representa apenas indícios da aprendizagem diante de uma seleção de conhecimentos.

## Transparência dos resultados

Entre as dificuldades apontadas pelos participantes da seção, está o fluxo dos resultados: estes demorariam muito a chegar às escolas, dificultando intervenções pedagógicas. Além disso, quando disponíveis, as informações acabam sendo utilizadas para comparações e classificações entre escolas – sem o devido trabalho com o estabelecimento de focos e metas de ação.

## Proposições

De acordo com as opiniões de participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, não é recomendável que a avaliação seja utilizada para punir educadores ou criar rankings de melhores e piores escolas. Para mostrar que os resultados de avaliações podem ser associados ao processo de ensino-aprendizagem, com a função de ajudar a planejar, refletir e compreender os desafios das turmas, são necessárias novas estratégias de comunicação. Uma das sugestões neste sentido é que os gestores educacionais estabeleçam canais estruturados de contato com as equipes escolares, bem como momentos de acompanhamento e formação.

Estudiosos argumentam que as universidades poderiam abordar a dimensão do uso da avaliação, com conteúdos e estratégias práticas de avaliação formativa para a sala de aula e a compreensão de resultados de avaliações externas. Já os encontros de formação em atividade também seriam local propício para tratar de questões ligadas à temática. Foi sugerido no Congresso o incentivo à pesquisa científica que investigue temas relacionados ao dia a dia escolar, como as avaliações.

Iniciativas como essas podem mudar a interpretação sobre os usos das avaliações. No caso da externa, um objetivo a ser perseguido é a compreensão de que os conceitos finais não são notas, e de que os níveis indicados exigem mais do que as respostas tradicionais de colocar os alunos em recuperação, por exemplo. A dificuldade está em trocar as lentes no sentido de substituir a classificação por uma ótica pedagógica, com vistas a assegurar o direito à Educação. Sabe-se, contudo, que uma das estratégias fundamentais é estruturar nas secretarias municipais e estaduais quadros técnicos que possam trabalhar com as informações de instrumentos de larga escala.

### Precedência das avaliações sobre base curricular

As avaliações externas acabaram por pautar o currículo, quando especialistas presentes no Congresso apontaram que a dinâmica devia ter sido inversa. Dado que é impossível voltar no tempo, foi destacado por parte dos presentes como fundamental o desenvolvimento de estratégias que assegurem a definição de uma base

curricular nacional que venha, posteriormente, a pautar a formação docente, o material didático bem como os exames nacionais.

Os próprios instrumentos de avaliação podem ser aprimorados, com bancos de questões mais extensos, mais segurança nos processos de aplicação e melhoria da coleta de informações como indicadores socioeconômicos dos participantes.

## Resultados mais rápidos e bem explicados

Para que não sejam engavetados, os resultados de avaliações, de acordo com especialistas no assunto, precisam ser inteligíveis para aqueles a que se dirigem, ou seja, a comunidade escolar. Isso significa que é preciso não apenas divulgar os índices e pontuações, mas uma série de materiais que redunde em ações pedagógicas com o intuito de melhorar o aprendizado dos estudantes. Algumas estratégias levantadas foram:

- ◆ Produção de materiais de análise e interpretação de resultados das avaliações que façam sentido para as escolas, vencendo o reducionismo dos rankings e buscando interpretação e contextualização dos dados.
- ◆ Devolução dos resultados das avaliações com agilidade para escolas e famílias, a fim de que as medidas pedagógicas sejam tomadas a tempo de promover melhorias no aprendizado.
- ◆ Orientação a gestores e técnicos de secretarias para a leitura crítica dos resultados para ações de formação e acompanhamento pedagógico das equipes escolares.
- ◆ Articulação dos resultados a conceitos claros, bem comunicados e simples. São, portanto, necessários estudos interpretativos criteriosos, que ultrapassem os simples processos comparativos sobre o desempenho educacional de países e de regiões de um mesmo país.
- ◆ Criação de materiais em diversos suportes de mídias, como revistas, canais de televisão, materiais didáticos, entre outros, que possam auxiliar na divulgação das avaliações. É uma sugestão apoiar estratégias de formação de jornalistas e de órgãos da mídia para que as coberturas sobre avaliação possam ir além da publicação de rankings.
- ◆ Elaboração de um conjunto de materiais que expressem o resultado das avaliações com foco em diferentes públicos (dire-

tores, universidades, professores, famílias, gestores públicos, entre outros). Isso porque avaliações de larga escala são usadas pelas secretarias de formas distintas das escolas, das famílias ou de organizações não governamentais, por exemplo.

- ◆ Definir com clareza níveis de aprendizagem e metas de proficiência.
- ◆ Desenvolver estratégias complementares aos sistemas de avaliação externa, como auditorias/visitas estruturadas às escolas, questionários para pais e alunos, e construção de mais indicadores de qualidade.

## Definição de expectativas de aprendizagem

Para alguns especialistas, uma medida que auxiliaria a garantir coerência entre as diversas avaliações existentes no Brasil seria a definição de expectativas de aprendizagem para todo o País. Com uma base curricular nacional comum, educadores podem usar melhor os resultados a seu favor, no sentido de cobrir as lacunas de aprendizagem existentes.

Também seria desejável, segundo os participantes, ampliar o número de competências e habilidades verificadas nas avaliações para o Ensino Fundamental, o que envolve a inclusão de outros componentes curriculares. Língua portuguesa e matemática representam uma pequena parte dos conteúdos desenvolvidos nas unidades escolares.

## Integrar as avaliações federais, estaduais e municipais

Para reduzir a carga horária ocupada por avaliações, que chega a ser excessiva em alguns casos, seria interessante integrar instrumentos federais, estaduais e municipais com objetivos semelhantes. Para tanto, seria preciso elaborar um inventário com práticas de sucesso, com a colaboração de todos os entes federados e a cooperação técnica entre secretarias para otimizar o uso de recursos no desenvolvimento de indicadores e instrumentos de avaliação, incluindo produção de bancos de itens e materiais de apoio ao professor.

Outro benefício da integração entre escolas e secretarias seria, de acordo com os defensores da medida, a criação de uma rede

de informações com vistas ao suporte a práticas para a aprendizagem. Escolas com sucesso na evolução dos índices e pontuações poderiam compartilhar suas experiências.

## Considerações finais

As avaliações podem ser instrumentos voltados para a garantia da equidade na Educação, monitorando a qualidade no aprendizado para todos. Atualmente, elas existem em número considerável no Brasil, e abrangem o Ensino Fundamental e Médio. É necessário, de acordo com os participantes do Congresso, um aprimoramento e coerência entre os instrumentos, escalas e conteúdos avaliados.

Uma das funções da avaliação externa é servir de meio para a conscientização de que todos são responsáveis pela Educação; a avaliação estende-se para além do aluno e do professor, e alcança as famílias, universidades, gestores públicos e a sociedade de modo geral. Portanto, é necessário o estabelecimento de uma estratégia de comunicação eficiente. O papel social da avaliação só se concretiza se todos nela envolvidos compreenderem o alcance social de seus resultados. Com informação qualificada estimula-se a reflexão e fomenta-se o planejamento de intervenções necessárias para ajustes, reorientação de rotas, estabelecimento de metas e aprimoramentos. ♦

## SESSÃO 6: AVALIAÇÕES EXTERNAS

### Entidade parceira

**Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**

### Participantes da sessão

**Apresentadora Priscila Cruz** diretora executiva do Todos Pela Educação

**Moderador Maria Lucia Meirelles Reis** membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação

**Expositor Malvina Tuttman** então presidente do Inep

**Expositor Internacional Marcelo Cabrol** chefe da Unidade de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

**Síntese André Lázaro** presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI

### Debatedores

**Ana Inoue** consultora do Itaú BBA e diretora do Instituto Acaia

**Ana Lucia Lima** diretora executiva do Instituto Paulo Montenegro/Ibope

**Delaine Cafiero Bicalho** professora da Faculdade de Letras da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

**Denis Mizne** diretor executivo da Fundação Lemann

**Edna Martins Borges** coordenadora do Ensino Fundamental da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC

**José Francisco Soares** membro do Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (Game) da Faculdade de Educação (FAE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

**Kátia Stocco Smole** diretora do Grupo Mathema

**Lina Kátia Mesquita de Oliveira** coordenadora da Unidade de Avaliação do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed), da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

**Maria Helena Guimarães Castro** ex-secretária de Educação de São Paulo e coordenadora geral executiva do Parceiros da Educação

**Maria Tereza Serrano Barbosa** diretora de Avaliação da Educação Básica do Inep

**Mônica Pinto** gerente de desenvolvimento institucional da Fundação Roberto Marinho

**Odalea Barbosa de Souza Sarmento** secretária municipal de Educação de Colinas do Tocantins (TO) e representante da Undime

**Patrícia Mota Guedes** especialista em gestão educacional da Fundação Itaú Social

**Renato Júdice de Andrade** gerente da área técnica da Avaliação Educacional

**Ruben Klein** consultor da Fundação Cesgranrio

**Vanderson Berbat** coordenador de projetos do Instituto Unibanco

## Depoimentos

“Quais são as boas condições que precisamos oferecer à escola e à equipe escolar para que as avaliações possam ter outro uso? Acho que essa é a pergunta que temos de fazer.”

**Ana Inoue**

*Consultora do Itaú BBA e diretora do Instituto Acaia*

“Tem muita gente que não vê a avaliação com toda essa tranquilidade, e ainda não a entende como positiva. Temos uma missão de aproximar essas duas posições [os contrários e os favoráveis às avaliações].”

**Ana Lucia Lima**

*Diretora executiva do Instituto Paulo Montenegro/Ibope*

“O Estado entrega uma escola com vidros e cadeiras quebrados, sala suja, banheiro que não funciona, e diz: ‘Aprendam, aprendam’. Como avaliamos e retornamos a cobrança ao Estado? Qual é o Ideb que daríamos para essa política?”

**André Lázaro**

*Presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI*

“O primeiro desafio para avançar é tornar os dados que já existem compreensíveis para o professor. As informações das avaliações externas têm que ser instrumento operacional na escola e na sala de aula.”

**Delaine Cafiero Bicalho**

*Professora da Faculdade de Letras da UFMG*

“A avaliação não pode servir como base para construir expectativas de aprendizagem, currículo etc. Mas, como não há outra referência clara, as pessoas nela se apoiam para construir suas expectativas, seus currículos, suas estratégias pedagógicas, o que é ruim. O lado positivo é a avaliação realmente mostrar que é possível avançar, e precisamos do mesmo esforço concentrado nas outras áreas.”

**Denis Mizne**

*Diretor executivo da Fundação Lemann*

“Temos cerca de 50 milhões de crianças e jovens matriculados na Educação Básica, e cada uma delas tem o direito ao aprendizado de competências, habilidades básicas e gerais. Cabe ao Estado [pela avaliação] verificar se, de fato, cada uma está tendo seu direito garantido, e assegurar condições a todas as escolas para que essas crianças de fato aprendam.”

**Edna Martins Borges**

*Coordenadora do Ensino Fundamental da SEB do MEC*

“Entendo que a sociedade deve ter mais voz nos processos de avaliação, que, na minha visão, são para verificar direitos. Isso implica que a sociedade conheça e valide previamente os instrumentos que serão utilizados. Precisamos ter certeza de que o que está na Prova Brasil é o que gostaríamos que toda criança de fato conhecesse e soubesse fazer.”

**José Francisco Soares**

*Membro do Game da Faculdade de Educação da UFMG*

“Criança e jovem precisam de tempo para aprender, não dá para ter avaliação municipal, estadual, a da própria escola, porque senão eles não fazem outra coisa que não seja avaliação.”

**Kátia Stocco Smole**

*Diretora do Grupo Mathema*

“A avaliação precisa avançar em um ponto crucial, que é a produção de dados e a utilização destes para um processo de intervenção pedagógica que garanta o direito da criança de aprender.”

**Lina Kátia Mesquita de Oliveira**

*Coordenadora da Unidade de Avaliação do Caed da Faculdade de Educação da UFJF*

“Uma avaliação tem por objeto hoje, mais do que nunca, diagnosticar e apontar a realidade educacional do nosso País. Avaliação serve para isso, e não para fazermos rankings ou comparações. Os instrumentos utilizados em larga escala nos dão indicadores importantes para mensurar situações delineadas em matrizes de referências, que não substituem o currículo.”

**Malvina Tuttman**

*Então presidente do Inep*

“As competências medidas nos testes atuais não são as únicas relevantes. Hoje, há uma necessidade de reforçar o desenvolvimento das habilidades cidadãs, que são a chave para pensar a escola do século 21.”

**Marcelo Cabrol**

*Chefe da Unidade de Educação do BID*

“O Brasil avançou muito nas avaliações, e, entretanto, não sabemos como fazer a escola realmente usar os resultados. É na escola onde a Educação acontece. Então, o primeiro ponto crucial é trabalhar os resultados das avaliações externas, que são diagnósticas, como algo que poderá ajudar muito o professor a melhorar a avaliação formativa ao longo do ano.”

**Maria Helena Guimarães Castro**

*Ex-secretária de Educação de SP e coordenadora geral executiva da  
ONG Parceiros da Educação*

“Quando olhamos a avaliação, a gente não tem que de repente se apaixonar por ela. Essa reflexão vale para o grupo de especialistas em avaliação. É muito importante interpretar a escala, mas temos de ter clareza de que há crianças e professores, e eles são muito mais do que uma nota.”

**Maria Tereza Serrano Barbosa**

*Diretora de Avaliação da Educação Básica do Inep*

“A comunicação para a sociedade tem uma dimensão; a comunicação para dentro da comunidade escolar tem outra bem diversa. A primeira tem de quebrar com o paradigma do ranking. Ela precisa mostrar que o importante não são o primeiro, o segundo e o terceiro. O importante é a escola, o sistema educacional, e o que está conseguindo construir para ser melhor.”

**Mônica Pinto**

*Gerente de desenvolvimento institucional da Fundação Roberto Marinho*

“O papel do gestor dentro da unidade escolar à frente da Educação municipal ou estadual é fundamental para o seu sucesso, que é garantido principalmente quando o gestor compreende, participa, faz uma gestão democrática com a participação dos pais e alunos.”

**Odalea Barbosa de Souza Sarmento**

*Secretária municipal de Educação de Colinas do Tocantins (TO) e representante da Undime*

“É muito difícil esperar que os gestores pedagógicos das escolas, os diretores, os professores possam interpretar as avaliações externas, se as equipes das secretarias não necessariamente as dominam. Há a necessidade de um crescente investimento no fortalecimento técnico das equipes das secretarias, sejam municipais ou estaduais, para que esses profissionais que fazem visitas às escolas, que vão comunicar os resultados, tenham propriedade não só para fazer a leitura crítica, mas para auxiliar as equipes escolares a interpretar.”

**Patrícia Mota Guedes**

*Especialista em gestão educacional da Fundação Itaú Social*

“O sistema educacional será bom se ele atender a todas as crianças e a todos os jovens, se tiver a questão do fluxo resolvida e se tiver qualidade, com o aprendizado dos alunos. E me permito acrescentar uma quarta variável: a equidade. Ou seja, precisamos olhar também se todos estão aprendendo.”

**Renato Júdice de Andrade**

*Gerente da área técnica da Avaliação Educacional*

“Todas as secretarias tinham que ter grupos especializados [com entendimento das avaliações] que permaneçam nas mudanças de governo. A continuidade na Educação é fundamental.”

**Ruben Klein**

*Consultor da Fundação Cesgranrio*

“É consenso que a avaliação de larga escala funciona como um diagnóstico. Mas os resultados demoram muito a chegar para que haja uma intervenção rápida dentro da sala de aula.”

**Vanderson Berbat**

*Coordenador de projetos do Instituto Unibanco*

# Ampliação da jornada na perspectiva da Educação integral

*O objetivo desta sessão foi identificar os principais desafios das políticas de ampliação da jornada escolar, levando em conta que a Educação tem dimensões cognitivas e sociais.*

## Contexto

A Educação integral trata da formação completa do ser humano, amplia a concepção da Educação proporcionada pela escola, pela família e por toda a sociedade, além de favorecer o desenvolvimento dos alunos em situações de aprendizagem que estimulem a capacidade para convivência e participação, a aquisição de competências e habilidades para a vida adulta e o acesso aos serviços sociais. Está relacionada à expansão do contato com ambientes de aprendizagem.

O desenvolvimento integral pode ser pensado como consequência da aprendizagem que supera a mera transmissão de conhecimento. Diz respeito à experiência na escola, que não se restringe ao espaço físico das instituições de ensino; é também estar em museus, parques, quadras esportivas e todos os locais que propiciem contato com o aprendizado que dialoga com os conteúdos curriculares. Uma das demandas atuais é pela Educação que favoreça o desenvolvimento de valores e atitudes e forme cidadãos capazes de lidar com as oportunidades e desafios da vida contemporânea. Neste sentido, a Educação integral compreende competências como aprender a conviver, participar da vida pública e respeitar o meio ambiente.

A jornada de quatro horas no ensino público brasileiro é considerada insuficiente por muitos educadores para dar conta dessa demanda. Falta tempo para realizar atividades que fogem às disciplinas tradicionais, como língua portuguesa ou matemática. Além disso, em muitos casos, parte considerável do tempo não é investida na aprendizagem, mas sim em atividades burocráticas ou de disciplina da turma.

O cenário, no entanto, parece ser favorável à expansão da Educação integral. Por todo o território nacional surgem iniciativas impulsionadas por governos e por organizações da sociedade civil que visam propiciar múltiplas possibilidades de aprendizagem a crianças e adolescentes – conjugadas com proteção social – por meio da ampliação do acesso à cultura, à arte, ao esporte, à ciência e à tecnologia, com novas práticas curriculares, pedagógicas e de gestão. Muitas escolas estão se abrindo a outros espaços do território e da cidade, por meio de parcerias com diferentes instituições. Existem secretarias de Educação que tentam romper a setorialização na condução da política educacional, promovendo ações interseoriais e interinstitucionais, por exemplo, articulando-se com as políticas de cultura e esporte.

## Desafios

Os desafios para a ampliação da jornada escolar na perspectiva da Educação integral podem ser divididos em duas categorias para a análise: os de natureza de gestão e financiamento, e os de natureza pedagógica.

### Questões de financiamento e gestão

Assunto decisivo na ampliação da jornada é a oferta de infraestrutura adequada e o financiamento para a construção de laboratórios, bibliotecas com acervo significativo, espaços para o desenvolvimento de atividades diversificadas, como artísticas, esportivas e de pesquisa. Há municípios no Brasil que contam atualmente até com quatro turnos de aula. Nestes casos, o espaço físico teria de ser ampliado.

Além disso, mais horas de aula por dia, mesmo que seja apenas uma, implica alterar a dinâmica do transporte escolar. Em al-

guns casos, os veículos que deixam os alunos em casa ao final do período matutino não teriam tempo suficiente para buscar os do vespertino. No caso da jornada integral, o desafio seria prover veículos em quantidade suficiente para atender a todo o corpo discente, que entraria e sairia da escola no mesmo momento. Em muitos casos, o transporte é administrado em Regime de Colaboração entre estado e município, com equilíbrios frágeis. A oferta de mais horas de aula implica um volume maior de investimentos.

## Questões pedagógicas

A formação dos professores nos cursos de licenciatura e pedagogia, em muitos casos, não trata da Educação de maneira integral, em todos os seus aspectos. Assim, parte dos professores está despreparada para lidar com a ampliação da jornada na perspectiva da Educação integral e os problemas que podem ocorrer no cotidiano escolar.

Mudar a jornada escolar significaria modificar o sistema de trabalho de todos os envolvidos com a escola, incluindo os pais. Muitas famílias podem não acreditar, de imediato, na proposta e oferecer resistência. Além disso, é comum que os professores trabalhem em mais de uma escola. Mais horas de aulas significaria, em muitos casos, inviabilizar a jornada dupla. Seria necessária, portanto, a dedicação exclusiva do professor para a realização do planejamento coletivo.

Além disso, as expectativas de aprendizagem não estão definidas de modo claro no Brasil, nem explicitado o que deve ser aprendido na jornada ampliada na perspectiva da Educação integral. Que saberes e aprendizagens precisam ser priorizados? Como reorganizá-los em um currículo menos fragmentado para melhorar o aproveitamento do tempo? Cada estado e município têm suas próprias definições, o que exigiria a análise caso a caso. De acordo com os participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, em alguns casos, não existe projeto pedagógico para a Educação em tempo integral, sendo o ambiente escolar, muitas vezes, um “depósito de estudantes”.

Nas escolas com jornada mínima obrigatória, por sua vez, há o problema do tempo mal utilizado. Pesquisas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram, por exemplo, que o aluno brasileiro é um dos mais indisciplinados do

mundo. Assim, professores levam quase um terço do total das aulas para tornar o ambiente propício à aprendizagem. Na prática, o aprendizado ocorre durante bem menos horas do que as quatro diárias determinadas por lei.

A pesquisa «Audiência do Ensino Médio», realizada pelo Instituto Unibanco e pelo Ibope em 2011, mostrou que, em média, o aproveitamento do tempo em sala de aula nesta etapa da Educação Básica é de 43% nas instituições pesquisadas. Isso representa apenas 1h44 das quatro horas diárias legalmente previstas. O levantamento comprovou também que, quanto menos aulas, pior o desempenho dos alunos nas avaliações.

Por fim, ainda existe o estigma de que aluno que fica mais tempo na escola está de recuperação. Isso faz que a sociedade tenha uma visão negativa da necessidade de ampliar a jornada escolar para suprir lacunas de quem supostamente “falhou” em aprender. A jornada ampliada, com a perspectiva da Educação integral, deve beneficiar a todos e ajudar na busca pela equidade. Uma de suas características é ampliar o leque de possibilidades para a inclusão de novos conteúdos. →

## PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

O Programa Mais Educação, criado em 2008 pelo Ministério da Educação (MEC), repassa recursos financeiros e materiais a escolas públicas com baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que desenvolverem atividades optativas e complementares. É composto por dez macrocampos relacionados a acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos e cidadania, cultura e artes, inclusão digital, saúde, alimentação e prevenção, educomunicação, educação científica e educação econômica e cidadania (este último somente para as séries finais do Ensino Fundamental e Médio).

É coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB) e as secretarias estaduais e municipais de Educação. Sua operacionalização é feita por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O objetivo é fomentar atividades para melhorar o ambiente escolar e ampliar a jornada, com impacto na evasão, na repetência e na distorção idade-série. O governo federal repassa recursos para monitores e materiais de consumo e de apoio, de acordo com as atividades. As escolas também recebem equipamentos, como conjuntos de instrumentos musicais e rádio escolar, além de referência de valores para equipamentos e materiais que podem ser adquiridos pela própria escola com os repasses.

O programa é uma ação indutora do governo federal que dialoga com as condições e as disposições de cada um dos entes federados e com os programas em curso. Uma consequência direta é levar o debate sobre a Educação integral em todas as unidades da federação. Em 2011, eram atendidas 15 mil escolas, número que o MEC pretende duplicar até 2014. Atualmente, o programa conta com a parceria de 81 secretarias de Educação, 55 municipais e 25 estaduais, além da Secretaria de Educação do Distrito Federal.

As escolas selecionadas devem estar localizadas em capitais ou cidades de regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes, ter aderido ao Compromisso Todos Pela Educação e possuir mais de cem alunos matriculados, conforme o Censo Escolar.

## Proposições

Assim como os desafios, as soluções possíveis também estão divididas em dois grupos. Os primeiros tópicos tratarão da gestão e do financiamento, e, na sequência, serão abordadas as medidas sobre currículo e proposta pedagógica.

### Novos atores para apoiar a implantação

A ampliação da jornada escolar na perspectiva da Educação integral requer uma série de ações concatenadas, que dependem da articulação de indivíduos e instituições em torno do mesmo objetivo. Em geral, os países que adotaram este sistema definiram estratégia que leva de 15 a 20 anos para produzir resultados. Muitos, como o Chile, fizeram a mudança gradativamente, com um aumento paulatino de horas de aula por ano. Quando as Alemanhas Ocidental e Oriental se juntaram, foram necessários 15 anos para colocar os dois sistemas em sintonia em relação ao tempo de permanência na escola. No caso do Brasil, nenhum estado está imediatamente pronto para a mudança. Por essa razão, é necessária uma estratégia gradual, objetiva em relação a metas, que supere as fragmentações atuais. Segundo opiniões de participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, também é fundamental capacidade de avaliar os resultados obtidos.

Segundo os participantes do Congresso, para dar conta de coordenar a transição, é preciso formação adequada, com o reforço de valores como a primazia da aprendizagem. É desejável que a gestão pedagógica seja capaz de conduzir à elaboração e à implantação de projetos que levem efetivamente à ampliação da jornada, com a oferta de Educação integral às crianças e jovens. Também é recomendável a abertura para a participação da comunidade, de modo que se possa construir uma gestão democrática efetiva.

Mais tempo de exposição à aprendizagem demanda que os espaços sejam adequados e que exista um bom uso do tempo. Caberia, portanto, ao gestor definir essa estrutura física básica – há escolas com aulas em tempo integral que não têm banheiros ou refeitório – e construir um ambiente escolar sem o desperdício de aulas por indisciplina ou falta de planejamento. Alguns especialistas defendem também a diminuição da oferta do Ensino Médio

noturno, de carga horária reduzida – o que é um desafio para os responsáveis por escolas com esta modalidade.

Para dar conta da mudança, a intersectorialidade e o envolvimento de atores em diferentes esferas são fatores potencializadores. As parcerias e as ações integradas podem compensar lacunas. O desafio que se apresenta no cenário brasileiro é a escolha de um modelo de gestão que convoque as diferentes políticas setoriais, tradicionalmente fundamentadas de maneira autônoma, para agir em conjunto de modo a garantir o desenvolvimento dos alunos.

## Articulação dos entes federados para gestão e financiamento

O Regime de Colaboração na Educação brasileira, previsto pela Constituição Federal (CF) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), é imprescindível para que a Educação integral seja efetivada, afirmam estudiosos. Secretarias estaduais e municipais, com papéis e responsabilidades bem definidos, podem unir esforços para planejar a oferta de vagas nas redes.

A melhor articulação entre os entes federados diz respeito, sobretudo, ao financiamento da Educação. Isso afeta a proposta de Educação integral e de ampliação da jornada escolar, uma vez que mais recursos e boa gestão são condições *sine qua non* para a consolidação dessa proposta. Para os participantes do Congresso, é necessária a reestruturação dos modelos atuais de repasse de impostos e o aprimoramento de instrumentos de redistribuição dos recursos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

## Formação e jornada do docente

A transição para a Educação integral exige uma mudança na atividade do professor que deve ser prevista desde a sua formação inicial. Trabalhar melhor o tempo e estar apto para utilizar bem as aulas extras é um dos requisitos. Além disso, professores bem preparados acrescentam outras dimensões ao processo educativo, tais com motivação, sociabilidade, autoestima, cooperação e cidadania, por exemplo, aspectos não mensuráveis por avaliações padronizadas.

Segundo argumentos levantados no Congresso, um dos fatores mais importantes para melhorar o aprendizado do aluno é a qualidade do trabalho em sala de aula. Para isso, seria fundamental aprimorar a formação em serviço e os materiais didáticos de apoio ao professor.

Para além da formação, há o problema da adaptação das jornadas de trabalho. É desejável dedicação exclusiva a uma mesma instituição, de modo que o docente deixe de ser um mero instrutor, para se tornar um educador em todos os espaços e tempos da escola. É importante a adoção de políticas que aperfeiçoem a alocação de pessoal nas redes, elevando o grau de aproveitamento do tempo daqueles já contratados, com dimensionamento mais preciso das necessidades de novas contratações.

## Diversificar o currículo

A Educação integral não pode se ater apenas aos conteúdos tradicionais do currículo, afirmam os pesquisadores do assunto. Seria desejável que ela integrasse os vários campos do conhecimento às vivências escolares. Assim, seria fundamental a elaboração de novos arranjos curriculares com reconhecimento e valorização dos saberes da família e da comunidade e desenvolvimento de valores.

Uma proposta do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” é que as habilidades não cognitivas precisam estar contempladas e fazer parte também da avaliação, que poderia ir além das provas de língua portuguesa e matemática. Os conteúdos, por sua vez, não deveriam estar separados em um turno próprio, e, sim, integrados a um projeto pedagógico. O esporte, por exemplo, pode ser entendido, de acordo com a atleta Ana Moser, como uma forma de integrar corpo e mente dentro dos princípios da Educação integral. As preocupações vão bem além de apenas desenvolver habilidades corporais; questões relacionadas a gênero, decisão em grupo, cooperação e entendimento mútuo são parte da prática esportiva.

## Expectativas de aprendizagem e articulação curricular

Saber com clareza o que se deve aprender na escola ajuda a organizar os conteúdos dentro do tempo disponível para melhorar o

aproveitamento, segundo a opinião de alguns dos presentes no Congresso. Para estes, é necessário que sejam estabelecidos parâmetros para a formação integral, abrangendo todos os tipos de habilidades e competências que dizem respeito às disciplinas tradicionais, como língua portuguesa ou matemática, e às habilidades não cognitivas.

Essa medida possibilitaria o acompanhamento do aprendizado das crianças e jovens pela sociedade. É necessário também pensar o currículo longitudinalmente, considerando a articulação entre as diferentes etapas da vida escolar. Naércio Menezes, professor de economia do Instituto de Ensino e Pesquisa e da Universidade de São Paulo (Insper-USP), aponta que é preciso dar ênfase à Educação Infantil, estratégia que, para ele, seria fundamental para diminuir as diferenças socioculturais entre as crianças que ingressam no Ensino Fundamental, facilitando o processo de alfabetização na turma.

## Melhor aproveitamento do tempo

Uma das medidas apontadas como prioritárias por parte dos participantes do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” é a ampliação da carga horária mínima de quatro para cinco horas. Simultaneamente, são necessárias medidas para que o tempo seja mais bem aproveitado.

Melhorar o uso efetivo do tempo requer acabar com a aula passiva e buscar a participativa, com estímulo de trabalho em grupo; bom material didático; uso de avaliações para acompanhar os alunos; utilizar o contraturno para atividades de reforço. Além disso, também é desejável estabelecer regras de convivência mais claras, a fim de diminuir a indisciplina e não perder tempo demasiado com atividades pouco produtivas para a aprendizagem. Tampouco é preciso passar exercícios, tarefa e conteúdo da disciplina na lousa. As atividades de cópia só se justificam, segundo especialistas, para alunos no início do seu processo de aquisição de escrita. Neste sentido, é necessário promover uma mudança de cultura.

A ampliação da jornada diária é uma proposta para aumentar a exposição do aluno à aprendizagem, e está relacionada a uma reorganização da estrutura de ensino das escolas. Ela implica a utilização de novas técnicas pedagógicas, sendo estas uma oportunidade para os professores trabalharem novas formas de ensinar,

que sejam mais adequadas para um maior tempo de permanência do aluno na escola e poderiam torná-lo mais ativo no seu processo de aprendizagem.

As propostas de como estabelecer a Educação integral variam conforme o contexto. Existe, por exemplo, a ideia de aumentar o número de dias letivos. Outra sugestão apontada seria fazer que as crianças entrem em aula no meio da manhã e fiquem boa parte da tarde na escola. É possível pensar também na alternância do tempo de estudo: em um dia o aluno ficaria com horário estendido, em outro não.

## Considerações finais

O conceito de Educação integral é mais amplo que a simples extensão da jornada escolar. Significa ampliar a ideia de aprendizado para algo além do que é ensinado atualmente na sala de aula. Somado aos conteúdos tradicionais, há o trabalho de habilidades e conhecimentos não cognitivos em espaços diversos, que aproximam os alunos da comunidade.

A transição para este modelo requer uma mudança gradual e profunda na estrutura da escola. Começa na formação dos professores, que precisam estar prontos para lidar com a nova dinâmica das aulas; passa pelo gestor, pela rede de ensino e pela comunidade. Do contrário, as horas a mais poderiam apenas dilatar tempos improdutivos. No processo de formulação de estratégias de Educação integral, uma sugestão é recorrer à intersetorialidade, seja por parcerias com outros órgãos dos governos locais, seja com organizações da sociedade civil. ♦

## SESSÃO 7: AMPLIAÇÃO DA JORNADA

### Entidade parceira

**Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)**

### Participantes da sessão

**Apresentadora Priscila Cruz** diretora executiva do Todos Pela Educação

**Moderador José Paulo Soares Martins** diretor do Instituto Gerdaul e membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação

**Expositor Vincent Defourny** representante da Unesco no Brasil

**Expositor Internacional Sergio Martinic** professor da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Chile

**Síntese André Lázaro** presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI

### Debatedores

**Ana Moser** membro do Atletas pela Cidadania

**Anna Helena Altenfelder** superintendente do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)

**Daniilo de Melo Souza** secretário estadual de Educação do Tocantins (TO) e representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)

**Fernando Rossetti** secretário-geral do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife)

**Isabel Cristina Michelan de Azevedo** diretora educacional da Rede de Colégios União Marista

**Isabel Santana** gerente da Fundação Itaú Social

**Jaqueline Moll** diretora de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica do Ministério da Educação (MEC)

**Marcos Magalhães** presidente do Instituto de Co-responsabilidade pela Educação (ICE)

**Naércio Menezes Filho** coordenador do Centro de Políticas Públicas do Insper Nazareno Fonteles, deputado federal (PT-PI) e membro da Comissão Especial para análise do Plano Nacional de Educação (PNE)

**Neyde Aparecida da Silva** secretária municipal de Educação de Goiânia (GO) e presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) de Goiás

**Paolo Fontani** coordenador de Educação da Unesco

**Ricardo Piquet** diretor presidente da Fundação Vale

**Valter Pergorer** ex-prefeito de Apucarana (PR)

**Wagner Alves de Santana** oficial de Educação da Unesco no Brasil

**Yvelise Arco-Verde** professora da Universidade Federal do Paraná (UFPR)

## Depoimentos

“As pessoas são corpo e mente. Esse reconhecimento de que criança e adolescente não podem ser divididos em corpo e mente, pois a todo instante eles articulam as habilidades motoras com pensamentos, com as emoções, formando um todo, é o campo da educação física e do esporte. A educação física e o esporte podem ser uma estratégia para melhorar a qualidade do tempo de educação.”

**Ana Moser**

*Membro do Atletas pela Cidadania*

“Quais são as lideranças políticas que integram um projeto que obrigatoriamente implica políticas intersetoriais? Não adianta achar que a Educação sozinha vai dar conta de cuidar de Educação para o trânsito, Educação financeira, Educação para a saúde, combate ao racismo na escola, superação da homofobia, português, matemática, história e as 13 disciplinas do Ensino Médio.”

**André Lázaro**

*Presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI*

“O tempo da escola que o aluno já tem garantido como direito, muitas vezes, não é respeitado. E não é respeitado pelas condições de formação, de gestão da escola e de trabalho que temos.”

**Anna Helena Altenfelder**

*Superintendente do Cenpec*

“Não utilizamos bem o tempo e os espaços escolares para construir as situações de ensino e aprendizagem. É preciso recuperar a escola de tempo integral como espaço da polifonia da vida, trazendo as cores, os sons, as formas, e mesclando isso em um contexto escolar de animação.”

**Danilo de Melo Souza**

*Secretário estadual de Educação do Tocantins e representante do Consed*

“O tempo da Educação se mede em gerações, então, não vai ser possível conseguir Educação integral sem ter um projeto com visão de curto, médio e longo prazos. Não há uma solução geral ou imediatamente implantável.”

**Fernando Rossetti**

*Secretário-geral do Gife*

“Entendemos e defendemos a Educação como direito para absolutamente todos, independente de qualquer condição diferenciada. Isso quer dizer que não nos limitamos a oferecer propostas diversificadas dependendo de nível socioeconômico, de opções, etnias, credos. Nossa proposta é realmente de equidade, de Educação de qualidade para todos.”

**Isabel Cristina Michelan de Azevedo**

*Diretora educacional da Rede de Colégios União Marista*

“A ampliação do tempo é necessária, mas não é suficiente nem dá conta do conceito de Educação integral. A Educação integral, na perspectiva de compartilhamento de responsabilidade pela formação das novas gerações, é assunto do Ministério da Educação, das secretarias de Educação, da assistência social, do desenvolvimento social, da cultura, do esporte, da saúde, da segurança pública, da limpeza urbana.”

**Isabel Santana**

*Gerente da Fundação Itaú Social*

“Não entendemos que possa haver turno e depois contraturno. É o tempo contínuo em que o esporte, a arte, as novas mídias, todas as áreas que possam fazer sentido para esse menino [ou menina] se inserir no mundo e compreender-se.”

**Jaqueline Moll**

*Diretora de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica do MEC*

“Se analisarmos muitas experiências [de Educação em tempo integral] que já aconteceram no Brasil, verificaremos que muitas fracassaram. Escola integral não é escola em que um turno faz uma coisa e outro turno faz outra. É preciso repensar uma grade curricular em que o processo educacional tem que ser incorporado em todas as suas dimensões.”

**Marcos Magalhães**

*Presidente do Instituto de Co-responsabilidade pela Educação (ICE)*

“Estudos mais recentes mostram a importância da Educação Infantil: quanto antes a criança tomar contato com a leitura e o aprendizado, maiores serão os resultados. Assim, a criança consegue se concentrar mais durante a aula, especialmente se ela vem de lares desfavorecidos. O efeito da Educação integral será pequeno se ela não vier junto de uma ênfase no ensino infantil.”

**Naércio Menezes Filho**

*Coordenador do Centro de Políticas Públicas do Insper*

“O paradigma deve ser o dos direitos humanos. Ele deve perpassar todo o currículo e toda a organização da escola, para que esta interaja com a família, que, muitas vezes, viola os direitos das crianças e dos adolescentes.”

**Nazareno Fonteles**

*Deputado federal (PT-PI) e membro da Comissão Especial para análise do PNE*

“Não podemos esperar que tenhamos os espaços adequados, o financiamento adequado para começarmos. Todo esforço tem que ser feito para que nós possamos aumentar o tempo da criança na escola, pensando que temos os desafios da jornada do professor, de, às vezes, não haver espaço adequado, de termos de construir mais escolas.”

**Neyde Aparecida da Silva**

*Secretária municipal de Educação de Goiânia (GO) e presidente da Undime de Goiás*

“O tempo integral ou a ampliação da jornada têm de ocorrer em um projeto pedagógico coerente e único. A ideia de ter um tempo de música, de arte, de cultura, de dança no interior da jornada escolar não significa que esses momentos são separados do projeto pedagógico da escola.”

**Paolo Fontani**

*Coordenador de Educação da Unesco*

“Os alunos estão com idade de ser aproveitados e de ser olhados e cuidados para oportunidades que vão surgir daqui a dois, três anos. Não dá para esperar um laboratório de dez anos, porque o tempo passa e as oportunidades se vão.”

**Ricardo Piquet**

*Diretor presidente da Fundação Vale*

“Vemos que, mesmo dentro da sala de aula, ocorrem perdas, como, por exemplo, com a manutenção da disciplina dos alunos e organização das classes. O tempo realmente dedicado ao aprendizado é muito pequeno. Há muito tempo para ser recuperado.”

**Sergio Martinic**

*Professor da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Chile*

“Se partirmos de um princípio de que a Educação é a grande indutora do desenvolvimento, e se entendermos também que o desenvolvimento sem levar em consideração a cidadania é perverso, então, não há o que se discutir: temos de partir para a Educação integral visando à integralidade do ser humano.”

**Valter Pergorer**

*Ex-prefeito de Apucarana (PR)*

“A Educação em tempo integral, em particular no Brasil, precisa de um debate importante sobre a questão federativa e o alinhamento entre os três níveis da esfera do Estado. O sucesso da ampliação da jornada escolar na perspectiva da Educação integral passa necessariamente pela articulação de programas federais com as experiências municipais e estaduais. A atuação convergente consertada das três esferas do governo é indispensável para um sucesso nesta questão.”

**Vincent Defourny**

*Representante da Unesco no Brasil*

“É fundamental construir referenciais [sobre Educação integral] para implementação de propostas por estados e municípios. Temos de ter uma vontade de incidência na construção dos planos estaduais e municipais de Educação.”

**Wagner Alves de Santana**

*Oficial de Educação Unesco no Brasil*

“A escola, quando recebe essa ampliação [da jornada], não pode se caracterizar como um depósito de criança, muito menos como um clube de adolescentes. Ela tem de ter uma função social definida, e, para isso, precisa de responsabilidade, de competência, de compromisso.”

**Yvelise Arco-Verde**

*Professora da UFPR*

# Equidade e inclusão

*Esta sessão discutiu as políticas públicas que precisam ser desenvolvidas para garantir o pleno acesso de todos e cada um à Educação de qualidade.*

## Contexto

Nas últimas décadas, o Brasil incluiu um grande contingente de crianças nas salas de aula. Segundo o Censo Demográfico 2010, 96,7% das que têm entre 6 e 14 anos, faixa etária adequada para cursar o Ensino Fundamental, hoje frequentam a escola. O País tem feito esforços para assegurar o direito à oferta de Educação. Porém, isso não significa que os estudantes estejam aprendendo de fato e que o acesso à Educação aconteça da mesma forma nos diversos grupos de renda, etnia, região e situação de domicílio (campo ou cidade).

Apenas 53% das crianças que terminaram o 3º ano do Ensino Fundamental aprenderam o que deviam em leitura, e somente 45% delas em matemática. Nos anos finais da Educação Básica o problema também é bastante explícito: pouco mais da metade dos jovens com 19 anos conclui o Ensino Médio. Dos que se formam, 29% aprenderam o esperado em língua portuguesa e 11% em matemática.

A realidade revelada por essas informações indica o desafio ainda a ser vencido: assegurar a todos o direito de aprender. Não

basta construir escolas, abrir vagas e garantir matrícula, é necessário que os alunos permaneçam estudando, aprendam o conteúdo ensinado e concluam os estudos na idade correta.

A garantia desses direitos não pode ser exclusiva de determinado grupo social. Para isso, é necessária a formulação de políticas públicas que busquem superar as desigualdades e se orientem pela equidade. São medidas a serem pautadas pelo atendimento universal de qualidade a todos e a cada um, com ações focadas nas necessidades específicas de grupos de cidadãos em seus territórios.

A expressão “todos e cada um” foi numerosas vezes mencionada durante o Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, e está intimamente relacionada ao conceito de equidade. O pronome “todos” revela o caráter universal necessário para as medidas na área da Educação. Já “cada um” oferece a dimensão da especificidade da realidade da criança.

No Brasil, de acordo com participantes do Congresso, há uma cultura de naturalização da desigualdade fortemente instalada, que é homogeneizadora e ocorre também no ambiente escolar. A promoção da equidade traz consigo a necessidade de um maior compromisso com a diversidade, traduzido no respeito e na valorização das diferenças. Assim, não é possível admitir que um estudante aprenda menos por ser pobre, negro ou viver no campo, por exemplo.

De acordo com a opinião de especialistas, a desigualdade educacional é também reflexo da disparidade social. Porém, esta não pode justificar aquela; a Educação precisaria exercer papel de política compensatória das desigualdades. Por isso é inaceitável que as escolas com menos insumos sejam aquelas frequentadas pelas populações socioeconomicamente mais vulneráveis.

O direito à Educação é defendido na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em seu 26º artigo, o texto diz que toda pessoa tem direito à Educação Básica e que ela será gratuita. Na Constituição Federal brasileira, a Educação aparece no capítulo dos direitos fundamentais, no artigo 6º, junto com os outros direitos sociais, mas com um importante detalhe: é a primeira na ordem dos direitos. Diz o trecho da lei maior do País:

“São direitos sociais a Educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A garantia da Educação como direito social vem sendo desdobrada em outras normas, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Em 2009, o Congresso Nacional deu outro importante passo no sentido de universalizar esse direito ao aprovar a Emenda Constitucional nº 59. Com ela, foi estabelecida a obrigatoriedade da Educação escolar para todos os meninos e meninas de 4 a 17 anos de idade, da Pré-Escola ao Ensino Médio.

## Garantia da equidade

Marie-Pierre Poirier, então representante do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) no Brasil, afirma que essa agência das Nações Unidas fez a opção pela equidade como estratégia para chegar à universalização dos direitos de cada menino e cada menina em todo o mundo. Há a compreensão de que, para desenvolver ações baseadas na busca pela equidade, é necessária a identificação de obstáculos, gargalos dentro e fora dos sistemas educacionais.

Segundo os debates do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, na busca pelas crianças que estão tendo negado seu direito de aprender são necessárias informações aprofundadas e dados quantitativos bem interpretados. No primeiro momento, é essencial saber quantas crianças estão dentro da escola, quantas fora, e por quê. É preciso caracterizar as crianças que estão fora da escola, por que nunca entraram ou por que abandonaram. Em uma perspectiva de prevenção, também é preciso identificar as crianças dentro da escola com risco de abandono dos estudos. Atender aos mais frágeis é uma estratégia para atender a todos. →

## REFINANDO A INFORMAÇÃO

Microdados consistem no menor nível de desagregação de uma pesquisa, preservado o anonimato das informações. De acordo com estudiosos, é necessário que os órgãos da Educação, Saúde, Gestão, entre outros, produzam dados de qualidade, que possibilitem análises aprofundadas.

O Censo 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por exemplo, apresenta dados para o setor censitário, a unidade territorial estabelecida para fins de controle cadastral, formada por área contínua, situada em um único quadro urbano ou rural, com dimensão e número de domicílios que permitam o levantamento por um recenseador.

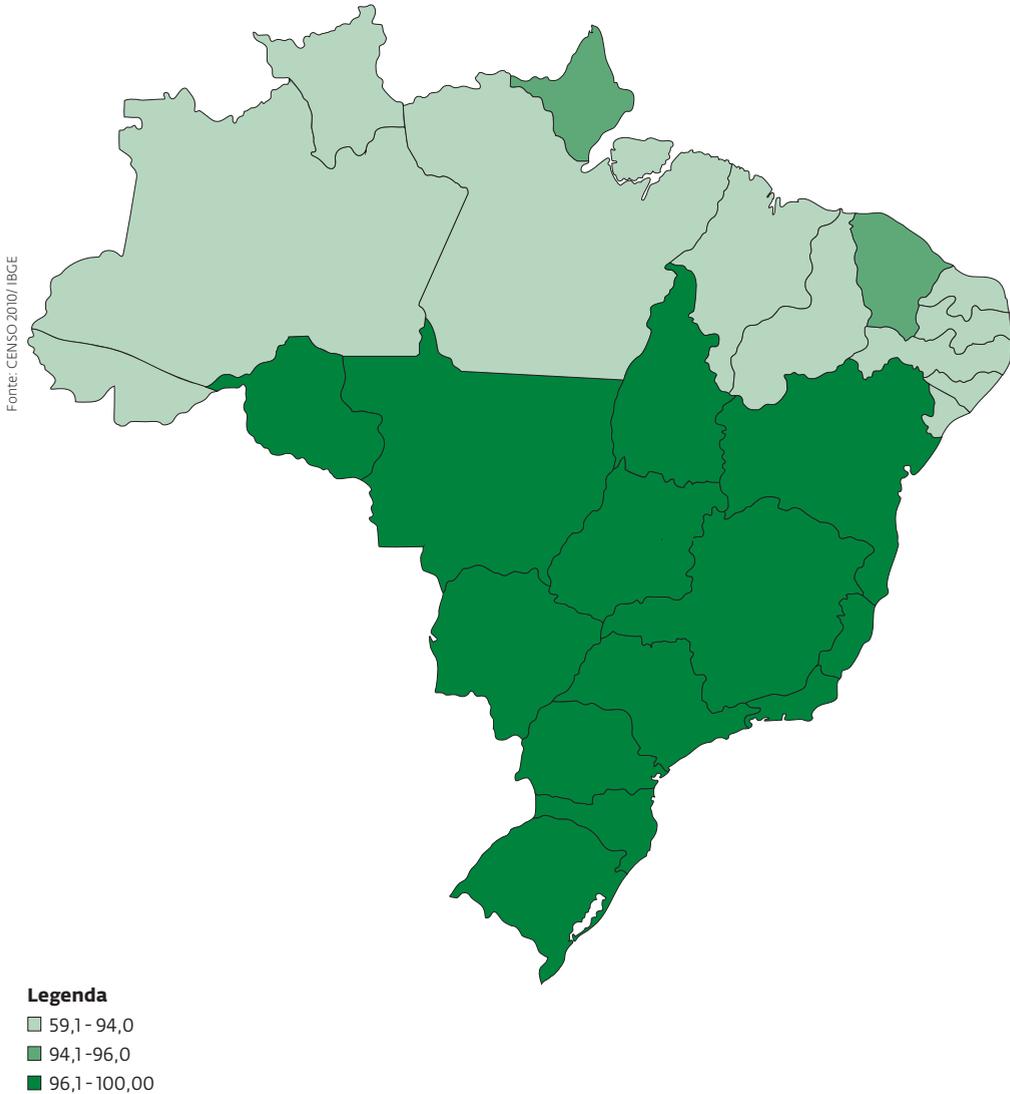
O País foi dividido em cerca de 314 mil setores censitários, que podem ser estudados para identificar localmente os problemas educacionais. As informações sobre esse recorte geográfico estão disponíveis nos microdados do Censo 2010.

## Desafios

Para pesquisadores presentes no Congresso, o caminho para reduzir ou eliminar as desigualdades passa necessariamente pelo reconhecimento e conhecimento detalhado da situação das crianças e adolescentes excluídos do processo educacional. Para ajudar a sociedade a compreender melhor as características da iniquidade perante este direito no Brasil, o Unicef publicou, em 2009, o relatório *A Situação da Infância e da Adolescência Brasileira*. O estudo identificou quatro dimensões da iniquidade na Educação – regionais, etárias, étnico-raciais e as relacionadas à inclusão de crianças com deficiência –, todas elas agravadas por questões socioeconômicas.

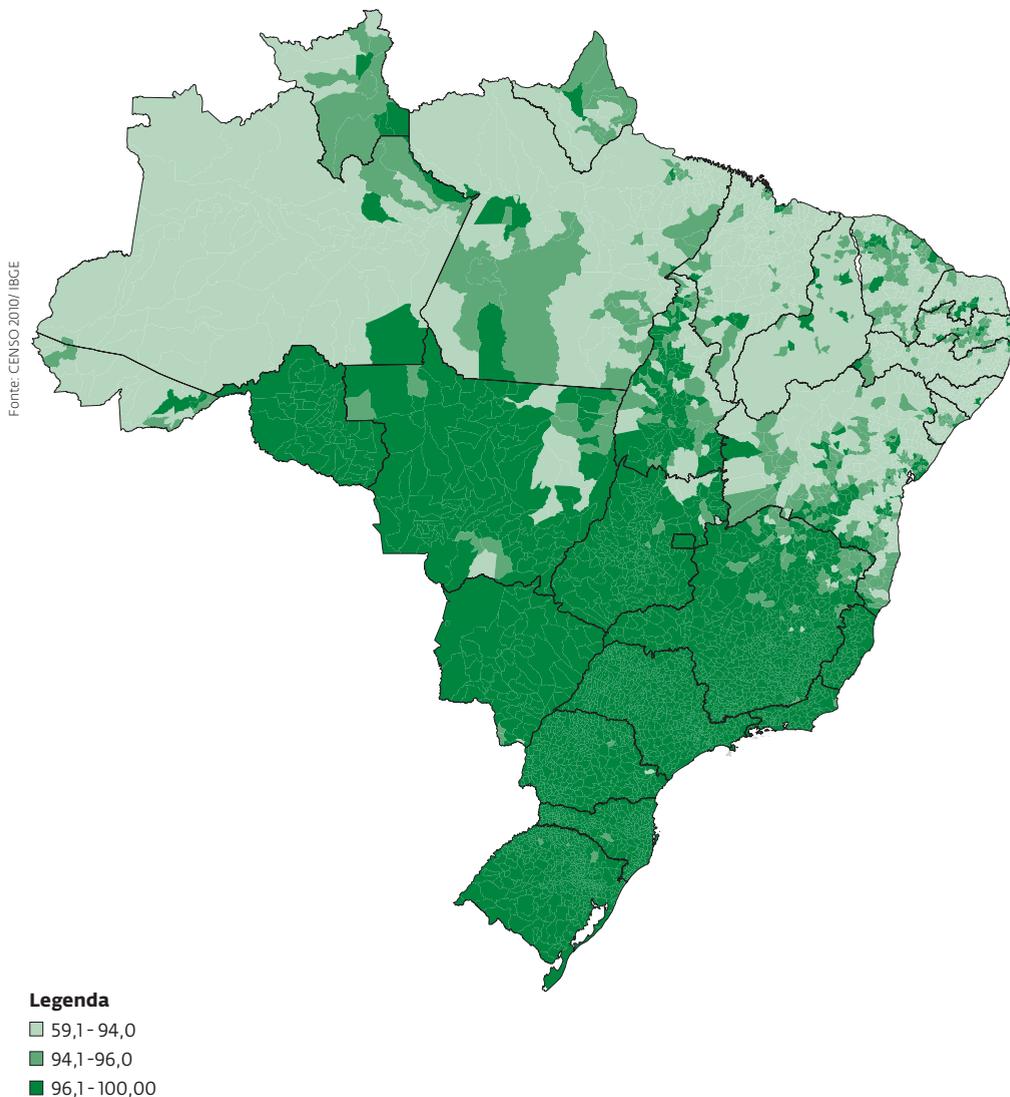
O estudo traz alguns exemplos. Primeiro, é possível apontar as desigualdades regionais, que são historicamente reconhecidas. Em relação ao analfabetismo, 98,3% das crianças e adolescentes entre 10 e 14 anos estão alfabetizados no Brasil. Descendo ao nível estadual, é possível ver desigualdades que não estavam evidentes (Gráfico 8.1). Amapá e Ceará, em amarelo, estão próximos, mas abaixo da proporção nacional. Há também estados em vermelho com situação muito mais preocupante, como no Nordeste e no Norte do País. →

**GRÁFICO 8.1**  
**PROPORÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 10 A 14 ANOS**  
**ALFABETIZADOS (%) NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO**



Quando a análise vai ao nível do município, é possível entender com clareza a necessidade de desconstruir médias (Gráfico 8.2). →

## GRÁFICO 8.2 PROPORÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE 10 A 14 ANOS ALFABETIZADOS (%) NOS MUNICÍPIOS



O próximo exemplo diz respeito a desigualdades relacionadas à idade. Na proporção de crianças e adolescentes fora da escola, é nítido que os indivíduos de 15 a 17 anos são os mais vulneráveis (Gráfico 8.3). →

### GRÁFICO 8.3 PROPORÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES FORA DA ESCOLA, BRASIL (%)

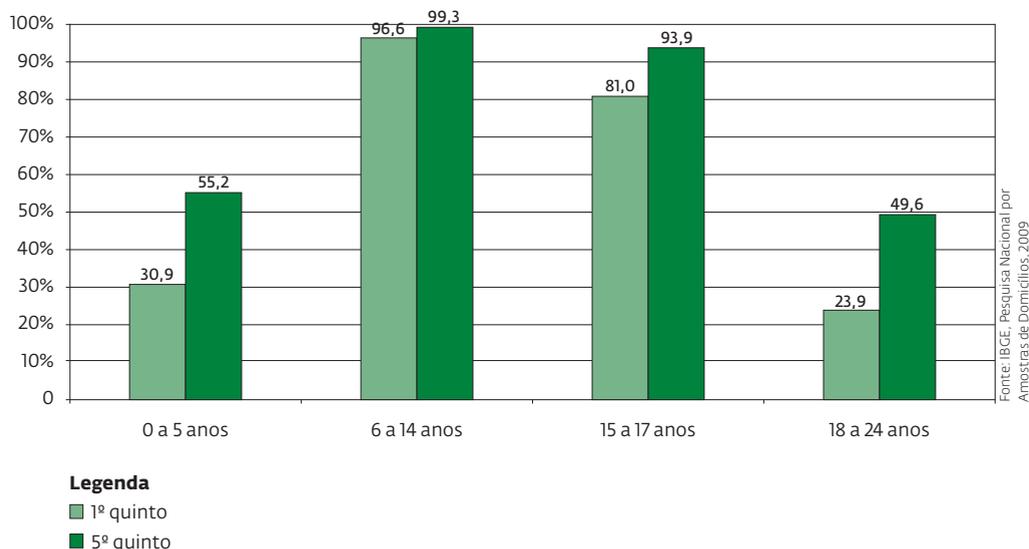


Com um olhar mais cuidadoso, considerando também o fator cor da pele, constata-se que crianças e adolescentes autodeclarados pretos (conforme o IBGE) são sistematicamente mais vulneráveis em todas as faixas etárias.

Essas dimensões das desigualdades são fortemente agravadas pela renda familiar. Apenas 40% dos adolescentes que vivem em famílias com renda mensal *per capita* de até um quarto do salário-mínimo, têm o Ensino Fundamental completo. Entre os que vivem em famílias com renda mensal *per capita* de dois salários-mínimos, a taxa de conclusão deste nível chega a 90%. Fica claro que os adolescentes mais pobres têm menos chance de concluir o Ensino Fundamental, e, portanto, de avançar na escolaridade e quebrar o ciclo da pobreza.

O impacto da desigualdade de renda merece ser analisado com mais profundidade. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2009, utilizando o parâmetro da renda familiar, apontam que a chance de frequentar a escola para crianças de 0 a 5 anos de idade entre os 20% mais pobres é muito menor que a dos 20% mais ricos da população. O mesmo pode ser observado entre os jovens de 15 a 17 anos (Gráfico 8.4). →

### GRÁFICO 8.4 TAXA DE FREQUÊNCIA ESCOLAR POR GRUPOS DE IDADE, SEGUNDO OS QUINTOS DE RENDIMENTO MÉDIO MENSAL FAMILIAR PER CAPITA (BRASIL – 2009)



No País, a razão de chance de uma criança de 0 a 5 anos pertencente aos 20% mais ricos frequentar a Educação Infantil é 1,8 vez maior que a de uma criança entre os 20% mais pobres. No Ensino Fundamental (6 a 14 anos), essas desigualdades praticamente desaparecem, voltando a aparecer na frequência à escola do segmento de 15 a 17 anos (1,2 vez), mas evidencia-se de forma mais crítica entre os jovens de 18 a 24 anos (2,1 vezes).

Esses dados revelam os dois principais pontos a serem priorizados no enfrentamento da iniquidade: o atendimento ainda é insuficiente para as crianças de até 5 anos na Educação Infantil e para os adolescentes de 15 a 17 anos no Ensino Médio. De acordo com especialistas, as crianças mais pobres, em média, chegam muito tarde à escola em comparação aos filhos das classes com mais renda, e este efeito será sentido anos à frente, nas etapas mais avançadas de ensino. Já os jovens evadem da escola por diversos fatores, tais como a falta de qualidade do ensino e o desinteresse pelo currículo que lhes é oferecido.

## Proposições

Apontou-se no Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” que é necessária a formulação de políticas específicas para tratar da diversidade no Brasil, de forma a romper com desigualdades sociais de partida. Um ponto de iniquidade que pode ser combatido é a não adequação do fluxo escolar de crianças de todas as classes sociais nos sistemas de ensino. Em outras palavras, é necessário que todos os adolescentes terminem o Ensino Fundamental na idade correta, com a entrada imediata no Ensino Médio. Dados da Pnad 2009 mostram que, entre os 20% mais pobres de 16 anos de idade, somente 40% têm o Ensino Fundamental completo. Do grupo dos 20% mais pobres da faixa etária de 15 a 17 anos, apenas 31% frequentam o Ensino Médio.

Os problemas educacionais e sociais demandam políticas públicas integradas e intersetoriais. Para isso, há a sugestão de avançar no reforço aos outros direitos sociais como saúde e assistência social. A escola pode ser o palco para que diversas redes atuem no combate à desigualdade, já que é, por natureza, local de encontro e de confluência. Ela pode, por exemplo, ser transformada em equipamento de diálogo com a comunidade do seu entorno, possibilitando a identificação de violações de direitos. Estas soluções devem buscar uma abordagem sistêmica da vida da criança. Assim, os desafios de cada momento do ciclo de vida podem ser enfrentados sem rupturas e descontinuidades.

## Cruzamentos de banco de dados

Para avançar nas políticas de Educação, com a perspectiva da equidade, é necessária precisão quanto aos dados sobre a realidade para que as ações sejam eficazes. A divulgação dos resultados do Censo Demográfico de 2010 traz uma excelente oportunidade para esse refinamento de diagnóstico. Trata-se de um conjunto de informações detalhadas, com o qual o País só conta de dez em dez anos, e que propicia a observação das peculiaridades dos municípios. É possível ainda analisar níveis geográficos menores que os municípios, como os setores censitários (área contínua com a quantidade de domicílios que pode ser levantada por um único recenseador, às vezes um conjunto de quarteirões) e verificar quantas crianças estão na escola, qual a escolaridade dos pais, entre outros dados.

Com essas informações é possível traçar metas territorializadas e propor modelos de acompanhamento. Há robustas bases de dados além do Censo Demográfico, como o Censo da Educação Básica, o Cadastro Único de programas sociais, registros da saúde, que precisam ser cruzadas. Também já há um sistema de avaliações que fornece dados para o acompanhamento do processo de aprendizagem. O cruzamento dos dados do cadastro do Bolsa Família, um programa de distribuição de renda baseado na frequência escolar de crianças e jovens, com outras bases existentes no País permitiria, por exemplo, a criação de um painel de indicadores de vulnerabilidades, que poderia ajudar a identificar gargalos, evidenciar as dimensões da iniquidade e entender melhor quem fica fora da escola e por quê.

Faz-se necessário, portanto, um esforço para apoiar estados e municípios com metodologias que permitam estabelecer metas de inclusão e de superação de desigualdades, articulando esforços dos três níveis de governo (União, unidades da federação e municípios), movimentos sociais, organizações não governamentais e organismos internacionais.

Uma sugestão dos participantes do Congresso é que os planos estaduais e municipais de Educação, que devem ser elaborados após a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) para a próxima década, observem as questões locais, com foco especial no enfrentamento da desigualdade educacional. Para que esta oportunidade não se perca, é necessário que os pequenos municípios contem com a ajuda das agências e ONGs que cooperam com a Educação para o desenvolvimento de metodologias técnicas para melhor apropriação dos dados disponíveis.

Se o diagnóstico territorializado é possível, é preciso, segundo parte dos estudiosos presentes no Congresso, enfrentar uma questão fundante: o financiamento. A questão fiscal é crucial para a igualdade, e, em algum momento, será preciso proceder a uma revisão da partilha tributária, tanto na questão da arrecadação quanto da distribuição. Os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros são enormes para a oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental de qualidade. Esses entes federados têm a missão de identificar as dificuldades, incluir as crianças que ainda estão fora da escola, expandir o tempo escolar, valorizar o corpo docente, implantar o piso nacional do magistério; todas estas medidas com grande impacto na redução das iniquidades.

## Considerações finais

Na busca pela otimização do uso dos recursos, uma estratégia levantada no Congresso é o poder público priorizar as crianças e adolescentes mais vulneráveis, pois resolver a equação do direito de aprender da criança mais excluída terá um impacto positivo no direito de aprender de todas as crianças. Há o risco, porém, de eventuais formulações de políticas públicas pequenas, específicas, desarticuladas, o que precisa ser evitado.

A compreensão de que todas as bases de dados brasileiras apontam para a presença imensa da pobreza e da desigualdade na infância e na adolescência torna a priorização de investimentos nesses grupos essencial para a construção de um País mais igual e com oportunidades para todos. Ter foco na criança, em sua individualidade e em sua especificidade, é um caminho possível para a universalização do direito de aprender para todos e todas. ♦

## SESSÃO 8: EQUIDADE E INCLUSÃO

### Entidade parceira

**Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)**

### Participantes da sessão

**Apresentadora Priscila Cruz** diretora executiva do Todos Pela Educação

**Moderadora Beatriz Bier Johannpeter** vice-presidente do Instituto Gerdau e membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação

**Expositor Marie-Pierre Poirier** representante do Unicef no Brasil

**Expositor Maria de Salete Silva** oficial de Educação do Unicef

**Síntese André Lázaro** presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI

### Debatedores

**Abdalaziz Moura** presidente do Serviço de Tecnologia Alternativa (Serta)

**Ana Lucia Lima** diretora executiva do Instituto Paulo Montenegro/Ibope

**Ana Lucia Sabóia** chefe da Divisão de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e membro do Comitê Técnico do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

**Daniel Ximenes** diretor do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

**Daniilo de Melo Souza** secretário estadual de Educação do Tocantins (TO) e representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)

**Heleno Araújo Filho** secretário de assuntos educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

**Ivana de Siqueira** diretora da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI) no Brasil

**Jailson de Souza e Silva** coordenador geral do Observatório de Favelas

**José Vicente** reitor da Faculdade Zumbi dos Palmares/Afrobras e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

**Maria do Pilar Lacerda Silva** então secretária de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC)

**Maria Joselma Assis da Silva** professora e consultora em Educação no campo

**Maria Regina Martins Cabral** coordenadora do Instituto Formação

**Ricardo Henriques** presidente do Instituto Pereira Passos (IPP)

**Ricardo Paes de Barros** secretário de Ações Estratégicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE)

**Rita Potiguara** membro do Conselho Nacional de Educação (CNE)

**Rodolfo Joaquim Pinto da Luz** dirigente municipal de Educação de Florianópolis (SC) e presidente estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) de Santa Catarina

**Rodrigo Mendes** fundador do Instituto Rodrigo Mendes

**Vicent Defourny** representante da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) no Brasil

## Depoimentos

“Subjetividade, afeto, emoção, paixão, arte, cultura, esporte, sentimento de autoria, diversidade têm de virar currículo, mas não como matérias ou disciplinas novas. O português tem de ser passado com emoção, a matemática tem de ser passada com vida.”

**Abdalaziz Moura**

*Presidente do Serviço de Tecnologia Alternativa (Serta)*

“O Brasil tem um número brutal de adultos que não tiveram oportunidades. A Educação dos adultos saiu da agenda, e temos mais essa diversidade, mais esse direito que tem de ser garantido.”

**Ana Lucia Lima**

*Diretora executiva Instituto Paulo Montenegro/Ibope*

“Analisando as informações sobre alfabetização, já tenho alguns resultados que são bastante desafiadores, mostrando as realidades dos municípios do semiárido e das regiões mais pobres do País.”

**Ana Lucia Sabóia**

*Chefe da Divisão de Indicadores Sociais do IBGE e membro do Comitê Técnico do Observatório da Equidade do CDES*

“Não tenho a sensação de que o País e a sociedade brasileira tenham, de fato, acolhido o pressuposto de que a inclusão e a equidade sejam fatores decisivos no desenvolvimento, na felicidade das pessoas, ou que sejam um direito.”

**André Lázaro**

*Presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da OEI*

“Quando falamos de motivos de baixa frequência escolar do público em situação de pobreza, estamos falando de motivos não somente de ordem educacional, mas também sociais e econômicos, o que exige uma articulação intersetorial para seu enfrentamento, a fim de evitarmos a situação de abandono e evasão escolar.”

**Daniel Ximenes**

*Diretor do Departamento de Condicionalidades da Senarc do MDS*

“Nossa escola se especializou em um sistema de avaliação autoritário que reprova em massa as minorias, os negros e os índios. E, às vezes, são educadores negros e índios que fazem isso. Não há uma compreensão sobre iniciativas importantes, como a implantação de sistemas de avaliação, no sentido de verificar o desempenho das crianças e dos jovens.”

**Danilo de Melo Souza**

*Secretário estadual de Educação do Tocantins e representante do Consed*

“O compromisso que todos nós devemos assumir e divulgar, estudar, trabalhar e reforçar junto à Presidência da República e ao Ministério da Educação é o documento final da Conae [Conferência Nacional de Educação], amplamente discutido pelo povo brasileiro por dois anos. É necessário fortalecer fóruns e conselhos de Educação para radicalizar a democracia e trazer uma verdadeira gestão democrática nas escolas e nos sistemas de ensino.”

**Heleno Araújo Filho**

*Secretário de assuntos educacionais da CNTE*

“A partir do momento em que se universalizou o direito à Educação, as demandas aos sistemas educacionais se ampliaram muito. A diversidade, hoje, está na escola, e o grande desafio é como encaminhar essa diversidade de forma que possamos respeitar os direitos à Educação, o direito de aprender de todos.”

**Ivana de Siqueira**

*Diretora da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI) - no Brasil*

“Não formamos pessoas que saibam ler e escrever e que usem o espaço e o tempo para entender melhor seu território. É fundamental mudar o currículo para que haja conhecimento significativo na escola, que a escola se insira de fato na dinâmica da vida.”

**Jailson de Souza e Silva**

*Coordenador geral do Observatório de Favelas*

“A exclusão da Educação, a não presença na Educação, no nosso País tem cor: é a negra. A intervenção que precisa ser feita tem de considerar esse aspecto.”

**José Vicente**

*Reitor da Faculdade Zumbi dos Palmares/Afrobras e membro do CDES*

“Não é possível fazer uma política que não reconheça a iniquidade e a naturalização da desigualdade, coisas que marcam este País. Não é possível culpabilizar a criança duas vezes.”

**Maria do Pilar Lacerda Silva**

*Então secretária de Educação Básica do MEC*

“É no campo que encontramos os mais baixos indicadores de atendimento e qualidade. Na Educação Infantil, as matrículas não chegam a 30%, e, em termos de estudos, são poucas as publicações que pautam a Educação no campo. As que existem se referem muito mais à questão histórica de lutas dos movimentos sociais pela efetivação de direitos.”

**Maria Joselma Assis da Silva**

*Professora e consultora em Educação no campo*

“Quando se pensa em equidade e inclusão, o fortalecimento do processo democrático é fundamental. Não avançaremos se não tivermos um País em que mais pessoas tenham direito a voz, sejam elas de todas as classes sociais, etnias, dos lugares mais pobres e dos mais ricos.”

**Maria Regina Martins Cabral**

*Coordenadora do Instituto Formação*

“Há uma forte compreensão do desafio que é encarar igualdade, diferença, diversidade como elementos que são construtores das estratégias para caminhar em direção à equidade.”

**Maria de Salete Silva**

*Oficial de Educação do Unicef*

“Desenvolver ações baseadas na busca pela equidade envolve a identificação de obstáculos e gargalos dentro e fora dos sistemas de Educação. Isso para proporcionar oportunidades educacionais de aprendizagem a todas as crianças, com uma atenção particular às mais excluídas e vulneráveis.”

**Marie-Pierre Poirier**

*Representante do Unicef no Brasil*

“Uma agenda de equidade e inclusão tem de radicalizar o esforço de pensar a criança da primeira infância. Se não articularmos saúde, Educação, assistência, uma visão integrada para a primeira infância, estaremos superficialmente abordando o tema.”

**Ricardo Henriques**

*Presidente do IPP*

“A qualidade também tem uma relação complicada com a equidade. É muito fácil estimular o desempenho dos melhores alunos. Toda a melhora de qualidade tem de ser feita com muito cuidado, porque pode trazer aumento de desigualdade.”

**Ricardo Paes de Barros**

*Secretário de ações estratégicas da SAE*

“Incluir os diferentes na Educação nacional não pode estar associado ao paradigma homogeneizador que visa ao apagamento das diferenças sociais, culturais, étnicas ou outras. Incluir pode ser entendido como trazer o outro para junto de si com o intuito de, reconhecendo e respeitando sua especificidade, exercitar um verdadeiro princípio democrático de valorização e promoção da diversidade.”

**Rita Potiguara**

*Membro do CNE*

“Deveríamos, dentro da política de equidade, dar atenção prioritária àqueles que têm maior risco social. Pela política que hoje está sendo adotada, temos de dar tratamento de igualdade, que é desigual para aqueles que mais precisam.”

**Rodolfo Joaquim Pinto da Luz**

*Dirigente municipal de Educação de Florianópolis e presidente estadual da Undime de SC*

“Considerando que existem resistências por parte de educadores e outros segmentos, que questionam se é viável o modelo de Educação que entende a necessidade de cada aluno, é preciso dar mais visibilidade para experiências que já estão dando certo.”

**Rodrigo Mendes**

*Fundador do Instituto Rodrigo Mendes*

“É muito importante ver a questão da equidade como o enriquecimento dos sistemas por meio da diversidade, da valorização do outro. Nesse sentido, gostaria de enfatizar a necessidade de ações afirmativas, seja por questões raciais, sociais, de pessoas portadoras de deficiência, não só como um compromisso democrático para uma maior justiça social, mas também para o próprio benefício do sistema.”

**Vicent Defourny**

*Representante da Unesco no Brasil*



# Movimentos pela Educação na América Latina

*Esta sessão especial teve como objetivo apresentar o contexto e os desafios da Educação Básica na América Latina para os próximos anos e lançar a Rede Latino-Americana de Organizações da Sociedade Civil Pela Educação.*

As últimas décadas do século 20 deixaram marcas positivas de desenvolvimento para a maioria dos países latino-americanos. Entretanto, de modo geral, os desafios para o equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento social persistem, e a Educação, peça-chave que viabiliza o pleno desenvolvimento das capacidades humanas e determina o potencial de participação das sociedades no cenário mundial, evolui em ritmo muito aquém do necessário para colocar a região entre os países com bons Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs).

Ainda temos 23 milhões de crianças e jovens entre 4 e 17 anos fora da escola na América Latina. Segundo documento elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2009<sup>1</sup>, dos que estão em idade pré-escolar (4 e 5 anos), 30% não estão matriculados, e este percentual supera os 40% nas populações mais vulneráveis (pobres, área rural, indígenas e afrodescendentes). As taxas de evasão do Ensino Fundamental I e II são altas na maioria dos países. Além disso, avaliações nacionais e internacionais mostram que a qualidade não acompanhou o crescimento da cobertura, e é, atualmente, o grande desafio educacional para os países

1. Lineamentos para um Mejor Desempeño en Educación, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2009.

da região. Frequentemente, e em sua maioria, esses países não aparecem entre as melhores posições em estudos comparativos internacionais. Quando comparamos os resultados dos países da América Latina com os da OCDE, utilizando os dados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (em inglês: *Programme for International Student Assessment* – Pisa) vemos que apenas 13% dos jovens latino-americanos apresentam nível semelhante aos dos países desenvolvidos.

Os dados mostram que a desigualdade educacional é grande em todos os países da região. Segundo estudo do Escritório Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe (OREALC/UNESCO)<sup>2</sup>, apenas 12% dos estudantes que pertenciam às classes mais pobres têm probabilidade de aprender o adequado em leitura, enquanto esse percentual é de 56% para os estudantes das classes mais favorecidas. O contexto socioeconômico é causa e consequência da diferença da qualidade da Educação que nossas crianças e jovens recebem e do consequente aprendizado que vêm conseguindo consolidar. Além disso, os estudantes latino-americanos não consolidam as chamadas habilidades “não cognitivas” – capacidades de socialização, trabalho em equipe, liderança, cidadania, pensamento crítico, comunicação –, tão importantes como o conteúdo didático para o desenvolvimento de uma vida pessoal e profissional plena. Diante desse cenário, pode-se concluir que a Educação não está cumprindo um de seus mais importantes papéis, o de ser uma política compensatória.

Os desafios para a melhoria da qualidade e da equidade da Educação na região são comuns a todos os países, e de forma geral estão centrados na redução da desigualdade educacional entre classes socioeconômicas, gênero e entre regiões (rural e urbana). Questões como a necessária melhoria da formação docente e a valorização da carreira do professor da Educação Básica, a necessidade de tornar a gestão educacional mais profissional, eficaz e efetiva, e a de potencializar o uso dos resultados das avaliações de larga escala de forma pedagógica pelas escolas, para que desvios de aprendizagem sejam tratados a tempo, são estruturantes e podem ter alto impacto na qualidade do aprendizado em todo o fluxo escolar. Financiamento e investimento público na Educação e sua boa gestão também aparecem como fatores preocupantes e de atenção para os países.

2. Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE), 2006.

## O surgimento da Rede Latino-Americana de Organizações da Sociedade Civil Pela Educação

O protagonismo das principais reformas educacionais na América Latina já não é unicamente do setor público. Há um número considerável de novos atores.

A economia do conhecimento, da informação e os novos cenários de reformas educacionais contam com a participação do setor privado, da sociedade civil, da academia. Podemos dizer que o potencial do setor público para propor reformas é menor do que o dos outros atores. Essa é a chave dessa Rede que está sendo criada.

**Fernando Carrillo**

*Ex-representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil, no lançamento da Rede Latino-Americana Pela Educação em Brasília, setembro de 2011.*

O crescimento econômico da região latino-americana foi acompanhado de relativa estabilidade política, com o fortalecimento de instituições democráticas favorecendo maior participação da sociedade civil no ambiente público no papel de controladora social sobre governos, especialmente na área da Educação. Nesse contexto, organizações sociais e movimentos independentes surgiram com o propósito de monitorar e garantir que o direito de toda criança e jovem a uma Educação de qualidade seja atendido.

Um modelo relativamente recente na região são as organizações sociais lideradas por profissionais do setor privado, notadamente empresários, que se mobilizaram em torno do tema Educação e passaram a trabalhar com programas independentes do governo e realizar ações de incidência política para pressionar as autoridades locais para a melhora da qualidade educacional de seus países. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana figuram entre os que possuem organizações já estabelecidas com esse propósito.

Com perfis diferentes de atuação (algumas mais centradas em programas, enquanto outras trabalham com ações de articulação política), todas as organizações têm em comum o foco na melhoria da qualidade com equidade da Educação. Os critérios para convite de ingresso à Rede basearam-se em fatores como pluralidade de composição da organização (ser composta por diferentes atores interessados na melhoria da Educação), participação em redes ou articulação com outros pares na América Latina, preocupação com a criação de uma iniciativa de aprendizagem colaborativa, priorização da mobilização e o engajamento do cidadão comum na agenda educativa de seus países, e capacidade de planejamento de ações de longo prazo para melhorar a situação educacional.

O modelo brasileiro do Todos Pela Educação foi reconhecido<sup>3</sup> como um movimento com alta capacidade de liderança e influência na região pela pluralidade de atores que consegue mobilizar e envolver (setor privado, mídia, academia, educadores), e pela capacidade de articular as demais organizações latino-americanas para a consolidação de uma voz de mobilização regional pela melhoria da qualidade da Educação na região, o que, também, fortalece a atuação de cada organização em seu próprio país e pode resultar em maior mobilização das sociedades civis locais pela agenda educacional.

Com esse objetivo, 13 países lançaram, em 16 de setembro de 2011, em Brasília, a Rede Latino-Americana de Organizações Sociais Pela Educação, cuja missão é contribuir para que as intervenções de cada organização da Rede sejam eficazes na garantia de uma Educação inclusiva e de qualidade em cada um dos países e regionalmente, promovendo uma voz coletiva de mobilização e de apoio e defesa das políticas públicas educacionais. Segundo a *Declaração de Brasília*, documento-compromisso assinado por todas as organizações na ocasião do lançamento, a Rede vai trabalhar para que “todas as crianças e jovens possam exercer plenamente seu direito à Educação, e que ela seja inclusiva e de qualidade em cada um dos países e em toda a região latino-americana”.

Para atingir seus objetivos, as organizações e movimentos da Rede trabalham com diferentes atores da sociedade civil, setor privado, mídia e governos. Embora mantenham fortes relações com as autoridades educacionais, todas são organizações autônomas e independentes de seus governos.

3. O jornalista Andres Oppenheimer destaca atuação do movimento em seu livro *Basta de Histórias!*. Editora Objetiva, 2010.

## As organizações da Rede

Participaram do lançamento da Rede as seguintes organizações:

### **EducAR 2050**

Argentina – fundação 2002

ONG com participação de diferentes atores da sociedade civil.

**Missão:** melhorar a qualidade da Educação argentina, trabalhando da teoria à prática, com o objetivo de colocar o País entre aqueles com os melhores índices educacionais de qualidade do mundo.

### **Todos Pela Educação**

Brasil – fundação 2006

Movimento social criado e apoiado por diferentes atores da sociedade civil.

**Missão:** contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade até 2022, ano do bicentário da independência do Brasil, por meio da garantia das condições de acesso, alfabetização e sucesso escolar para todos.

### **Educación 2020**

Chile – fundação 2006

ONG criada pela sociedade civil, com forte participação da academia.

**Missão:** promover políticas públicas para melhorar a qualidade e a equidade da Educação no Chile até 2020. Realiza trabalho de incidência política e mobilização social.

### **Empresarios por la Educación**

Colômbia – fundação 2002

ONG criada e dirigida por empresários.

**Missão:** contribuir para condições de equidade por meio da promoção da melhoria da gestão do sistema educacional e qualidade da Educação na primeira infância, pré-escolar, primário e secundário, e em parceria com o setor da Educação e as partes interessadas da sociedade civil.

### **Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo – FEPADE**

El Salvador – fundação 1986

Fundação privada sem fins lucrativos.

**Missão:** inspirar, orientar e coordenar o apoio ao desenvolvimen-

to do capital humano em El Salvador para promover uma maior cobertura e qualidade da Educação pública, o ensino superior tecnológico e a promoção da competitividade empresarial do País.

### **Grupo FARO**

Equador – fundação 2004

Centro de pesquisa em política pública.

**Missão:** apoiar a participação ativa da sociedade civil, empresas e instituições públicas na proposta, implementação e monitoramento de políticas públicas locais, nacionais e internacionais, para promover um Equador mais eficiente, equitativo, inclusivo e democrático, plural por meio do diálogo, pesquisa, ação cívica e interação com redes globais destinadas a promover o bem público.

### **Empresarios por la Educación**

Guatemala – fundação 2002

ONG criada e dirigida por empresários.

**Missão:** promover a transformação do sistema de ensino com uma visão de longo prazo e mobilizar a sociedade em torno da importância da participação na melhoria contínua do sistema educacional. Além disso, busca promover reformas políticas educacionais e de implementação de práticas que contribuam para a melhoria da aprendizagem.

### **Fundación para la Educación Ernesto Maduro Andreu – FEREMA**

Honduras – fundação 1998

Fundação privada sem fins lucrativos de origem familiar, com a participação de outros empresários e profissionais da academia.

**Missão:** promover a melhoria contínua da qualidade, equidade e eficiência da Educação em Honduras e ajudar a formular políticas para que a Educação possa desempenhar o papel que precisa no desenvolvimento nacional.

### **Mexicanos Primero**

México – fundação 2005

ONG criada por um grupo de líderes da filantropia e da área cultural com a participação de diferentes atores da sociedade civil.

**Missão:** promover a compreensão e gestão das prioridades educacionais nacionais, particularmente sobre a qualidade da Educação como um gatilho de justiça e prosperidade, para colocar os mexi-

canos em primeiro lugar. A visão é a de promover uma transformação da cultura cívica, incentivando instrumentos de compromisso, participação e demanda pública.

### Unidos por la Educación

Panamá - fundação 2011

Organização privada sem fins lucrativos criada e liderada por empresários.

**Missão:** trabalhar para um sistema educativo coerente alinhado às necessidades de desenvolvimento econômico e social do País, para garantir, por meio de políticas estaduais, uma Educação integral com qualidade e equidade, que promova a realização humana e cidadã.

### Juntos por la Educación

Paraguai - fundação 2011

Movimento sem fins lucrativos, constituído por empresários e sociedade civil.

**Missão:** promover os objetivos e cumprimento dos indicadores do sistema educacional no País.

### Empresarios por la Educación

Peru - fundação 2007

ONG formada por empresários, empresas e formadores de opinião.

**Missão:** articular e promover a participação das empresas na melhoria da qualidade e equidade da Educação, por meio de diálogo, consulta e desenvolvimento de estratégias com o governo, sociedade civil e organizações internacionais, focando principalmente nas áreas rurais e urbanas marginais do Peru.

### Acción por la Educación - EDUCA

República Dominicana - fundação 1989

Organização privada sem fins lucrativos criada por empresários.

**Missão:** contribuir para a melhoria da Educação na República Dominicana como uma forma de alcançar o crescimento econômico, o desenvolvimento humano e oportunidades iguais para todos.

Todas essas organizações atuam na promoção do debate público sobre a Educação em seus países, fomentam parcerias público-privadas, participam com ideias, competências e recursos para influenciar a agenda educacional. Outros países e organizações

serão convidados a participar da Rede de acordo com seu desenvolvimento e consolidação, e à medida que mais movimentos e organizações que compartilhem da sua visão comum sejam identificados na região.

## **A Rede: aprendizagem, colaboração e corresponsabilidade**

As organizações da Rede entendem que cabe ao Estado garantir que a oferta da Educação, direito humano e constitucional em todos os países da Rede, seja universal para todas as crianças e jovens, mas que, dada a importância do acesso ao ensino de qualidade não somente para o desenvolvimento de cada cidadão senão para o desenvolvimento de toda a sociedade, ela deve ser assunto de interesse e acompanhamento de todos. Dessa forma, as organizações encontram legitimidade e credibilidade para participar ativamente da avaliação, monitoramento e desenho das políticas educacionais, de maneira que sejam verdadeiras políticas de Estado.

A Rede está unida pela expectativa de encontrar respostas não somente para problemas educacionais de seus países, mas também para algumas dificuldades de atuação e operação que podem, por vezes, ser comuns a mais de um país. As experiências latino-americanas podem ser fonte de conhecimento e inspiração entre os próprios membros e para outras organizações locais em cada um dos países, para ampliar sua atuação e capacidade de mobilização social. A partir do aprendizado com os êxitos e dificuldades de cada país, as organizações podem e pretendem criar uma efetiva rede de cooperação.

### **A proposta de trabalho da Rede**

A agenda de trabalho pretende desenvolver uma rede sustentável de aprendizagem colaborativa, que promova a cooperação e monitore indicadores nacionais e regionais. Sobretudo, a Rede vai trabalhar em estratégias de mobilização social por uma Educação de qualidade. O controle social ativo sobre as políticas públicas é direito de toda sociedade democrática.

## Depoimentos

“Acreditamos que, por meio da troca de experiências e projetos, as organizações desta Rede se fortalecerão, e, com isso, ganharão mais força para impactar positivamente as sociedades em seus países e, assim, trabalhar com governos e outros atores locais pela melhoria da qualidade da Educação.”

**Andrea Bergamaschi**

*Todos Pela Educação, Brasil*

“A contribuição mais importante para a agenda educacional é a participação de todos os setores. Não só os governos podem decidir sobre a Educação, a sociedade civil e o setor privado têm muito a dizer sobre a Educação de que o país necessita.”

**Cristiana de Amenábar**

*Empresarios por la Educación, Guatemala.*

“A Rede vai proporcionar à agenda educacional latino-americana um porta-voz diferente. O fato de terem surgido movimentos distintos simultaneamente em toda a região mostra uma grande necessidade, um momento histórico em que a sociedade civil se põe ao lado dos governos, acrescentando e exigindo. Isso é fundamental, pois, respeitando a diversidade, pode-se mostrar aos governos, no curto prazo, a necessidade de mudanças profundas.”

**David Calderón**

*Mexicanos Primero, México*

“A contribuição mais importante que a Rede pode dar à agenda regional é que estamos formando um grupo em torno da Educação. Na FEPADE, sempre acreditei que para corrigir as desigualdades de nossos países o veículo de desenvolvimento econômico e social é a Educação. Tendo uma iniciativa conjunta de todos esses países, a situação se fortalece e todos nós veremos os benefícios.”

**Eugenia de Castrillo**

*FEPADE, El Salvador*

“A contribuição mais importante que a Rede pode dar é oferecer novas ferramentas de trabalho. Ver o que tem funcionado nos países. Ser capaz de compartilhar experiências com organizações irmãs na América Latina em termos do que tem funcionado e do que não tem, é de grande importância para melhor utilizarmos os nossos recursos na República Dominicana e assim alcançarmos nossos objetivos.”

**Georges Santoni**

*EDUCA, República Dominicana*

“Basicamente esta Rede será uma fonte de aprendizagem, de construção de conhecimento, para compartilhar as melhores práticas, para fazer que os nossos líderes e empresários falem sobre Educação da forma correta, sistemática e criativa, e, sobretudo, unindo os esforços de toda a sociedade. O mais importante é que vamos conhecer o melhor de cada país e colocá-lo a serviço de todos.”

**Guillermo Carvajalino**

*Fundación DIS, Colombia*

“A sinergia para gerar maior impacto sobre o que cada membro da Rede fará em seus países. Esse para mim é o insumo mais importante da criação desta Rede!”

**Karine Gruslin**

*Empresarios por la Educación, Peru*

“A contribuição mais importante desta Rede é ter compreensão clara de como transformar a Educação em um assunto de todos. Agregar diferentes atores – setor público, sociedade civil, empresários, jovens – para essa causa seria a maior contribuição. Criar uma corrente, um fluxo em que as organizações podem apoiar umas às outras. Aí estaremos dando um grande passo. E eu acredito que há um objetivo mais ambicioso: criar a campanha latino-americana pela Educação, fortalecendo as agendas regionais. Mas isso deve ir avançando de acordo com o que as organizações precisam, querem e podem fazer.”

**Marcelo Pérez Alfaro**

*Banco Interamericano de Desenvolvimento, Brasil*

“O terceiro setor adquire cada vez mais importância, e a ideia desta Rede é definir boas práticas na América Latina que gerem mobilidade em nossos países, e proporcionar inovação educacional nas políticas locais.”

**María Victoria Angulo**

*Empresarios por la Educación, Colombia*

“(…) Qualidade com equidade [na Educação] é algo pouco tratado, e se nos apoiarmos uns aos outros, em outros países, outros governos, seremos ouvidos. Muitas vezes são muito mais fortes do que uma única voz. E se os nossos governantes, nosso Poder Legislativo, virem que em toda América estamos falando de uma reforma de qualidade da Educação, mais força e apoio encontraremos em nossos respectivos países.”

**Matías Reeves**

*Educación 2020, Chile*

“Trazer as experiências de cada um para potencializar as ações em cada país, para criar uma força regional e ter mais voz.”

**Michael Dieckmann**

*FEREMA, Honduras*

“A Rede vai desempenhar um papel importantíssimo na Educação da América Latina e em nossos países. Em primeiro lugar, compartilhamos desafios. Nossa região precisa melhorar a qualidade da Educação oferecida às crianças, garantir Educação para todas as crianças da zona rural, da zona urbana, índios e mestiços. A partir dessa perspectiva, é importante aprender de forma conjunta e trabalhar para melhorar a Educação da região. É também uma excelente oportunidade para contribuir com a integração latino-americana.”

**Orazio Belletini**

*Grupo FARO, Ecuador*

“A Rede pode contribuir para a agenda educacional latino-americana. Temos uma grande oportunidade de conscientizar a região. Quanto mais formos, melhor. Será mais fácil convocar os meios de comunicação e assim atingir muitas pessoas, fazendo uma reivindicação regional e não apenas país por país.”

**Paula Tessore**

*Proyecto Educar 2050, Argentina*

“(…) A Rede nos permite somar avanços significativos e um conceito de equipe para solucionar as dificuldades que vivemos em nossos contextos. Ela também nos permite ter capacidade para avaliar enquanto equipe quais são nossos desafios e encontrar novas maneiras de enfrentá-los.”

**Rossana Castrellón**

*Unidos por la Educación, Panamá*

*Com informações do estudo realizado por Guillermo Carvajalino, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a formação da Rede Latino-Americana de Organizações Sociais Pela Educação, em outubro/2011.*

# Desafios para a Educação de qualidade com equidade no Brasil

*Reflexões sobre os debates do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”<sup>1</sup>*

André Lázaro<sup>2</sup>

A Educação tornou-se uma agenda urgente para o País, e tem merecido atenção crescente. Seu valor estratégico está sendo reconhecido por diversos segmentos da sociedade brasileira. A análise dos resultados recentes alcançados pelos estudantes das redes públicas e privadas tem destacado as deficiências da Educação brasileira. São intensas e frequentes as críticas à Educação pública, assim como a proposição de medidas que visam superar os problemas identificados. Para os que atuam no setor, tanto as críticas quanto as sugestões nem sempre consideram a complexidade do processo educacional, e tendem a apontar soluções simplistas ou apropriadas de experiências de outros países.

É preciso reconhecer e sublinhar que a centralidade que a Educação vem ganhando está relacionada a um novo momento do Brasil. O debate precisa ser valorizado, e deve ser capaz de incluir as muitas vezes interessadas em fazer avançar a Educação brasileira.

1. Agradeço a Simone Harnik pela colaboração na edição do texto. Agradeço também a Priscila Cruz, Andréa Bergamaschi, Maria Lúcia Meirelles Reis do Todos Pela Educação e a Maria de Salette Silva do UNICEF pelo convite para participar da Conferência.

2. Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), pesquisador da FLACSO-Brasil, presidente do Conselho Assessor das Metas 2021 da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI).

Dar prioridade à Educação é um modo de orientar o desenvolvimento, de moldar a sociedade em que vivemos e, sobretudo, de buscar a afirmação e a defesa de direitos inscritos na Constituição de 1988, até hoje não plenamente assegurados ou exercidos. A premissa é que o exercício do direito torna todos (e cada um) mais comprometidos e responsáveis pelo bem comum, forma uma sociedade de cidadãos e cidadãs, amplia a liberdade de todos. O direito à Educação, como se sabe, dá acesso a outros direitos.

A Educação é um processo social extremamente complexo, e educar supõe uma concepção de sociedade, um conjunto de valores culturais, e implica a aplicação de recursos de custeio e de investimentos expressivos, formação, seleção, contratação e atualização de pessoal, apoio aos estudantes, incluindo modernos recursos tecnológicos, sistemas de informação, monitoramento, avaliação. Além disso, a área tem legislação difusa, e é de responsabilidade de três níveis de governo. Essa listagem, ainda que incompleta, pretende chamar a atenção para o amplo conjunto de fatores que interagem para produzir os resultados esperados, por meio de processos que são tão importantes quanto os próprios resultados, embora nem sempre os resultados medidos expressem a qualidade dos processos.

Em toda sua complexidade, as políticas educacionais se constituem como uma estratégia necessária para superar a histórica iniquidade que marca nosso desenvolvimento. O conceito de equidade aponta que as pessoas tenham direitos e oportunidades iguais, independente de ser brancas ou negras, ricas ou pobres, residentes do campo ou da cidade, ateus ou crentes, homens ou mulheres, originárias das florestas do Norte ou dos campos do Sul. O mais grave na falta de equidade no Brasil é que ela é percebida como “natural”, tanto pelos grupos privilegiados como pelos excluídos.

A equidade não é uma concessão, mas uma exigência. Não é uma conta que se faz após, mas um fator que deve determinar a equação; não é um resultado, mas um caminho. Assim, Educação de qualidade para todos é uma expressão de equidade, e para alcançá-la são necessários esforços coordenados de muitos atores por longo tempo, com permanente acompanhamento e adoção de medidas que possam corrigir os rumos. Por isso, são tão importantes os consensos já alcançados, e, mais ainda, é preciso levar em conta as divergências e prosseguir construindo propostas que possam ser assumidas pelos diferentes segmentos direta e indiretamente envolvidos no fazer educacional.

A realização da Conferência Nacional de Educação Básica (Conae), que culminou, em abril de 2010, com a presença de milhares de delegados em Brasília, foi um dos momentos marcantes na fixação de objetivos, afirmação de consensos e indicação de desafios a serem superados no campo educacional. Participaram profissionais de Educação, estudantes, pais, gestores dos três níveis de governo, políticos, representantes de movimentos sociais, especialistas e acadêmicos. A presença de delegados de todo o País e a amplitude dos debates deram ao documento final a força de uma diretriz a ser seguida, especialmente quando o Brasil discute seu segundo Plano Nacional de Educação (PNE).

## **Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”**

O Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, em setembro de 2011, buscou debater consensos e identificar dissensos sobre um conjunto de temas apresentados neste livro. A relação entre eles é estruturante, e as respostas dadas aos desafios de um tema têm impacto no modo como os outros serão tratados. A articulação das mesas foi guiada por uma questão central: como garantir Educação de qualidade para todos e cada um? Os participantes acompanharam reuniões preparatórias e, no evento, tiveram três minutos para fazer suas intervenções. O formato – assuntos inter-relacionados, reuniões preparatórias, intervenção concisa – enfatizou a urgência da agenda, sua organicidade e estimulou os participantes a apresentar sínteses.

O movimento Todos Pela Educação, que propôs e organizou o Congresso, vem trabalhando com cinco Metas e cinco Bandeiras, que podem ser consideradas caminhos para atender à exigência de Educação de qualidade. No Brasil de hoje, não cabe apenas falar no direito à Educação. É preciso avaliar seu efetivo exercício, em especial quando se trata do direito de crianças, adolescentes e jovens num país em que as desigualdades foram naturalizadas. Romper com a herança da pobreza e criar oportunidades para todos é um desafio a que a Educação de qualidade deve responder.

O direito à Educação considera três dimensões: é um direito de todos, o que significa que é universal; é um direito de cada um,

do que decorre sua face de busca de equidade; e é passível de verificação, uma vez que a sociedade pode e deve monitorá-lo. Esse direito se expressa, inicialmente, pelo acesso, permanência, aprendizagem e progressão. Garantir que todos possam cumprir essa trajetória impõe extraordinários desafios para a sociedade e para o Estado.

A Educação foi um bem raro na sociedade brasileira até meados do século 20. A universalização do Ensino Fundamental só ocorreu no início dos anos 1990, mas, ainda em 2009, praticamente metade da população de 25 anos ou mais não havia concluído o Ensino Fundamental (49,8%, segundo a Pnad; em 2004 eram 57,5%). Os avanços na Educação brasileira devem, portanto, considerar essa dívida histórica com a população adulta e seu impacto na Educação das crianças, adolescentes e jovens de hoje.

A desigualdade na sociedade brasileira tem sido objeto de atenção e de estudos que subsidiam políticas públicas. O Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico (CDES), órgão assessor da Presidência da República, criou o Observatório da Equidade, que elegeu a Educação como tema central para seus estudos. Os indicadores apontam que o atendimento vem melhorando a cada ano, mas a desigualdade estrutural da sociedade brasileira ainda encontra forte expressão no acesso, permanência e aprendizado. O Congresso Internacional iniciou suas sessões com a apresentação de um breve diagnóstico, que indicou: “3,7 milhões de crianças e jovens ainda estão fora da escola. Desse total, 87% pertencem a famílias com renda mensal de até um salário-mínimo por pessoa”.

Estudo do Observatório relativo ao ano de 2009 informava que a taxa de frequência de crianças de 0 a 3 anos a creches atingia 18,4%. Trata-se de uma baixa proporção, considerando-se o que já se sabe hoje sobre a importância da creche para a futura vida escolar, principalmente de crianças de famílias de baixa renda, que têm na escola fonte decisiva de estímulo. Quando verificamos a distribuição desse atendimento, os resultados desvelam faces da desigualdade: para as crianças identificadas como brancas, a taxa é de 20,2%; para pretos e pardos (nomenclatura do IBGE) é de 16,7%; para as famílias dos 20% de melhor renda, a taxa é de 36,3%; para as crianças de famílias do grupo de menor renda, é de 12,2%.

As taxas de reprovação são expressivas em todas as séries, com destaque para três momentos da vida escolar: na chegada à escola, no primeiro ano, na transição para a diversidade de professores e disciplinas, que ocorre no 6º ano, e no 1º ano do Ensino Médio. São

três momentos que marcam um ritual de passagem da criança e do jovem, e o País continua mantendo taxas que variam de 20% a 30% de reprovação em cada uma dessas passagens.

A tradição da reprovação tem provocado prejuízos aos estudantes, inclusive, em muitos casos, levando ao abandono dos estudos e ao desinteresse. A cultura da reprovação deixa suas marcas na trajetória escolar: no Ensino Médio, segundo dados do Censo Escolar 2010, a reprovação alcançou 12,5% dos estudantes. Nessa mesma etapa, 10,3% dos estudantes abandonaram os estudos. Tudo indica que a escola, em especial a escola pública brasileira, manteve o entendimento de que seu papel é selecionar os melhores, e não de educar a todos. E os critérios para eleger os melhores certamente envolvem dimensões de subjetividade, preconceitos, preferências, e, mais do que tudo, a exigência de um currículo invisível pelo qual os estudantes são avaliados sem que tenham recebido a formação adequada.

Outra consequência da cultura da reprovação são as baixas taxas de frequência no Ensino Médio. Idealmente, esse nível é frequentado pelo grupo de 15 a 17 anos. Só muito recentemente, em 2009, o País alcançou a marca de metade (50,4%) dos jovens dessa faixa etária no Ensino Médio. Entre os 20% mais pobres da população, 32% dos jovens dessa faixa etária exerciam esse direito, enquanto entre os 20% mais ricos a proporção alcançava 77,9%.

A desigualdade estrutural da sociedade brasileira acumula desvantagens para os grupos excluídos, e, quando se analisam os dados relativos ao Ensino Superior, pode-se constatar como a Educação tem sido um privilégio. Já nos anos 1990 o Brasil viveu uma significativa expansão da Educação superior por meio da criação de instituições privadas. Para avaliar como a ampliação de vagas favoreceu ou não a redução das desigualdades, vamos considerar a taxa bruta de escolarização da população de 18 a 24 anos. Taxa bruta corresponde à proporção da população que frequentava o Ensino Superior com relação à população de 18 a 24 anos. Analisando o período de 1988 a 2008 quanto ao acesso de brancos e negros à Educação Superior, o *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil 2009-2010* observa o crescimento das taxas bruta e líquida de frequência àquele nível de ensino.

Segundo o *Relatório*, a taxa bruta de frequência ao Ensino Superior do País em 1988 era de 8,6%, passa a 10,9% em 1998, e chega a 25,5% em 2008. Note-se que no primeiro intervalo de dez anos o crescimento é de apenas 2,3%, enquanto o segundo intervalo re-

gistra crescimento de 14,6%. Quando se analisa a taxa bruta considerando a população branca e a de pretos e pardos – de acordo com a designação do IBGE –, era de se esperar que a distância entre esses dois grupos ou se mantivesse ou diminuísse, tendo em vista a ampliação de oportunidades. No entanto, não é o que se verifica: da taxa bruta de 8,6% de frequência no nível superior em 1988, a dos brancos correspondia a 12,4%, enquanto a dos negros, a 3,6%. Em 1998, quando a taxa bruta chegou a 10,9%, a dos brancos era de 16,8%, e a dos negros de 4%. Em 2008, para uma taxa bruta de 25,5%, a dos brancos era de 35,5%, e a dos negros de 16,4%. No período de 20 anos, portanto, desde a promulgação da Constituição cidadã, a participação de negros, de qualquer idade após 18 anos, no Ensino Superior passou de 3,6% para 16,4%. A velocidade do crescimento da taxa bruta entre a população negra é maior do que entre a população branca, mas, mesmo assim, a distância entre os dois grupos aumentou: era de 8,8% em 1988, passa a 12,8% em 1998, e chega a 19,4% em 2008. O exemplo demonstra que a ampliação de oportunidades sem a preocupação com equidade acaba por gerar aumento das desigualdades.

O direito à Educação, portanto, só será exercido de modo equânime na sociedade brasileira se as políticas públicas considerarem a desigualdade estrutural, que se reproduz na Educação, e adotarem medidas destinadas a criar condições diferenciadas para atender aos grupos que vivem a exclusão estrutural. A adoção de políticas afirmativas na Educação não beneficia apenas aqueles grupos indicados e denominados nessas ações, mas é um benefício para toda a sociedade brasileira, uma vez que promove a equidade, a redução das desigualdades e a promoção de oportunidades para todos. Sem essas ações, a Educação corre o risco de ser antes uma instância de reprodução das injustiças do que um direito de todos, uma política democrática e republicana, tal como determina a Constituição.

## Direito à Educação

Direito à Educação foi o tema que abriu os debates do Congresso Internacional: “Educação: Uma Agenda Urgente”. Como já se observou, o direito à Educação envolve acesso, permanência, aprendizado e progressão no sistema escolar. Agora, mais do que nunca,

a expressão “qualidade” acompanha e designa a Educação que se pretende. Como garantir o direito à Educação de qualidade?

A Constituição Federal de 1988 incluiu a Educação como um dos direitos sociais, e a considera um direito subjetivo, determinando a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na oferta dos serviços educacionais. Também define princípios norteadores, em especial, a igualdade no acesso e na permanência, a liberdade de aprender, de ensinar e de pesquisar, a gratuidade em todo o ensino obrigatório, o pluralismo de ideias, a garantia de padrão de qualidade, a gestão democrática e a valorização dos profissionais da Educação. Segundo a Carta Magna, são três os objetivos da Educação: o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, e sua qualificação para o trabalho.

Hoje, no Brasil, é direito de todo cidadão, em qualquer idade, ter acesso gratuito à Educação Básica – que vai da Educação Infantil ao Ensino Médio. A lei brasileira estabelece o atendimento especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; o atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade; o apoio ao estudante por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; o direito de organização e de participação em entidades estudantis.

A qualidade da Educação é um dos princípios e uma exigência constitucional. Embora os temas do acesso e o do exercício do direito à Educação ainda exijam atenção e dedicação de todos, o desafio da qualidade se impõe: é preciso que todas e cada uma das nossas crianças, adolescentes e jovens que frequentam a escola exerçam plenamente seu direito de aprender.

O diagnóstico do exercício do direito à Educação tem demonstrado que, apesar dos importantes avanços alcançados no século 21, muito precisa ser feito. Nem todos os que têm direito à Educação conseguem exercê-lo; a aprendizagem está abaixo do que é esperado; não há equidade; os mais pobres ainda sofrem a exclusão educacional; há muitos alunos com grande atraso em sua vida escolar; muitos jovens fora da escola. Esses são alguns dos desafios que precisam ser superados para que o País construa a democracia de fato e de direito nas dimensões política, econômica, social e cultural.

## A Justiça pela qualidade da Educação

O Sistema de Justiça pode contribuir para que o direito à Educação de qualidade seja exercido por todos e cada um. A Educação é normatizada pela Constituição Federal, decretos presidenciais, leis complementares, leis ordinárias, portarias e resoluções. Na ampla legislação brasileira há um conjunto de temas regulamentados, como o transporte, a alimentação, o calendário escolar, expressos em leis aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pela Presidência da República. O Ministério da Educação e as secretarias estaduais e municipais são também responsáveis pela elaboração de normas. Há ainda leis das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, e normas definidas pelos Conselhos de Educação nacional, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Diante dessa ampla teia normativa, como o Sistema de Justiça pode operar para garantir a aplicação das leis e o exercício dos direitos? Além disso, quais são os parâmetros objetivos para avaliar a qualidade da Educação?

Boa parte do Sistema de Justiça tem a característica de atuar conforme a demanda dos cidadãos ou de entidades quando identificam que determinado direito não está sendo atendido ou que há omissão do poder público responsável. Para ampliar a participação de promotores, procuradores, juízes e desembargadores na garantia da Educação de qualidade, é preciso responder a algumas perguntas formuladas na mesa “Justiça pela Qualidade”: Como mobilizar para a atuação preventiva um setor que tende a atuar de forma reativa? Como superar a atuação centrada no direito individual e priorizar soluções no âmbito da política pública? Como intervir na política pública sem rivalizar politicamente? Como atuar de forma conciliatória e horizontal em um meio caracterizado pela cultura da litigiosidade? Conforme observou um participante do Congresso, será necessária uma “mudança da plataforma cultural dos operadores do sistema, a cada dia mais desafiados a migrar sua atuação do reativo ao proativo, do individual ao coletivo, da casuística à política pública, do contencioso ao conciliatório”.

Para que o Sistema de Justiça possa colaborar na garantia da Educação de qualidade, é preciso desenvolver parcerias com a área educacional, a fim de:

- a. Sistematizar as normas: os operadores de Justiça argumentam que há muitas leis e orientações com força normativa na Educação, mas que esse conjunto não está sistematizado e, em alguns casos, nem regulamentado, o que dificulta a compreensão quanto ao que é o direito e como se pode avaliar se está sendo atendido adequadamente.
- b. Explicitar os significados dos indicadores: a Educação tem muitas informações, como a proporção de crianças, adolescentes e jovens que frequentam creches e escolas, dados sobre a defasagem idade-série, taxas de conclusão dos níveis de ensino, resultados de testes de aprendizagem. Os operadores do direito argumentam que é preciso conhecer os números, saber interpretá-los e ter parâmetros para a ação.
- c. Estabelecer novos patamares de financiamento da Educação: a legislação prevê proporções de recursos a serem aplicadas, mas nem sempre a aplicação dos recursos previstos é suficiente para garantir o direito – exemplo tem sido o atendimento de crianças de até 5 anos em creches e pré-escolas em municípios que, apesar de cumprirem a determinação de investir pelo menos 25% das receitas de impostos em Educação, não atendem a todas as crianças nessa faixa etária.
- d. Verificar o cumprimento de medidas de valorização dos profissionais da Educação: recentemente foi aprovado o piso salarial nacional do magistério na Educação Básica e pública, e muitos entes – estados e municípios – não cumprem o que determina a lei. Gestores argumentam que têm os recursos comprometidos com o pagamento de pessoal nos limites autorizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- e. Evitar a judicialização da Educação: a ação pontual de operadores do direito pode levar a implicações negativas para o sistema educativo. Exemplo frequente é a determinação de criação imediata de vagas em estabelecimentos educacionais públicos sem que haja as condições necessárias. Nesses casos, a Justiça subestima a magnitude dos efeitos e das repercussões de suas decisões e prejudica o funcionamento do sistema educacional.

A Justiça tem histórico de atuação na Educação em pontos específicos, com tendência a dar foco a casos individuais. Nem sempre essa atuação contribui para a melhoria da qualidade do sistema. No Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” foram sugeridas algumas medidas práticas para o sistema de Justiça:

- a. Formar operadores do direito nos temas da Educação.
- b. Fazer cumprir a legislação existente, como o calendário escolar de 200 dias letivos ou o pagamento do piso salarial nacional do magistério.
- c. Sugerir melhorias para propostas legais, como a da Lei de Responsabilidade Educacional, que está em debate na Câmara. Trata-se de um projeto que organiza as responsabilidades públicas com a Educação, regulamenta o Regime de Colaboração entre os entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – e estabelece a responsabilização dos agentes públicos pela oferta da Educação.
- d. Promover a formação de gestores, professores, profissionais da Educação, estudantes e pais ou responsáveis em temas como o direito à Educação, a resolução pacífica de conflitos, entre outros. A Justiça pode e deve chegar à escola e colaborar para o fortalecimento do ambiente escolar como local de diálogo. Como foi dito no Congresso, “uma escola com qualidade tem que ser justa. E essa justiça tem que chegar à escola; que essas palavras de justiça realmente cheguem à escola e frutifiquem”.
- e. Disseminar informações sobre a Educação e a Justiça nas faculdades de Direito, programas de pós-graduação, centros de estudo, entidades representativas. Também é possível promover atividades de ensino, pesquisa e extensão no campo da Justiça pela Educação, como levantamentos de jurisprudência em questões educacionais; construção de inventários de casos em que a Justiça colaborou para o funcionamento do sistema de Educação; promoção de cursos sobre o direito à Educação.

## Expectativas de aprendizagem

O direito à Educação para todos e cada um, acompanhado por meio de verificações periódicas, validadas pelo debate público, ouvidos os profissionais, as famílias, os próprios adolescentes, jovens e adultos que dela participam, é um objetivo fundamental a ser alcançado. Não restam dúvidas de que o mundo atual passa por uma das mais rápidas e intensas mudanças da história. Há diversas interpretações sobre o significado, a natureza e a direção da mudança, mas há também alguns consensos sobre ela: o mundo que o século 21 conhece é substantivamente distinto daquele do século passado. Talvez nossa maior certeza seja que o ritmo da mudança é crescente e que a incerteza quanto aos rumos ainda vai nos acompanhar por longo tempo. Essa certeza quanto à incerteza torna a Educação ainda mais importante, pois, quem sabe, com ela poderemos moldar o futuro. Já se disse: a melhor maneira de prever o futuro é inventá-lo. Colocam-se, assim, questões importantes sobre qual é a Educação da qual precisamos hoje e que futuro queremos moldar.

Uma das grandes novidades que experimentamos é a imensa disponibilidade de todo o tipo de conteúdo a baixo custo. Portanto, a atitude diante do conhecimento exige que sejamos capazes de identificar os problemas, localizar informações, selecioná-las e utilizá-las de modo adequado. Mais do que nunca, fazer boas perguntas está se tornando o ponto mais relevante. Num mundo em que a comunicação e a informação se difundem amplamente, a participação cidadã encontra melhores condições para seu exercício e exige de cada um maior responsabilidade para avaliar e decidir sobre a validade das informações que recebe e produz. A mudança nas relações de trabalho exige que os indivíduos saibam atuar em equipes multidisciplinares, o que impõe a capacidade de comunicação e de diálogo, além de iniciativa para a inovação e para o empreendimento.

A Unesco, no final do século 20, colocou o desafio: quais os saberes necessários para a Educação do século 21? A resposta veio por meio de um relatório que sistematiza amplos debates realizados em diversas conferências no mundo. O documento *Educação, um tesouro a descobrir*, também conhecido como *Relatório Delors*, reconhece na Educação não o único, mas provavelmente o caminho mais eficaz para o “desenvolvimento humano mais harmonioso e autêntico, de modo a contribuir para a diminuição da pobreza, da exclusão social, das incompreensões, das opressões, das guerras”. Para a Educação cumprir essas amplas funções, diz o relatório, é

preciso que sejam considerados quatro pilares: aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a conviver, aprender a ser.

O debate que se trava em torno do tema, ainda que expresse divergências semânticas, destaca alguns consensos relevantes: há a necessidade de desenvolver capacidades e hierarquizar os conteúdos disciplinares. É preferível que os estudantes sejam capazes de explorar com profundidade um conjunto limitado de assuntos, formulando hipóteses, buscando informações e selecionando aspectos relevantes, a ter uma visão geral e superficial.

Outro consenso é a necessidade de incentivar as dimensões estéticas e éticas da formação dos estudantes e a criação de condições para o pleno desenvolvimento físico de cada um, independente das habilidades específicas que cada esporte, em particular, prioriza. A metodologia do trabalho educacional deve ser tal que os estudantes alcancem mais autonomia, desenvolvam a cooperação e o trabalho em equipe e tenham a capacidade, aprimorada gradativamente, de avaliar as consequências das decisões.

Prever e avaliar as consequências da ação e do conhecimento são desafios imensos: mesmo populações educadas não estão imunes a tragédias humanitárias; a crise ambiental se aprofunda, apesar dos inúmeros estudos e alertas dos especialistas; e a crise financeira que afeta os Estados Unidos e a Europa conta com forte contribuição de pessoas que são, muito provavelmente, as mais educadas do planeta.

Há uma grande distância entre os objetivos gerais da Constituição – desenvolvimento da pessoa, exercício da cidadania e preparação para o trabalho – e as considerações sobre a aprendizagem para o século 21. Há a necessidade de constituir mediações que cheguem o mais próximo possível da escola sem tolher a autonomia ou retirar responsabilidades. Atualmente, um conjunto de resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE), homologadas pelo MEC – as diretrizes curriculares da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio –, dá as orientações para a organização das atividades educacionais em cada nível de ensino. Para alguns especialistas, essas orientações são excessivamente genéricas, e um dos temas que se debate é como trazê-las para mais perto do cotidiano escolar, de tal modo que possa haver mais coerência entre a formação dos professores e demais profissionais da Educação, o material didático e de apoio, as avaliações, o que se passa no dia a dia da escola e aquilo que as famílias podem esperar, e mesmo acompanhar, na formação dos filhos.

A escola não pode ensinar tudo. Assim, as expectativas de aprendizagem devem contribuir para que as escolhas a ser feitas atendam à determinação constitucional de oferecer um conjunto comum e estimulem a escola a combinar os objetivos gerais com a dinâmica local. A exigência apresentada hoje à escola de oferecer formação integral deve ser em parte entendida como confiança e aposta na estrutura e no funcionamento do sistema educativo. Por outro lado, no entanto, é o reconhecimento de falência do social como ambiente de formação cidadã e participação criativa. Cabe cada vez mais à escola orientar crianças e jovens sobre um amplo conjunto de aprendizados, atitudes, comportamentos e valores. E cada escola das mais de 190 mil existentes no País precisa ter as condições materiais para cumprir essas expectativas.

A Constituição Federal determina em seu artigo 210 que “serão fixados conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”. Essa orientação não significa, obrigatoriamente, que serão definidos conteúdos mínimos por série ou ano, e, de certa forma, as orientações do CNE e dos Conselhos Estaduais e Municipais já respondem a essa determinação. No debate atual, a expressão “conteúdos mínimos” não pode ser tomada ao pé da letra; não se trata exatamente de conteúdos, e a palavra “mínimos” enseja a ideia de redução do direito de aprender, com a qual ninguém concorda, seja os que defendem a formalização das expectativas, seja os que dela discordam. O tema das “expectativas de aprendizagem” é um dos mais polêmicos no atual debate educacional, e argumentos favoráveis e contrários à sua adoção merecem consideração, pois envolve questões como a liberdade de ensino, o direito de aprender e o imperativo da equidade.

A questão da fixação de expectativas de aprendizagem tem a seu favor a ideia da “escola unitária”, sem distinção de classes sociais, já defendida pelos Pioneiros da Educação no *Manifesto* de 1932. Em um país extenso e diverso como o Brasil, é preciso que certa unidade do ensino esteja garantida por razões de Estado e do direito dos indivíduos. Para o Estado, a Educação atua como um fator de promoção e de valorização da unidade nacional, e, como orienta a Constituição, é necessário balancear a formação básica comum e as características locais e regionais. Para o indivíduo e suas famílias, a formação básica comum é a certeza da validade nacional, de fato e de direito, das certificações educacionais que obtêm.

O mesmo conceito de “escola unitária” traz novos argumentos a favor da fixação de expectativas de aprendizagem: a garantia da equidade. Como certificar que o direito à Educação foi exercido pelas crianças, adolescentes, jovens e adultos, se não for possível fazer a verificação da aprendizagem? E como certificar a aprendizagem, se em cada região do País as exigências forem distintas?

Há também argumentos negativos utilizados para a defesa das expectativas de aprendizagem; por exemplo, o de que a formação dos professores não tem sido suficiente para que desempenhem seu papel e, portanto, a autonomia da escola e de docentes não resultaria em garantia de aprendizagem. Em muitos casos, alegam os defensores dessa ideia, ensina-se apenas o que consta do livro didático, criando-se, desse modo, uma inversão de procedimentos, em que o livro didático passa a presidir a Educação e deixa de ser um instrumento educativo.

A defesa da fixação das expectativas sob o argumento da incapacidade docente é uma falácia. Culpar os professores, uma prática recorrente diante dos desafios da Educação, não resulta em nada de positivo para a Educação, visto que são esses mesmos profissionais que terão de atuar com ou sem expectativas de aprendizagem. Já se disse, repetidas vezes, que a Educação é tão boa quanto a qualidade de seus professores. No entanto, na análise dos dados da Educação brasileira chamam a atenção as más condições de trabalho – remuneração e carreira dos profissionais, infraestrutura das escolas, apoio e orientação pedagógica – associadas a resultados de aprendizagem abaixo do esperado.

Contrariamente a essa fixação apresentam-se importantes argumentos: cabe ao professor e à equipe gestora da escola interpretar as diretrizes curriculares e traduzi-las para seus alunos, sua realidade, sua região. O trabalho pedagógico deve considerar, em primeiro lugar, os estudantes e seu direito. Assim, o plano político-pedagógico da escola é o melhor instrumento para articular o que se vai ensinar com o trabalho docente, a participação da comunidade e a avaliação dos resultados.

Na diversidade brasileira, cabe à escola buscar o melhor atendimento de seus alunos. As necessidades, entretanto, podem ser muito distintas em escolas rurais, da periferia urbana ou das regiões mais ricas das cidades. A reconhecida defasagem educacional das gerações brasileiras mais velhas impõe à escola pública, em especial das áreas mais pobres, cumprir papéis que são desempenhados pelas famílias nos grupos de maior renda e escolaridade.

Mesmo com a premissa democrática da “escola unitária”, cada instituição enfrenta desafios próprios e singulares para garantir o direito à Educação. Se a fixação das expectativas de aprendizagem ignorar os diferentes desafios com que cada escola precisa lidar, há o risco de aprofundar a desigualdade.

Do mesmo modo que a defesa da fixação de expectativas de aprendizagem utiliza argumentos negativos, alguns críticos a esta proposta alegam que o peso normativo dos parâmetros pode assumir aspectos totalitários do ponto de vista político, e uniformizantes do ponto de vista ideológico, reduzindo divergências e distinção de opiniões. A crítica não procede, se considerado o histórico da Educação brasileira após a Constituição. O Brasil mantém, desde então, políticas públicas de produção e compra de materiais didáticos – livros, filmes, audiovisuais – que fortalecem o mercado editorial, promovem a diversidade e apresentam visões distintas sobre história, política, economia e demais áreas mais suscetíveis de distorção autoritária. O MEC tem se mostrado aberto ao debate sobre o material didático distribuído, e os editais de compra de livros, por exemplo, acolhem e propagam os valores democráticos, sendo passível de exclusão do programa materiais que reproduzam preconceitos e estereótipos.

A fixação de expectativas de aprendizagem entra na pauta por um caminho singular: são os testes e exames, como a Prova Brasil e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que acabam por orientar com mais detalhe o que deve ser objeto de atenção nas escolas. Embora tortuoso, esse caminho tem se demonstrado eficaz, pois responde a expectativas da própria comunidade educadora tanto comprometida com a Educação dos estudantes como interessada em alcançar bons resultados nos testes e avaliações de que a escola e os estudantes participam.

O risco dessa estratégia é que as redes e as escolas se atenham a preparar seus estudantes para o teste, mesmo sabendo da parcialidade de qualquer avaliação. Aulas de reforço específicas para avaliações externas, supressão de disciplinas que não integram os testes, escolha dos alunos que faltarão na data da prova, distintos procedimentos são adotados nem sempre com as melhores intenções educativas.

A fixação de expectativas de aprendizagem não pode ser realizada de modo isolado das condições de aprendizagem. Em algumas redes de ensino, o ano letivo começa com escolas sem salas de aula, carteiras e biblioteca para todos, banheiros em mau estado de fun-

cionamento, ambientes abafados e mal iluminados. De certo modo, pode-se dizer que este tipo de escola foi objeto de violência por meio do descaso e do abandono, e não há que se espantar se alguns estudantes entenderem a mensagem implícita de que aquele lugar não merecerá atenção e cuidado por parte do poder público responsável, o que, na visão desses estudantes, também os desobriga do zelo.

Para os que atuam em Educação, articular expectativas e condições de aprendizagem é o único caminho para que se possa avançar na garantia do direito à Educação de todos e de cada um, sem que, por isso, os profissionais tenham que ser penalizados e responsabilizados por resultados para os quais muitos outros contribuíram. Vale lembrar, por exemplo, que, como a Educação detém percentuais fixos de recursos, é frequente que prefeitos não autorizem os secretários de Educação a assumir a função de ordenadores de despesas, dependendo do aval da autoridade maior para cada pequena decisão que envolva recursos. Quanto a diretores de escola, a tradição da indicação por parte de vereadores e deputados pode ser rompida com uma das metas do novo Plano Nacional de Educação, que propõe adoção de processos formais de nomeação e manutenção de diretores, considerando aspectos técnicos, de formação, compromissos e resultados.

A questão das expectativas de aprendizagem tem um valor estratégico muito além da sala de aula, onde deve repercutir de modo mais imediato. Em torno delas articulam-se também os macro-objetivos educacionais, a formação de professores e demais profissionais da Educação, os materiais didáticos, os processos de avaliação e a participação e acompanhamento das famílias quanto à vida escolar de seus filhos. O tema também dialoga diretamente com a questão do tempo escolar e da utilização dos resultados das avaliações externas nas redes de ensino e no planejamento pedagógico.

## **Ampliação da jornada escolar e Educação integral**

Um dos maiores desafios que os sistemas de Educação enfrentam é distinguir e hierarquizar aquilo que é relevante e deve orientar o cotidiano escolar, considerando a escola unitária – sem distinção de classes sociais – e as crescentes exigências de habilidades e com-

petências do mundo atual. A definição de expectativas de aprendizagem deve levar em conta, naturalmente, as horas disponíveis na vida escolar para estudantes, professores e para planejamento e gestão pedagógica. A sociedade parece ter delegado a formação integral à escola, e cumprir essa tarefa exige que o tempo dedicado à Educação seja ampliado.

O tempo em Educação tem, pelo menos, quatro dimensões: seu uso na sala de aula, no dia e na semana, ao longo do ano e da vida. A legislação brasileira determina que a Educação Básica tenha no mínimo 200 dias letivos e integre 800 horas. Com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, a escolaridade obrigatória, a partir de 2016, será dos 4 aos 17 anos.

O debate no Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” tratou dessas diferentes dimensões do tempo educacional, destacando aspectos que merecem intervenção dos educadores para melhor rendimento e alcance das metas de acesso, permanência, aprendizagem e progressão para a etapa seguinte.

Já foram realizadas pesquisas sobre o uso do tempo em sala de aula, em particular na disciplina de Matemática, e elas indicaram que, no Ensino Fundamental brasileiro, a manutenção da disciplina ocupa maior período de aula do que registram experiências de outros países. O estilo de condução da turma é mais voltado para a formação de um coro em diálogo com o professor do que para a investigação em grupo, formação de opinião e apresentação argumentada. Os alunos são estimulados à cópia do quadro-negro e há pouco cuidado no tratamento do erro individual, fundamental para que os estudantes possam compreender as decisões que tomaram, e, assim, descobrir novas soluções. Aprimorar o uso do tempo em sala de aula é, de imediato, um dos desafios mais urgentes, e avançar nesta direção implica avaliar a formação de professores, as técnicas de ensino e os objetivos que devem ser alcançados em cada etapa do desenvolvimento dos estudantes.

O País conquistou grandes resultados em termos de aprendizagem e de equidade com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Por meio deles, todas as escolas públicas, da Educação Infantil ao Ensino Médio, recebem livros de todas as disciplinas, selecionados pelos professores de uma oferta ampla feita pelas editoras. Vale registrar que os livros são exatamente iguais àqueles que são vendidos nas livrarias e utilizados em escolas privadas, e a produção didática brasileira é considerada de alta qualidade.

A crítica que se faz, resultante também de pesquisas sobre o uso dos materiais didáticos, é que o livro, na falta de orientações mais claras, acaba por se tornar o único guia da sala de aula, reduzindo, em muitos casos, o roteiro de aula ao sumário. Ganhos de produtividade no uso do tempo exigirão investimentos em formação de professores, o que, por sua vez, impõe que se avalie se as instituições formadoras estão aptas a inovar e a considerar as dificuldades cotidianas dos professores ou se continuarão a ser parte do problema.

O tempo educacional ao longo da vida deve ter início na primeira infância. A creche e a pré-escola têm sido identificadas como etapas decisivas para o futuro de aprendizagem dos estudantes. É importante lembrar que a Educação é uma atividade que impõe características nada naturais para as crianças, e que a construção desses hábitos exige tempo, dedicação e formação para os profissionais que atuam nessa tarefa. Concentração, disciplina, trabalho em grupo, repartição de responsabilidades, colaboração, há um amplo conjunto de hábitos e de atitudes, mentais e físicos, que precisam ser adquiridos, aprimorados e conservados ao longo da vida escolar.

Para as crianças de famílias que compõem os segmentos de maior escolaridade, a construção desses hábitos começa antes mesmo da frequência à pré-escola, por meio da leitura de livros, estímulos a desenhar, pintar, manipular os materiais. Nesses casos, a escola é quase a continuidade de práticas da vida familiar. Como boa parte da população brasileira, em particular a de baixa renda, não teve experiência escolar ou a teve como fracasso e não pode transmitir esses estímulos aos filhos, cabe à escola suprir esse conjunto de necessidades.

Um equívoco frequente no debate educativo é estabelecer uma relação de causa e efeito entre escolaridade e renda. É evidente que maior escolaridade dá acesso a melhores postos de trabalho, a melhores salários e, portanto, a maior poder aquisitivo e a melhor inserção social e econômica. Mas, cabe perguntar, o que dá acesso à maior escolaridade? Muitas das críticas aos resultados aferidos nos testes supõem que o ato de aprender se dá sobre a tábula rasa da vida dos estudantes, e que falhas nesse processo devem ser atribuídas ou ao aluno, que não se empenhou, ou à família, que não acompanhou seus filhos, ou ainda ao professor e à equipe gestora da escola, frequentemente acusados de negligência no cumprimento de suas atribuições. Todas as críticas convergem para os in-

divíduos envolvidos, e os processos antigos e reiterados de exclusão desaparecem do cenário analisado. Ficam seus personagens, que se tornam responsáveis pelo cenário que na realidade herdaram. Segundo dados do Observatório da Equidade, quase 40% dos alunos de 6 a 14 anos de escolas públicas integram famílias com rendimento de meio salário-mínimo *per capita*.

Pesquisas educacionais apontam que fatores externos à escola pesam sobremaneira na trajetória escolar dos estudantes e, portanto, na capacidade que terão para conquistar as oportunidades sociais e profissionais que vão surgir ao longo de suas vidas. A Educação é uma atividade que empenha o tempo presente a favor do tempo futuro. A capacidade para empenhar esse tempo exige das famílias certos padrões mínimos de estabilidade, de previsibilidade e, mais do que tudo, de confiança em que o investimento educacional, embora possa vir a sacrificar necessidades e satisfações imediatas, terá resultados de médio e longo prazos amplamente compensadores. Se levarmos em conta apenas o fator tempo, já se pode imaginar quais os impasses e as decisões que famílias com baixos rendimentos e fora do mercado formal de trabalho devem fazer, a cada momento, quanto à Educação de seus filhos. Nesse cenário, qualquer fracasso escolar pode trazer implícita a confirmação de que aquela criança “não nasceu pra estudar”, e que o melhor a fazer é investir o futuro no presente, concentrando o esforço familiar na ampliação da renda imediata ou na atenção de cuidar dos irmãos menores.

Voltamos aqui ao alarmante registro de elevadas taxas de reprovação já no 1º ano do Ensino Fundamental, fato que terá consequências para o resto da trajetória das crianças. Em 2001, a taxa de reprovação chegou a alcançar 31,9% na então 1ª série do Ensino Fundamental, retendo um terço das crianças de 7 anos de idade! No mesmo ano, na 5ª série, a taxa alcançou 24%, e chegou a 25,7% no 1º ano do Ensino Médio (dados do Observatório da Equidade). A reprovação de crianças de 7 anos de idade, e nas proporções em que ela ainda ocorre, indica que temos um problema muito grave no Ensino Fundamental que deveria mobilizar desde as instituições formadoras de professores até os pais de famílias, além de especialistas, gestores e acadêmicos. No debate do tema, as respostas são preocupantes: deveriam ser aprovadas sem ter aprendido? Nesse caso, a resposta antecipa-se ao problema. Algo está errado: as opções não são a cultura da reprovação ou a cultura da aprovação automática, mas a aprendizagem. Todos que conviveram com crianças

sabem que aos 7 anos elas só não aprendem o que não lhes for ensinado. A curiosidade, a disponibilidade, o interesse, tudo contribui para que essa seja uma etapa de descobertas e de conquistas para as crianças. Assim, há muito tempo, o País vem penalizando crianças de 7 anos de idade, dizendo-lhes, no primeiro ano em que chegam à escola, que lá não é o seu lugar; onde seria, então? Os mais pobres, assim, têm seu direito duplamente ferido, pois não se trata de exclusão da escola, mas de exclusão na escola. As taxas de abandono confirmam que as instituições de ensino, tal como se apresentam, não são para eles. Além de serem excluídos, os estudantes levam consigo a experiência da frustração e do rebaixamento da autoestima, cujas consequências sociais são ainda mais trágicas.

A exposição das crianças a situações de aprendizagem é um importante fator correlacionado a bons resultados educacionais. Em recente emenda constitucional, o Brasil determinou que, até 2016, todas as crianças, adolescentes e jovens de 4 a 17 frequentem a escola. Trata-se de uma conquista memorável para o direito à Educação, e os desafios que a determinação traz são imensos. Se considerarmos os alunos do campo, o fechamento das pequenas escolas coloca em risco o atendimento desse direito. Uma alternativa que certamente será adotada em diversos municípios, a utilização do transporte escolar sem as condições de conforto e segurança, não será suficiente para garantir de fato o objetivo proposto na Constituição Federal. O Conselho Nacional de Educação já se manifestou sobre o direito à Educação pela população do campo, mas não consta que os Conselhos Estaduais e Municipais tenham regulamentado o tema e determinado as condições para a garantia do direito.

A ampliação do tempo de escola ao longo da vida coincide com um alerta quanto à importância de atenção à primeira infância, não apenas por motivos educacionais, mas como forma de garantir desenvolvimento integral das crianças. Trata-se de uma questão urgente a ser equacionada pelas políticas públicas, e não será o setor da Educação, apenas, que poderá dar a resposta definitiva – antes, será preciso articular com ele as políticas de saúde e de assistência.

Por meio de forte mobilização social foi possível incluir o atendimento à creche no sistema de financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). No entanto, ainda falta formação para os profissionais que atuam nesse segmento da Educação e infraestrutura para muitas dessas instituições que, em boa

parte, cumprem o papel de guardar as crianças, em vez de integrar uma trajetória educativa que se estenderá ao longo da vida.

No Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”, o tema da Educação integral mobilizou o debate de modo intenso, e é necessário registrar a coragem e ousadia dos gestores municipais e estaduais que tomaram a iniciativa de construir modelos novos, em que a participação das comunidades é fator fundamental para o sucesso do projeto. O Programa Mais Educação, do governo federal, tem sido um importante indutor, tanto pelo apoio financeiro enviado diretamente à escola por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola quanto pela mobilização das redes, promovendo a aproximação e a articulação entre gestores, universidades e outras instituições.

A decisão do MEC de iniciar o trabalho pelas escolas de menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) demonstra também a compreensão de que a Educação integral é fator de equidade. O conceito que orienta o programa é a ampliação de tempo, de espaço e de oportunidades de aprendizagens. Não se trata de “mais do mesmo” ou da redução da experiência educacional à tradicional combinação de aulas e reforço escolar, mas de diversas dimensões da experiência educativa, com passeios, esportes, cultura, em especial a produzida na comunidade, experiências artísticas e expressão dos estudantes, visita a museus, feiras de ciências, enfim, um amplo leque de atividades com intencionalidade pedagógica. Trata-se de retomar as iniciativas pioneiras de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro para garantir a integral formação de estudantes sob orientação da escola – mas não necessariamente no espaço dela.

O tempo do pátio e o da festa também fazem parte do aprendizado e podem oferecer à escola os vínculos comunitários que fortalecem na criança a confiança de que aquele espaço também lhe pertence. O pressuposto constitucional da “gestão democrática” deve incluir a participação discente. Além disso, há um potencial educativo nos festejos – Dia do Índio, da Mulher, do Meio Ambiente, entre tantos outros – que deve ser estimulado, não no sentido de um didatismo folclórico, mas a favor da construção de atividades que envolvam pesquisa, atualização de informações, expressão cultural e diálogo comunitário. Essas festas podem ser mobilizadoras e articuladoras a favor da Educação, por incorporar as linguagens da dança, do canto, das artes plásticas e cênicas, e por oferecer o espaço simbólico da escola como reconhecimento do

valor das representações culturais das famílias. A escola pública e republicana torna-se concreta quando a própria comunidade empenha sua energia e zelo pelo seu bom uso.

Um elemento inovador que consta dessas experiências é o modo pelo qual a população local responde positiva e criativamente. Já existem estudos para sistematizar as iniciativas, e eles apontam que a mobilização de outros saberes, não estritamente escolares e curriculares, tem tido papel decisivo na captação dos interesses dos estudantes e valorizado o diálogo com a comunidade.

A ampliação da exposição de crianças e jovens a mais tempo de aprendizagem é de fato uma necessidade, mas o que dá consistência e força pedagógica é o projeto que articula as diferentes atividades em torno de objetivos claros e definidos. As experiências atuais de ampliação da jornada relatam o desafio de articular as atividades disciplinares com as demais atividades, sem que se constitua, involuntariamente, um maniqueísmo entre a escola chata, da matéria, da disciplina e da prova, e a escola legal, das atividades culturais, artísticas, esportivas. Experiências concretas vêm demonstrando que é possível combinar as distintas atividades, desde que haja tempo de planejamento para a equipe e que os objetivos estejam devidamente informados e acordados entre todos os participantes em um projeto político-pedagógico da escola, inclusive orientando as ações das organizações não governamentais que têm participado das iniciativas.

Muito se tem falado sobre os ganhos da ampliação da jornada em direção à Educação integral para os estudantes. Vale avaliar também os ganhos que os profissionais da Educação podem alcançar com esse modelo. Uma reivindicação dos docentes do setor público é concentrar suas atividades em uma única escola e participar mais ativamente da vida comunitária que ali se desenvolve. O vínculo do profissional da Educação com sua escola, com a comunidade que a frequenta e com seus estudantes tem sido considerado fator favorável à aprendizagem dos estudantes. Experiências recentes apontam caminhos inovadores: há municípios em que parte da atividade docente inclui visita à casa dos estudantes e contato com a família. A concentração das atividades docentes em uma escola, o desenvolvimento democrático do projeto político-pedagógico com base no conhecimento da realidade dos estudantes, a ampliação da permanência e a motivação pela diversidade de estímulos que a escola em jornada integral pode oferecer são condições que, em grande parte, atendem aos ideais de muitos educadores.

## Avaliações externas e seu uso na gestão educacional

Na perspectiva do direito à Educação, a avaliação externa pode ser entendida como a verificação do exercício do direito de aprender de crianças, adolescentes, jovens e adultos que, frequentando as escolas, devem alcançar determinados resultados em testes padronizados, de acordo com as etapas que cursam. A hipótese com que se trabalha é que os resultados obtidos são indicadores da qualidade de ensino e também permitem associar os distintos insumos da Educação a resultados, oferecendo orientações às políticas educacionais.

Os testes de avaliação de aprendizagem são acompanhados, em geral, de questionários socioeconômicos para identificar perfis familiares, informações sobre a infraestrutura das escolas, a formação de professores, a atuação da equipe gestora, entre outros dados. Análises têm permitido estabelecer correlação entre resultados de aprendizagem dos estudantes e os demais insumos empregados na Educação.

Há forte consenso de que as aprendizagens em linguagem, raciocínio lógico e matemático apontam para um percurso escolar regular e bem-sucedido. Os resultados de testes são considerados, assim, indicadores válidos para uma aproximação quanto à qualidade da Educação. No entanto, ainda não se alcançou o uso adequado dos resultados pelos diversos atores responsáveis pela Educação, de modo a extrair todas as informações que os indicadores podem oferecer.

O debate no Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” buscou priorizar o uso das avaliações como orientação para decisões pedagógicas pelos professores, coordenadores pedagógicos, assessorias e secretarias de Educação de estados e municípios. A avaliação é um diagnóstico e, portanto, não deve ser um fim em si mesma, mas uma informação a ser utilizada para compreender melhor as conquistas e as dificuldades dos estudantes de uma determinada disciplina em determinado momento de seu percurso escolar.

No Brasil, as avaliações externas começaram a ser aplicadas de modo sistemático a partir de 1990, com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Em 2005, os exames para o Ensino Fundamental mudaram do modelo amostral para o censi-

tário, e receberam o nome de Prova Brasil. Desde então, todos os estudantes de escolas de cada uma das séries selecionadas (agora, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental de nove anos) devem participar dos testes de língua portuguesa e matemática. No Ensino Médio manteve-se o Saeb, com característica amostral. A tecnologia possibilita a comparação de resultados entre séries.

Trata-se de um esforço imenso e bem-sucedido, pois permitiu não apenas avaliar dificuldades de aprendizagem dos estudantes, mas acompanhar escolas, identificar excelência e desigualdade, monitorar a dispersão de resultados, buscar equidade e, como tem demonstrado a evolução do desempenho dos estudantes, melhorar de fato a aprendizagem de crianças, adolescentes e jovens.

A Prova Brasil é um componente do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Este indicador criou condições para uma política educacional mais democrática e focalizada no direito dos estudantes. Com o Ideb foi possível, por exemplo, identificar que os municípios com os resultados mais fracos nunca haviam recebido transferências voluntárias de recursos por parte do MEC. Investigaram-se ainda as escolas e redes de ensino que, a despeito de perfis socioeconômicos semelhantes, alcançaram resultados diferenciados, estudando-se a associação entre bons resultados e organização das redes. O aspecto censitário da avaliação tornou-a um termômetro preciso, não apenas do efetivo exercício do direito de aprender, mas também importante indicador das desigualdades.

Os dados criaram condições para que decisões sobre investimento e apoio técnico e financeiro, entre outras iniciativas, considerassem elementos objetivos. Os novos critérios fortaleceram o Regime de Colaboração: diferentes entes federados elegeram o Ideb como critério de inclusão de escolas em programas de apoio e, assim, somaram os esforços para melhorar a situação das escolas que sofrem mais desigualdade no exercício do direito.

As avaliações de aprendizagem tornaram-se elementos fundamentais para uma política educacional republicana e democrática, e essa conquista precisa ser aprofundada por meio da melhoria dos instrumentos de avaliação e pelo uso mais sistemático e organizado nas escolas, nas redes de ensino, na formação de professores e na produção do material didático.

Um desafio importante para as avaliações de aprendizagem diz respeito à diversidade: ainda que os testes sejam elaborados para captar o desempenho na resolução de problemas, identificando competências próprias a cada nível de ensino, as habilidades

dos povos do campo, das populações indígenas, dos grupos remanescentes de quilombos, dos ribeirinhos e de muitos outros não estão contempladas nas questões. Os professores dessas regiões reclamam do que identificam como “urbanocentrismo”.

É preciso construir matrizes de referência que dialoguem com aquilo que é relevante para esses povos e o que esperam da Educação, com exemplos vividos e conhecidos pelas crianças que frequentam suas instituições de ensino. Nesse caso, interessa a esses grupos frequentemente excluídos de processos de decisão que as avaliações permitam identificar desafios e apontar, quando couber, a distância que existe entre a promessa e o exercício do direito.

O uso dos resultados das avaliações pelas escolas é um dos mais desafiadores: as escalas que interpretam os resultados são pouco conhecidas e raramente utilizadas para identificar as forças e as fragilidades de aprendizagem dos estudantes. Interpretar os resultados não é tarefa simples e intuitiva, implica o conhecimento da matriz de referência e da escala de competências, a reflexão sobre metodologias e um diálogo franco no interior da escola. A crítica que se faz é que nem as escolas nem as redes constituíram equipes técnicas capazes de traduzir o diagnóstico apontado pelas avaliações em propostas pedagógicas para superação das deficiências identificadas.

Há usos dos resultados para orientar também as redes de ensino. Inovações recentes, como a aprovação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), podem se valer das avaliações para montar estratégias comuns, como a formação de professores e produção de materiais. O conhecimento dos resultados de desempenho dos estudantes pode permitir a criação de redes que articulem escolas, de tal modo que haja troca de experiências e conhecimento recíproco sobre desafios comuns. O Brasil começa a desenvolver o que se chama de “cultura de avaliação”, ou seja, a prática de incluir os processos avaliativos como componentes essenciais de programas e projetos das políticas públicas. Os muitos usos possíveis dos resultados não impedem, todavia, que a avaliação seja entendida como o juízo que antecede a punição.

A preocupação com o uso das avaliações como instrumento punitivo é fundada. Consta-se, infelizmente, a utilização de resultados de estudantes para premiar ou punir docentes e equipes técnicas. Mesmo sabendo que a maior correlação para bons resultados de aprendizagem é a escolaridade da família do estudante, algumas redes estaduais e municipais têm utilizado o desempenho dos alu-

nos para conferir o alcance de metas previamente fixadas e remunerar adicionalmente os profissionais de escolas bem-sucedidas.

O procedimento parece equivocado por três razões: trata-se, em primeiro lugar, da mercantilização do direito de aprender, que se torna uma bonificação, o que é inaceitável. Segundo, é extraordinariamente difícil, diz a literatura técnica, isolar o fator específico que promoveu a melhoria da aprendizagem em uma escola, ainda que haja correlações conhecidas. Como a correlação que se verifica com mais evidência é entre resultados escolares e condição familiar, há o risco de punir duplamente a criança, por não ter família de elevada escolaridade e por estar em uma escola em que a maioria dos colegas vive estas mesmas condições, exigindo, portanto, um conjunto amplo e complexo de iniciativas para superar as desigualdades de partida. Por fim, mas não menos importante, a vinculação entre resultado e remuneração desvirtua a carreira dos profissionais da Educação, cujo compromisso com o direito de aprender é, a princípio, um compromisso ético e profissional, não um item que pode ser leiloado ou rifado.

O mau uso dos resultados, no entanto, não se restringe ao que foi mencionado. Parte importante da mídia tem também contribuído para difundir o uso inadequado dos resultados das avaliações. O mais frequente exemplo é a criação de rankings e listas de melhores e piores, ignorando o persistente apelo dos profissionais e pesquisadores quanto ao equívoco deste procedimento.

Além disso, a produção de ranking é apontada pela maioria dos educadores e especialistas, com rara unanimidade, como incorreta do ponto de vista pedagógico e improdutiva do ponto de vista social. A comparação inadequada entre laranjas, bananas e maçãs é mais desanimadora do que a persistência dos maus resultados. Isso porque as escolas, bem ou mal, avançam a cada avaliação e, ainda que em patamares inferiores ao necessário e desejado, o cenário de hoje é o melhor desde o início das avaliações. Cabe perguntar se é possível alcançar melhores resultados, e que fatores podem contribuir para a melhoria do desempenho dos estudantes.

Há boas respostas para essa questão. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), no relatório *Caminhos do Direito de Aprender*, apresenta experiências de 26 municípios que, entre 2005 e 2007, alcançaram expressiva elevação de seu Ideb. Segundo professores e gestores que participaram da pesquisa, não houve mágica. A divulgação da matriz de referência dos testes contribuiu para um melhor alinhamento entre o que se ensina em sala e o que se ava-

lia. Outros fatores concorreram para a melhoria dos resultados: a gestão e a liderança dos dirigentes, a formação de professores, a adoção de práticas pedagógicas de sucesso, o investimento no ambiente de aprendizagem, a valorização profissional, boas condições de trabalho, ampliação do tempo na escola e o debate sobre documentos orientadores. Observe-se que a pesquisa em questão trata da elevação do Ideb no intervalo de dois anos, período bastante curto para mudanças expressivas em Educação.

A melhoria dos resultados de aprendizagem ainda é inferior ao que o País precisa. Mas é necessário registrar que o ritmo da evolução é superior ao de períodos anteriores, e que resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) informam que o Brasil foi um dos três países que apresentaram maior progresso entre as últimas edições da prova.

A dimensão subjetiva do aprendizado também não pode ser esquecida ou subestimada. Atitudes como autoconfiança, determinação, persistência e consciência do direito contam fortemente para romper predições negativas e conquistar avanços importantes na vida escolar. O Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (Serce), realizado na América Latina e Caribe, ao analisar resultados de aprendizado em linguagem, matemática e ciências e buscar fatores associados ao sucesso na aprendizagem traz, entre outros, dois registros relevantes: em primeiro lugar, como já foi dito, há alta correlação entre escolaridade familiar e resultado de aprendizagem das crianças. A pesquisa, desenvolvida pela Unesco/Orealc, registrou que 98,6% dos bons resultados individuais de estudantes da América Latina e Caribe estavam associados ao fato de as famílias terem elevada escolaridade. Na mesma elevada proporção de 98,6%, resultados ruins estavam associados a estudantes que já tinham sofrido uma reprovação. Um segundo indicador fortalece o papel da escola: o “clima” ou o “ambiente” escolar, como é percebido pelos estudantes, está associado na proporção de 94,6% a bons resultados. Em outras palavras, a escola pode fazer diferença quando cria um ambiente de confiança, segurança e conforto para seus estudantes. Integrar, portanto, os estudantes na gestão democrática das escolas, compartilhar com eles a avaliação dos resultados, mobilizar suas vontades e participação são estratégias importantes para estimular a autoconfiança e demonstrar, na prática, que eles também têm um papel na garantia de seus direitos.

A relatividade dos resultados das avaliações é mais um argumento para que se procure interpretar o que eles dizem, e não to-

má-los como um juízo conclusivo. O uso político dos resultados, quer pelas redes de ensino, que punem os profissionais, quer pela mídia, que isola aspectos de um processo complexo, é um fator que dificulta a criação de consenso entre os educadores sobre a validade e a pertinência dos testes para a validação do direito de aprender. A frequente responsabilização dos profissionais ou das famílias talvez explique parte da resistência de instituições formadoras de professores em utilizar os resultados para preparar os futuros docentes a interpretar escalas.

Outro argumento utilizado com frequência para desqualificar as avaliações externas é recusar a capacidade dos testes para aferir dimensões da qualidade. Não se trata de reduzir a Educação à aprendizagem, mas é preciso reafirmar que, se as crianças não aprendem adequadamente de acordo com a série que frequentam, abre-se caminho para uma das maiores perversidades dos sistemas educacionais brasileiros: a cultura da reprovação. A exclusão na escola tem a característica de transferir para a criança a responsabilidade de seu suposto fracasso, fortalecendo todos os preconceitos e estigmas que provavelmente a acompanharão em sua trajetória escolar.

O tema das avaliações ainda enfrenta dois grandes desafios: por um lado, a falta de consenso quanto à propriedade dos testes para aferir e informar sobre qualidade de ensino; por outro, o crescente exagero em algumas redes na adoção de muitas avaliações ao longo do ano letivo. Além das avaliações nacionais, vão sendo criadas avaliações estaduais, municipais, simulados para as avaliações. Um dos argumentos apresentados para criar novas avaliações é que há um longo intervalo de tempo entre a aplicação do teste, a sistematização dos resultados e sua entrega às escolas, o que impede decisões corretivas. Muitas redes introduziram, então, provas cujos resultados são mais imediatos e propiciam a tomada de decisões mais rápidas.

A febre de avaliações pode estar conduzindo os sistemas a um grave erro, que é desvalorizar e subestimar a relevância e a propriedade do trabalho cotidiano do docente em sala de aula, onde a avaliação é um componente articulado aos processos de ensino e de aprendizagem. A chamada avaliação formativa tem um papel ainda mais relevante para o direito de aprender, pois é uma atividade integrada ao currículo, e permite aos professores verificar o progresso dos estudantes de modo regular, oferecendo a identificação imediata de pontos fortes e frágeis. Na prática, o aumento

do número de avaliações externas faz que os estudantes acabem tendo seu tempo de aprendizado reduzido e substituído pela preparação para testes, realizando, perversamente, a profecia indesejada: bom resultado em um teste apenas prevê melhor resultado em um novo teste. Desse modo, pouco se agrega para aquilo que importa na escola: a Educação em seu sentido de formação, em que a dimensão de aprendizagem de linguagens e matemática é um componente fundamental, mas insuficiente para afirmar que o direito está plenamente atendido. Tanto a superestimação da avaliação, que a torna única expressão da qualidade, quanto a subestimação, que descarta seus resultados como inexpressivos para a garantia do direito de aprender, são atitudes que impedem avanços necessários.

O melhor uso dos resultados dos testes de avaliação de aprendizagem significa promover o alinhamento entre os diversos fatores que garantem o direito de aprender. Currículos, expectativas de aprendizagem, formação de professores, produção de materiais didáticos, programas de apoio e avaliação devem dialogar, tanto do ponto de vista das habilidades e competências almejadas como do tempo, de tal modo que as avaliações formativas que os professores utilizam em sala de aula estejam em sintonia com os objetivos propostos no projeto político-pedagógico da escola e com os resultados obtidos nas avaliações externas.

## Formação e carreira

O Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente” dedicou duas mesas a debates sobre formação dos professores e carreira do magistério, temas interdependentes. Houve grande consenso quanto à necessidade de uma formação mais próxima à realidade da escola, atenta aos desafios didáticos e pedagógicos do cotidiano escolar e motivadora de uma atitude científica diante dos problemas da sala de aula.

Com relação à carreira, é unanimidade a necessidade de tratar a função do professor como profissão, com todas as formalizações e parâmetros, caso contrário o País continuará a dar soluções improvisadas e com poucos resultados. O Congresso reafirmou uma expressão bastante conhecida: o professor é a figura central e estratégica para a garantia do direito de aprender e para a Educação de qualidade.

Formação e carreira são duas dimensões que exigem ações urgentes, tanto dos governos quanto da sociedade, para avançar na profissionalização dos professores da Educação Básica. Um dos desafios é promover o reconhecimento social do educador e tornar a atividade atrativa para captar os melhores entre os melhores estudantes.

O Brasil, segundo o Censo Escolar de 2010, conta com cerca de 2 milhões de professores da Educação Básica, e são eles que poderão melhorar a qualidade da Educação brasileira e os resultados de aprendizagem de nossos estudantes. Já se disse: não será contra eles, mas com eles, que a Educação brasileira poderá avançar.

Formação e carreira devem ter tratamento complementar para que o professor adquira condições para o exercício e a permanência na profissão. Com relação à formação dos professores, foi consenso que a maioria das instituições formadoras mantém cursos pouco afinados com as exigências cotidianas às quais o professor é submetido. As diretrizes curriculares não têm sido claras o bastante para orientar a formação e, em especial, a preparação dos alfabetizadores parece insuficiente para a compreensão dos processos e instrumentos pedagógicos de intervenção de modo a garantir que a alfabetização, em letra e número, seja bem-sucedida.

Afirmou-se no Congresso que os cursos de formação (pedagogia e licenciaturas) subestimam a importância dos aspectos didáticos em seus currículos e privilegiam a formação teórica sem dar aos estágios obrigatórios o peso formativo que deveriam ter, segundo as concepções originais que os criaram. Assim, os cursos diplomam professores que ainda carecem de conhecimentos para conduzir turmas de Educação Básica.

A crítica prossegue: a formação se faz por disciplina, e não por área de conhecimento, fortalecendo um modelo de professor enciclopédico, mais preparado para transmitir conhecimentos do que para provocar questionamentos que estimulem os estudantes a ter participação ativa na construção de sua trajetória. Assim, a formação de professores deveria ter foco nos processos de ensino e de aprendizagem, estimulando inclusive o docente a desenvolver pesquisa como atividade regular da profissão, o que pode ser resgatado também pela formação continuada. Aliás, outro consenso foi a crítica a esta última, nos moldes predominantes atualmente, afastada da formação inicial, em geral oferecida como palestras pontuais e sem conexão com os desafios cotidianos.

Parte dessas observações decorre de uma questão mais estruturante: o lugar da formação de professores da Educação Básica no

sistema de Ensino Superior do Brasil foi considerado, unanimemente, como muito rebaixado, sem valor acadêmico reconhecido, sem reflexo na avaliação e na valorização dos docentes que a ela se dedicam, sem apoio satisfatório das agências de fomento. Além das deficiências identificadas por meio da avaliação dos resultados de aprendizagem dos estudantes, é preciso também registrar que nas instituições formadoras há pouca atenção à diversidade presente na população brasileira, tanto na formação geral dos educadores quanto na específica daqueles que vão atuar na Educação no campo e na Educação indígena. O tema da pobreza e seus impactos na aprendizagem dos estudantes parece pouco relevante para a pesquisa acadêmica e a formação dos futuros educadores. A preparação para a inclusão de pessoas com deficiência na Educação regular, como determina a legislação brasileira, tem sido atendida mais pela iniciativa de cursos oferecidos pelo MEC do que pela formação inicial dos professores ou por políticas estruturantes na maioria das redes.

A formação dos professores deveria, segundo uma das propostas do Congresso, estar centrada no tripé da formação na área de conhecimento, na didática e na formação cultural. A leitura crítica dos diversos meios e do imenso volume de informações no mundo atual só será possível se os professores puderem contar com repertório que vá muito além do que adquirem na escola básica e no ambiente familiar e comunitário.

A crítica também se dirige à ausência, nas instituições formadoras, da abordagem sistemática de temas que são decisivos nos dias de hoje para a compreensão do presente e do futuro de nossas sociedades: a questão da sustentabilidade ambiental, os temas dos direitos humanos e da diversidade de raça, gênero, orientação sexual, e também das desigualdades de renda que têm grande repercussão no dia a dia da escola. O diagnóstico, que contou com forte concordância da maioria dos debatedores do Congresso, é que a formação está aquém do que exige a Educação brasileira.

Um aspecto enfatizado nos debates é a desvalorização da carreira do magistério, identificada por meio de distintos sinais. Pesquisas junto a estudantes do Ensino Médio registraram baixíssimo interesse pela profissão, atribuído ao não reconhecimento social, a salários pouco atraentes, ao desgaste cotidiano, e à pouca valorização dos alunos ao esforço e à dedicação dos professores.

Com relação à carreira dos profissionais do magistério, os desafios parecem ainda maiores, embora importantes conquistas já

tenham sido alcançadas, mas não garantidas, como o piso salarial nacional. O tema envolve diferentes etapas e processos como o recrutamento e seleção, progressão, avaliação de desempenho, mecanismos de incentivo, formação continuada e certificação. As carreiras atuais não atendem a esse conjunto estruturante de processos, e a questão dos salários precisa ter um tratamento urgente. Não à toa, as greves têm acontecido com frequência, e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) trata de modo inseparável três aspectos da profissão: formação inicial e continuada, valorização salarial e condições de trabalho.

Assim, os desafios para a constituição da carreira dos profissionais do magistério vão além da questão salarial. Uma sugestão é que os professores com mais experiência se tornem tutores e pesquisadores, com vistas a orientar os mais novos. A diversificação das funções pode orientar a organização da carreira e oferecer novas oportunidades para a articulação de experiência docente, formação continuada de antigos e novos professores, pesquisa e remuneração. Para tanto, é preciso também alcançar uma das condições identificadas como relevantes para a qualidade da Educação: a dedicação do professor a uma única escola. Essa situação, segundo a *Sinopse Estatística da Educação Básica de 2010*, já é realidade para 77,3% dos 2 milhões de docentes.

Também é preciso dar respostas substantivas aos professores do campo, de comunidades indígenas e de áreas remanescentes de quilombos. Esses grupos exigem uma formação adequada à realidade em que vivem, onde a Educação tem papel estruturante nas relações, no reconhecimento e na valorização das tradições culturais, assim como na projeção de futuro. Não se trata, na formação, de mudar os exemplos ou os livros didáticos, mas de reorganizar a perspectiva da Educação para que cumpra a função de preparar crianças, jovens e adultos para a vida. Isso implica inovações metodológicas e reavaliação do papel que a Educação desempenha na vida comunitária. Com relação à carreira, a singularidade das realidades de cada grupo é constantemente ignorada e, em particular, com relação aos povos indígenas, são oferecidas soluções que precarizam o trabalho docente, sem que se reconheçam as orientações constitucionais que autorizam os indígenas brasileiros a ensinar a própria língua e os valores tradicionais dos povos.

Uma das conclusões dos debates é que, para avançar na Educação brasileira, será preciso promover o devido alinhamento ou articulação entre o currículo da formação de professores, as ex-

pectativas de aprendizagem, o uso das avaliações externas para melhor conhecimento de matrizes de referência e escalas de resultados, além de uma visão política que ofereça ao formando a compreensão dos desafios do direito à Educação e os distintos perfis de estudantes que vai encontrar nas salas de aula. Nesse sentido, a formação deveria privilegiar e valorizar a escola como o lugar onde se dá a Educação, onde devem ser desenvolvidas pesquisas para que os novos professores tenham diante de sua profissão uma atitude científica.

É necessário também superar antigos vieses que, em última instância, justificam o “sacrifício” a que profissionais com pouca formação e baixos salários devem se conformar para atender à vocação ou exercer o “dom” de educadores. Não se trata de negar o idealismo dos professores, mas de recusar e de impedir, a todo custo, que o sentimentalismo se aposses da Educação e continue submetendo profissionais a condições degradantes de trabalho, baixos salários, pouca formação em troca de um encontro redentor e gratificante com os estudantes, pela capacidade transformadora da Educação. Exatamente por ela é que se deve rejeitar este apelo a vínculos apenas sentimentais e fortalecer a dimensão social da profissão, o caráter científico do trabalho e o compromisso político de garantir o direito à Educação de qualidade.

Parte dos professores hoje vive a situação de suspensão sistemática dos direitos: 25% dos docentes no País são temporários. Nessa condição, não se formam vínculos duradouros entre professores e estudantes, os gestores da escola ficam limitados em seu esforço de constituir uma coesão maior da equipe, os investimentos em formação continuada costumam discriminar esse tipo de vínculo e a perspectiva da profissionalização torna-se ilusória. Superar essa improvisação é fundamental.

Os debates e publicações sobre o tema de formação e carreira destacam o avanço normativo que o País tem vivido nos últimos anos, inclusive com propostas de limitar legalmente a proporção de professores temporários nas redes de ensino. Em defesa dos direitos do magistério, há a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a lei que instituiu o Fundeb e a lei que fixa o piso salarial nacional. Esta última, mesmo parcialmente contestada, já obteve sua validação no Supremo Tribunal Federal (STF).

No lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, a formação de professores figurava, juntamente com o financiamento, avaliação, planejamento e gestão, como

um dos pilares da Educação brasileira. Coerente com essa compreensão, o projeto de lei do PNE, enviado pelo MEC ao Congresso Nacional, dedica quatro de suas 20 metas às questões da profissionalização, de salários, e de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério.

Em 2009, foi editado o Decreto presidencial nº 6.755, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e disciplinou a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) no fomento a programas de formação inicial e continuada. É também nesse decreto que ganham forma e lugar os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, com a função de espaço de articulação concreta entre os entes federados, as instituições formadoras, os profissionais da Educação, os conselhos estaduais e municipais, além de outras instituições que podem ser convidadas.

Em paralelo, o CNE formulou e o MEC homologou duas resoluções de grandes consequências para as carreiras do magistério e dos demais profissionais da Educação. Esse amplo conjunto de orientações é bastante coerente no que diz respeito às necessidades e estratégias para formação, assim como nas diretrizes que devem orientar as carreiras. Entre a formulação clara e coerente de normas e sua implantação nos 27 estados e 5.565 municípios do País há distâncias, e pelo menos um grande tema de debate e controvérsias: o financiamento.

A carreira docente precisa oferecer um piso atraente para os jovens professores e garantir um teto que seja motivador para a permanência na atividade. A questão da remuneração implica, por isso, ampliação de recursos. O comparativo internacional sobre financiamento informa que nos países da OCDE 80% dos recursos destinados à Educação são para remuneração de pessoal; no Brasil aplicam-se 72%, segundo dados disponíveis. Um argumento comumente citado para a restrição à aplicação de recursos públicos para a remuneração dos profissionais da Educação é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela estabelece que o dispêndio com o item pessoal ante a receita corrente líquida<sup>3</sup> dos estados e municípios não ultrapasse os 60%. Muitos municípios alegam que o percentual estabelecido impede a implantação de uma carreira.

3. Receita corrente líquida compreende o somatório de receitas tributárias, transferências recebidas de outros entes, como é o caso dos recursos do Fundeb, entre outras.

O CNE, em lúcido parecer, já havia se manifestado sobre o assunto, ressaltando que, se por um lado o limite da Lei de Responsabilidade Fiscal é, de fato, impositivo, por outro, o Fundeb determina a utilização de 60% dos recursos para a valorização do magistério. Um desafio, portanto, é equilibrar, no conjunto das finanças de cada ente, os gastos com pessoal da Educação ante os gastos com pessoal de outras áreas da administração, preservados os dois limites.

O debate sobre o financiamento está sendo reaberto após os acordos que construíram o Fundeb ainda em 2006. O PNE, em tramitação no Congresso Nacional, tem no item financiamento um campo decisivo de disputas. Duas questões estruturais estão em debate: o total de recursos em proporção do Produto Interno Bruto (PIB) a ser alocado para o cumprimento das metas do plano e a distribuição desses gastos entre os entes federados.

Embora o financiamento não tenha sido tema específico de mesa no Congresso, em todos os debates houve intervenções que sublinhavam a necessidade de que o País mude a escala com que tem financiado a Educação. Os indicadores da aplicação de recursos na Educação dos últimos cinco anos são os melhores já alcançados no País, seja em proporção do PIB, seja no investimento por aluno, seja na relação entre a Educação Básica e a Educação Superior. No entanto, são inferiores às necessidades identificadas em confronto com parâmetros internacionais.

## Instituições formadoras

Um tema sobre o qual houve dissenso foi a institucionalidade da formação de professores. As propostas de uma instituição dedicada ao assunto no interior das universidades, de um centro de formação vinculado aos estados e municípios, de unidades de Educação a distância foram aventadas para provocar debate e questionar as soluções vigentes. Houve alta concordância de que as instituições atuais – Faculdades de Educação de universidades públicas e de instituições privadas – não estão logrando êxito na formação e, portanto, seria preciso garantir outras institucionalidades focalizadas na formação de professores para a Educação Básica.

A proposta de criação dos Institutos Normais Superiores nasceu e morreu nos anos 1990, sob acusação de propor formação aligeira-

da e baixo investimento. Talvez, pelas críticas, se possa visualizar um novo modelo e projetar o desenho da instituição. Não se trata de recusar a pesquisa como elemento de formação dos novos docentes nem de reduzir a leitura e conhecimento da literatura, mas de focalizar com mais precisão os processos de ensino e de aprendizagem, o conhecimento da área específica de atuação, as didáticas e uma formação geral que leva ao melhor conhecimento de quem são os estudantes e quais os desafios do exercício profissional.

No entanto, resultados como esse podem ser alcançados sem que se rompa com a tradição das Faculdades de Educação das universidades públicas. Programas como: Rede Nacional de Formação, Rede de Educação para Diversidade, Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (Prolind), Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), Observatório de Educação, entre muitos outros desenvolvidos pelo MEC, vêm tendo o papel de constituir e de fortalecer no interior das universidades públicas – em alguns casos também no das comunitárias – grupos de professores de Ensino Superior comprometidos com a formação inicial e continuada do magistério.

A criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi outro fator que mobilizou as universidades públicas e agregou ao debate da formação de professores o tema da Educação a distância. Com base em experiências bem-sucedidas, como a do Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cederj), o MEC convocou as universidades para a oferta de cursos a distância de formação inicial e continuada, na perspectiva de vencer o desafio de garantir Educação superior a todos os professores do País e de promover mais qualificação dos docentes em exercício. Milhares de vagas são oferecidas a cada semestre, e a principal dificuldade tem sido fazer valer o Regime de Colaboração, em que cabe ao MEC a oferta do curso, mediada pelos fóruns estaduais, e às redes de ensino criar condições para a frequência dos professores. Até recentemente, o funcionamento desse arranjo era precário, o que elevava o abandono de cursos pelos professores, tanto na formação inicial como na continuada.

A formação inicial de professores pela Educação a distância é um dos pontos de tensão entre as políticas públicas e os especialistas da área. Na Conae, o tema motivou fortes debates, e o documento final deixa claro que a formação deve ser preferencialmente presencial. Os argumentos metodológicos – a necessidade

de o futuro professor experimentar o cotidiano de uma instituição de ensino, a falta de contato diário com professores e colegas – se somam a argumentos institucionais para questionar a pertinência dos cursos a distância. Entretanto, há necessidade de lançar mão de tecnologias a distância, visto que professores em exercício, em particular em pequenas cidades do interior do País, não terão condições de se deslocar e permanecer nos centros urbanos onde estão situadas as principais instituições formadoras.

Segundo dados de 2010, há mais de 600 mil docentes sem nível superior concluído, além de outros quase 100 mil que cursaram o Ensino Superior, mas não a licenciatura. Se considerarmos que a distribuição deste contingente de quase um terço dos docentes do País está concentrada na região rural do Nordeste e do Norte, a Educação a distância pode cumprir importante papel. É mais justo oferecer Educação a distância, com todos os cuidados necessários e recomendados pela legislação, do que manter esses docentes alijados da experiência de formação. Para muitos, é a única via de acesso à Educação Superior.

Quando se trata da formação continuada, as tecnologias da Educação a distância se impõem, tanto pela necessidade de alcançar os professores em suas localidades quanto pela dificuldade inicial de mobilizar as instituições formadoras para os desafios. Exemplo é o cumprimento das Leis nºs 10.639/03 e 11.645/08, sobre a formação de professores da Educação Básica para os temas da cultura africana e afro-brasileira e das culturas indígenas, com vistas à superação do racismo no País por meio do conhecimento e da valorização desses grupos na formação social brasileira. As instituições formadoras, com raras exceções, não criaram cursos sobre o tema nas graduações. Há trabalhos consistentes que apontam o preconceito racial como uma constante na Educação, com prejuízos para muitos estudantes e suas famílias.

A oferta de cursos mediante editais da UAB tem sido fundamental para fortalecer, no interior das instituições de Ensino Superior, a atenção às temáticas do racismo, da homofobia, dos direitos das populações do campo, da sustentabilidade ambiental e da crítica ao modelo consumista, dos direitos humanos e do combate às muitas formas de violência – física, psicológica, sexual – que atingem nossas crianças, adolescentes e jovens. Além disso, também oferecem aos docentes espaço de reflexão e de formulação de estratégias educacionais para vencer preconceitos e violências. A estrutura dos cursos de formação continuada prevê o diálogo en-

tre as instituições formadoras, os professores e os gestores da Educação Básica e os movimentos sociais.

Outro tema com impacto na profissionalização dos docentes é a situação dos demais profissionais da Educação. Pesquisas sobre desempenho de estudantes, como o Serce, chamam a atenção para o “clima ou ambiente escolar” – conjunto de fatores objetivos (instalações, equipamentos, funcionamento das escolas) e subjetivos (percepção de segurança, ambiente cooperativo entre estudantes e profissionais, tranquilidade para dedicação aos estudos) – e sua influência positiva na aprendizagem. O que chamamos em nossa legislação de “gestão democrática” é o instrumento para alcançar um “ambiente escolar” positivo e favorável à aprendizagem. Portanto, é fundamental reconhecer que os funcionários e técnicos das escolas desempenham funções educativas.

No documento final da Conae, o eixo da formação e valorização se inicia exatamente destacando a condição de “profissionais da Educação” para se referir “aos/às professores/as, especialistas e funcionários/as de apoio técnico-administrativos que atuam nas instituições e sistemas de ensino”. A categoria “profissionais ou trabalhadores da Educação” agrega os profissionais do magistério e demais funções técnicas que atuam na escola e na gestão educacional. É recomendável, portanto, que as políticas voltadas para garantia do direito à Educação estimulem análises e estudos sobre o ambiente escolar, sua dinâmica e funcionamento.

## Regime de Colaboração

O direito à Educação, como está expresso na legislação, impõe obrigações para as famílias, para a sociedade e, em especial, para o Estado brasileiro. Os três níveis de governo, União, unidades da federação e municípios, têm a orientação constitucional de realizar ação coordenada para garantir a Educação de qualidade. O debate no Congresso registrou complexas tarefas para alcançar o que se entende por Educação de qualidade. Todos os temas tratados – atendimento ao direito à Educação, expectativas de aprendizagem, ampliação da jornada, uso das avaliações, formação e carreira dos profissionais da Educação – exigem distintos modos de articulação entre os níveis de governo para superar os desafios que cada tema impõe e alcançar os padrões de qualidade com equidade.

Há um amplo conjunto de políticas em curso que dão forma ao Regime de Colaboração atual. No entanto, ouvidos em debate a União, os estados e os municípios, as queixas se combinam: a União queixa-se da pouca atuação dos estados na articulação com os municípios e da baixa colaboração entre eles; os estados queixam-se que a União se impõe a estados e municípios, nem sempre articulando as relações no território; os municípios queixam-se que a União transfere obrigações, mas não os recursos proporcionais, e que os estados em geral não respeitam a natureza federativa e pretendem subordinar os municípios, em muitos casos exigindo adesão política para dar acesso a recursos, programas e ações. Talvez todos tenham razão em suas críticas, o que indica que há baixa institucionalidade no Regime de Colaboração e que o diálogo entre os três níveis de governo ainda não alcançou a abrangência, a sistematização e a regularidade necessárias.

O artigo 211 da Constituição Federal determina: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em Regime de Colaboração seus sistemas de ensino”. Essa orientação significa, entre outras coisas, que os entes que compõem a federação são responsáveis por sistemas de ensino, e que, entre eles, a relação deve ser de colaboração. Colaboração é uma parceria que se dá entre iguais, pois entre desiguais há subordinação. Ainda que a União tenha as atribuições de editar normas gerais, cabe aos estados, ao DF e aos municípios a emissão de normativas específicas, criando-se assim, na proposta da Constituição, tanto o espaço para a unidade da Educação nacional quanto para a diversidade das distintas regiões do País.

Idealmente, o Regime de Colaboração deve articular a ampla variedade cultural e regional do País em um sistema comum, somando esforços para a garantia do direito à Educação. Como alertava, desde a década de 1930, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: “Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade”.

A legislação brasileira atribui aos municípios, “prioritariamente”, a responsabilidade de oferecer a Educação Infantil, para crianças de 0 a 5 anos. Juntamente com os estados, os municípios respondem pelo Ensino Fundamental, que compreende, idealmente, a faixa etária de 6 a 14 anos. Na maior parte dos estados do Brasil, as redes municipais e estaduais de Educação oferecem de modo concorrente o Ensino Fundamental, nem sempre com bons resultados. Em alguns estados da federação, no entanto, a divisão de responsabilidades ou competências privativas é mais claramen-

te definida: as redes municipais atendem da Educação Infantil até o 5º ano do Fundamental, cabendo à rede estadual atender do 6º ao 9º anos Fundamental e todo o Ensino Médio. O Ensino Médio, por sua vez, é de responsabilidade exclusiva dos estados, inclusive para efeito de financiamento do Fundeb.

A sobreposição de atribuições e competências entre estados e municípios – ou atribuições concorrentes quando deveriam ser compartilhadas – tem sido um dos pontos muito criticados na forma atual do Regime de Colaboração. O financiamento é outro ponto crítico. A orientação constitucional define que a União aplicará, anualmente, nunca menos que 18%, e as unidades da federação, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos. Estados e municípios alegam que a relação entre o que recolhem em impostos e as obrigações que devem cumprir em Educação é sempre desfavorável: há mais tarefas que recursos.

Conforme orienta a Constituição, a União responde pela rede federal de Educação, que na Educação Básica se restringe ao Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro, e a rede federal de Educação profissional e tecnológica, que oferece Ensino Médio, além de colégios de aplicação vinculados a universidades federais. A participação direta da União na oferta da Educação Básica é pequena: das mais de 51,5 milhões de matrículas, segundo dados do Censo Escolar de 2010, pouco mais de 235 mil são oferecidas por instituições federais, 20 milhões pelas redes estaduais, 23,7 milhões pelas redes municipais e 7,5 milhões por instituições privadas. Do total de matrículas, 6,4 milhões estão no campo e 4,2 milhões correspondem à Educação de jovens e adultos.

Além da responsabilidade direta com a sua própria rede, cabe à União exercer “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”.

Após a Constituição de 1988, que também definiu a natureza da federação brasileira reconhecendo os municípios como “entes federados”, o mesmo status conferido aos estados, os conceitos de “cooperação” e de “colaboração” passaram a orientar o modo de relacionamento entre União, estados e municípios. O artigo 23 apresenta um conjunto de temas que são de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, entre elas “proporcionar os meios de acesso à cultura, à Educação e à ciência”. Em seu parágrafo único, o artigo determina que “leis comple-

mentares fixarão normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. O plural – leis complementares – foi introduzido recentemente de modo a promover um esforço dedicado e específico para a construção do modo próprio de colaboração ou de cooperação em Educação.

Na relação entre os entes federados, no caso do financiamento, que se dá por meio do Fundeb, há regras de colaboração bastante claras e instâncias de acompanhamento e controle. Em cada estado da federação (exceto o DF), o próprio estado e os municípios que o integram contribuem com 20% dos 25% de recursos obrigatoriamente destinados à Educação para com eles compor um fundo contábil. Os recursos são, então, redistribuídos de acordo com o número de matrículas por nível de ensino.

Anualmente, o MEC define um valor de referência por aluno, e cabe ao governo federal complementar os recursos financeiros para os estados em que esse valor não é alcançado. Uma comissão composta pelo MEC, por representantes dos secretários estaduais e dos secretários municipais de Educação avalia regularmente os valores e o fator de ponderação de cada nível de ensino<sup>4</sup>. Portanto, a União, os estados e os municípios acordam os valores de financiamento da Educação pública no Brasil, um bom exemplo de Regime de Colaboração.

Há outros casos em que a colaboração deu forma a planos de trabalho, mas sua regulamentação ainda não foi consolidada e não há garantias de que a relação do estado com seus municípios obedecerá à mesma regra com que a União se relaciona com os estados. Um exemplo, entre muitos, é o Plano de Ações Articuladas (PAR), criado em 2007, e que é uma estratégia para dar forma e conteúdo à colaboração entre União, estados e municípios. Ele consiste em procedimentos sistematizados em 28 diretrizes do Decreto presidencial Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (Decreto nº 6.094, de abril de 2007), que angariou a adesão formal de todos os estados e municípios do País.

A função da União no Regime de Colaboração também tem sido alvo de críticas, especialmente pelas correntes que defendem

4. O Fundeb define um valor base com referência no aluno de Ensino Fundamental. Outras etapas da Educação recebem um total proporcional a esse valor, segundo fatores de ponderação. Os fatores variam de 0,7 a 1,3. Assim, se uma etapa recebe 0,7 do valor de referência, basta multiplicar esse fator pelo valor base, resultando em um montante menor do que o mínimo estabelecido para o Fundamental.

mais autonomia dos municípios na formulação de seus projetos pedagógicos. Na prática, alegam que, como a União detém maior fatia da carga tributária, mais recursos e mais força política, ela acaba por impor, mediante convênios e adesão a programas, estratégias educacionais unificadas em um País cuja diversidade recomendaria mais descentralização. Portanto, o próprio modelo do Regime de Colaboração impõe que se defina com a máxima clareza quais padrões de centralização e descentralização se pretende alcançar, que objetivos educacionais devem orientar a colaboração entre os entes federados e que mecanismos de acompanhamento, controle e avaliação devem ser implementados para a garantia do direito à Educação de qualidade de todos e todas.

A recente Emenda Constitucional nº 59, de 2009, formulou desafios adicionais e trouxe novos instrumentos para o Regime de Colaboração. Ela estabelece, ao menos, quatro orientações:

1. o PNE, decenal, “com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em Regime de Colaboração”;
2. o ensino obrigatório para a faixa etária de 4 a 17 anos, cabendo às redes de ensino, ou seja, estados e municípios, garantir a universalização da oferta;
3. ampliação para toda a Educação Básica do acesso a “programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde do educando”, direito antes restrito ao Ensino Fundamental;
4. e, por fim, retirou os recursos orçamentários da Educação da lista dos itens que podem ser remanejados por meio do mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (DRU) e definiu que haverá uma proporção do PIB destinada ao alcance das metas estabelecidas no PNE.

Essa emenda orienta que o PNE seja o eixo organizador do Sistema Nacional de Educação (SNE), que, por sua vez, dará forma e organização ao Regime de Colaboração. São muitas as razões para que o País organize um Sistema Nacional de Educação em Regime de Colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A imensidão do País, a desigualdade profunda na distribuição de riquezas, os desequilíbrios regionais e sociais, pro-

vam a necessidade da colaboração entre União, estados e municípios para a promoção de desenvolvimento com equidade.

Entretanto, muitos estudiosos apontam a tradição política brasileira como um dos principais obstáculos à organização do sistema. O modelo atual de colaboração entre os entes federados em matéria de Educação não tem sido suficiente para enfrentar a reprodução da desigualdade ao longo do tempo. Em 2010, o investimento municipal em Educação variou de R\$ 4.722,46, média nas redes do Sudeste, a R\$ 2.309,60, média nas redes do Nordeste. Se todos os estudantes têm o mesmo direito, como justificar que o investimento em uma região seja o dobro do de outra, considerando inclusive que a região mais rica tende a ampliar sua diferença com relação a regiões mais pobres. Ao contrário de todas as expectativas de que a Educação seja um fator de justiça na sociedade, o modelo vigente reproduz desigualdades, mesmo considerando os esforços da União em priorizar os municípios e regiões com os resultados mais frágeis na aprendizagem, expressos pelo Ideb. O Sistema Nacional deve contar com mecanismos capazes de garantir mais equidade no financiamento da Educação.

Um dos assuntos mais difíceis é a relação entre a questão tributária e o financiamento da Educação. Estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre o custo do financiamento das metas do novo Plano Nacional de Educação revela mudanças, nos últimos 15 anos, na distribuição dos gastos e na contribuição dos entes que financiam a Educação. Não apenas tem havido mudanças na participação dos níveis de ensino no gasto total da Educação, como também, e correlatamente, a contribuição de cada nível de governo para o financiamento global. Comparados os resultados de 1995 com os de 2009, observa-se que decresce a proporção de gastos públicos com a Educação superior (de 23,4% em 1995 para 14,9% em 2009) enquanto se elevam os gastos com o Ensino Fundamental (de 56,3% para 64,4%) e Ensino Médio (de 9,9% em 1995 para 13,4% em 2009). Quanto à distribuição entre os entes federados, a contribuição federal para os gastos com Educação cai de 23,8% do total para 19,7%, assim como dos estados, que passa de 48,3% para 41,2%, enquanto crescem os recursos sob administração dos municípios, de 27,9% para 39,1%. No entanto, como alerta o estudo do Ipea, a variação na proporção de gastos entre estados e municípios resulta dos processos de descentralização ocorridos no período e do funcionamento da Fundef e depois do Fundeb, que redistribuiu recursos de acordo com as matrículas sob a responsa-

bilidade daquele ente federado. Assim, a descentralização carrou mais matrículas para os municípios, e os fundos, mais recursos. O equilíbrio entre essas duas contas tem sido justo e suficiente para garantir o direito à Educação?

É preciso também responder a um desafio ainda mais complexo: a combinação equilibrada entre a unidade nacional e a diversidade regional, entre a centralização e a descentralização. Na história do Brasil, a diversidade tem sido suporte da desigualdade. As diversidades culturais, regionais e étnicas se combinam com desigualdades perpetuadas e reproduzidas pelos sistemas de ensino. Para avançar no processo de desenvolvimento, é necessário investir na equidade, sob o risco de aprofundar as divisões sociais e culturais e de potencializar distintas formas de violência, simbólicas ou não, excluindo parte de sua população dos direitos e benefícios a que outras parcelas têm acesso, quando não se tornam privilégios ferozmente defendidos.

Uma vez que a Educação é um direito público subjetivo, sua garantia, em face das dimensões geográficas e das diversidades regionais, culturais e sociais, exige esforços conjugados com vistas a fins comuns: no caso, os objetivos maiores da Educação nacional prescritos na Constituição Federal. Essa certamente será a maior contribuição de um Sistema Nacional de Educação em Regime de Colaboração: ser um fator de promoção da equidade no País, contribuindo para que a sociedade brasileira se torne menos desigual e mais justa. Certamente, a Educação, sozinha, não é capaz de conduzir esta transformação, mas, sem a equidade na Educação, o País corre o risco de ser imobilizado por suas fraturas históricas.

Os padrões políticos e culturais do País apontam para a reprodução dessas desigualdades, seja no interior de cada família, onde a herança da pobreza é repetida há gerações, seja nos desequilíbrios territoriais entre campo e cidade, e regionais, entre o Sul-Sudeste industrializado e as demais regiões. No entanto, desde a luta contra a ditadura, passando pela redação da Constituição Cidadã, a sociedade brasileira, por meio de movimentos sociais organizados, de organizações não governamentais, partidos políticos, acadêmicos e intelectuais vem expressando a convicção de que a Educação deve ser unitária no País, ou seja, não deve reproduzir estratificações sociais, como ainda hoje ocorre, deve ter padrões de qualidade universalizados e atestar essa qualidade em processos de avaliação abrangentes e não punitivos.

As recentes reformas constitucionais ampliam a escolaridade obrigatória, definem piso salarial nacional para o magistério, estabelecem metas do PIB para investimento em Educação de acordo com as propostas do PNE. Estes são alguns sinais de que o País se move em direção a um novo entendimento para que a Educação venha a cumprir as funções que lhe foram atribuídas. Neste sentido, é de se destacar o fortalecimento de entidades como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE) e da União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), instituições que ampliam sua participação nos debates e na formulação das políticas públicas. O Conselho Nacional de Educação (CNE) tem assumido um papel fundamental na formulação de diretrizes em favor do direito à Educação de qualidade para todos e cada um.

Organismos internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), têm contribuído para situar os desafios brasileiros na moldura de referências internacionais e colaborado com a troca de experiências. Além das organizações da Educação pública, a sociedade civil tem elevado significativamente sua participação no processo político educacional, seja pelas instituições acadêmicas, pelos movimentos sociais, pelas organizações não governamentais que vêm desenvolvendo tecnologias e estratégias inovadoras para a Educação. A ação das entidades organizadas em torno da Campanha Nacional pelo Direito à Educação tem contribuído para dar aos debates nacionais uma profundidade e amplitude inéditas. Neste mesmo sentido, a transformação da Comissão Organizadora da Conae no Fórum Nacional de Educação também constitui um passo fundamental para dar às tensões e divergências que animam o debate político e educacional do País uma resultante positiva.

O movimento Todos Pela Educação dá exemplo de mobilização de esforços ao agregar setores que anteriormente estavam afastados da promoção da Educação de qualidade para todos. O estabelecimento e o monitoramento de um conjunto coerente de metas contribuem para a concretização do exercício do direito à Educação das crianças, adolescentes e jovens, tal como prometido pela Constituição Federal. O Congresso Internacional foi um momen-

to único pela riqueza dos debates e franqueza na argumentação, o que certamente contribui para qualificar a participação de todos no debate público.

O mais importante sinal de que a Educação está alcançando novo patamar na sociedade brasileira é o interesse e a dedicação com que a população mais pobre tem tratado a Educação de seus filhos. O acompanhamento de diferentes indicadores aponta que há confiança crescente na Educação como fator de mobilidade social, acesso à cultura e à cidadania. A Educação que até recentemente foi no Brasil um privilégio, está se tornando um direito querido e exigido pela população. Essa mudança é significativa, e cabe aos gestores públicos, educadores e organizações da sociedade responder a essas expectativas com clareza e determinação.

O conjunto de esforços – do governo federal, dos governos estaduais e municipais, da sociedade civil, de movimentos sociais e sindicais, das instituições acadêmicas e de organismos internacionais – gera inúmeras tensões que devem ser vistas como fatores que impulsionam o debate público. É por meio dele que podemos identificar os desafios prioritários, considerar diferentes pontos de vista sobre os problemas e superar resistências políticas e corporativas, favorecendo, portanto, a garantia do direito à Educação de qualidade para todos e cada um.

## Referências

A elaboração deste texto contou com o apoio de diversas fontes, em especial:

1. Resumo das reuniões preparatórias e transcrição das intervenções do Congresso Internacional “Educação: Uma Agenda Urgente”.
2. Site e base de dados dos Censos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC.
3. Legislação nacional sobre Educação, em particular a Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Plano Nacional de Educação, Pareceres e Resoluções do Conselho Nacional de Educação.

4. Documentos preparatórios da Conae sobre o Sistema Nacional de Educação, Documento Final da Conferência Nacional de Educação e da I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena.
5. Site do Observatório da Equidade/IBGE.
6. Site do Movimento Todos pela Educação.

## Bibliografia

- AMORIM, Galeno (org.). *Retratos da leitura no Brasil*. São Paulo, imprensa oficial, Instituto Pró-livro, 2008, 232 p.
- CENPEC. *Tendências para Educação integral*. São Paulo, Fundação Itaú Social, 2011, 104 p.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Conae) 2010. *Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação*. Brasília, INEP/Ministério da Educação, 2009, 107 p.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Conae) 2010. *Documento Final*. Brasília, s/d, 164 p.
- I CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA. *Documento Final*. Brasília, MEC, 2010, 19 p.
- DELORS, Jacques et al. *Educação: um tesouro a descobrir* (destaques). Brasília, 2010, 43 p.
- GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (coords.). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: Unesco, 2009, 294 p.
- \_\_\_\_\_; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: Unesco, 2011, 300 p.
- GENTILI, Pablo. *Pedagogía de la Igualdad: ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2011, 192 p.
- IPEA. *Comunicado 124: Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades*. Brasília, 2011, 25 p.
- MARCHESI, Álvaro; TEDESCO, Juan Carlos; COLL, César (coords.). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Buenos Aires, Santillana, 2010, 176 p.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Gestão intersetorial no território. Série Mais Educação*. Brasília, 2009.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Rede de Saberes: pressupostos para projetos pedagógicos de Educação integral. Série Mais Educação*. Brasília, 2009.

- OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE. *As desigualdades na escolarização no Brasil*. Relatório de observação nº3. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, 2009, 56 p.
- OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE. *As desigualdades na escolarização no Brasil*. Relatório de observação nº 4. Brasília: Presidência da República, 2. ed., 2011, 60 p.
- OERALC/Unesco. *SERCE: Factores asociados al logro cognitivo de los Estudiantes de America Latina y El Caribe*. Santiago do Chile, 2010. 166 p.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. *Metas educativas 2021: a educação que queremos para a geração dos bicentenários*. Brasília, 2009, 152 p.
- PAIXÃO, Marcelo; ROSSETTO, Irene; CARVANO, Luiz (orgs.). *Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil: 2009-2010*. Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2010.
- SANTANA, Wagner; OLIVEIRA, Romualdo Portela (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010, 300 p.
- SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo, Companhia das Letras, 2011, 492 p.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Programação do Congresso Internacional Educação: Uma Agenda Urgente*. Brasília, 13 a 16 setembro de 2011, 31 p.
- \_\_\_\_\_. *De olho nas Metas 2009*. São Paulo, 2010, 162 p.
- UNICEF. *O direito de aprender*. Brasília, 2009, 200 p.
- \_\_\_\_\_. *Caminhos do direito de aprender*. Brasília, 2010, 119 p.

## Educação: Uma Agenda Urgente

*Reflexões do Congresso Internacional realizado pelo Todos Pela Educação Brasília, setembro de 2011*

### Realização

Todos Pela Educação

### Supervisão

Priscila Cruz, Andrea Bergamaschi e Maria Lucia Meirelles Reis

### Coordenação Editorial

Simone Bega Harnik

### Revisão Técnica

André Lázaro, Célio da Cunha e Mariza Abreu

### Textos

Thiago Amaral Minami e Rodrigo Hornhardt

### Revisão

Camilla Lamber Salmazi e Carolina Vilaverde Ruta Lopes

### Produção Editorial

Editora Moderna

### Diretoria de Relações

#### Institucionais

Luciano Monteiro

#### Edição

Ana Luisa Astiz

#### Projeto Gráfico

Paula Astiz

#### Editoração Eletrônica e Gráficos

Laura Lotufo / Paula Astiz Design

#### Mapa (página 134)

Mario Kanno

#### Revisão

Bel Ribeiro e Juliana Caldas

## Todos Pela Educação

### Conselho de Governança

Jorge Gerdau Johannpeter  
*Presidente*

Ana Maria dos Santos Diniz

Antônio Jacinto Matias

Beatriz Bier Johannpeter

Cesar Callegari

Daniel Feffer

Danilo Santos de Miranda

Denise Aguiar Alvarez

Fábio Colletti Barbosa

Fernão Bracher

José Francisco Soares

José Paulo Soares Martins

José Roberto Marinho

Luis Paulo Montenegro

Luis Norberto Pascoal

Maria Lucia Meirelles Reis

Milú Egidio Villela

Mozart Neves Ramos

Ricardo Young

Viviane Senna

Wanda Engel Aduan

### Comissão Técnica

Viviane Senna *Coordenadora*

Célio da Cunha

Claudio de Moura Castro

Claudia Costin

José Francisco Soares

Marcelo Neri

Maria Auxiliadora Seabra Rezende

Maria Helena Guimarães de Castro

Mariza Abreu

Nilma Fontanive

Raquel Teixeira

Reynaldo Fernandes

Ricardo Chaves Martins

Ricardo Paes de Barros

Ruben Klein

### Equipe Executiva

Priscila Cruz *Diretora executiva*

Ana Paula Araujo

Andrea Bergamaschi

Camilla Lamber Salmazi

Carolina Carvalho Fernandes

Diana Santana Gomes Lima

Mariana Carolina Mandelli

Rose Rodrigues

Thales Ambrosini

### Patrocinadores

DPaschoal

Faber-Castell

Fundação Bradesco

Fundação Itaú Social

Instituto Camargo Corrêa

Instituto Gerdau

Instituto Unibanco

Itaú BBA

Santander

Suzano Papel e Celulose

### Parceiros

Amics

Amigos da Escola

BID

Canal Futura

DM9DDB

Fundação Santillana

Fundação Victor Civita

GIFE

Gol Linhas Aéreas Inteligentes

Grupo ABC

Instituto Ayrton Senna

Instituto HSBC Solidariedade

Instituto Natura

Instituto Paulo Montenegro

McKinsey & Company

Microsoft

Patri Políticas Públicas

Rede Energia

Rede Globo

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Educação : uma agenda urgente : reflexões do Congresso Internacional realizado pelo Todos Pela Educação Brasília, setembro de 2011. — São Paulo : Fundação Santillana, 2012.

ISBN 978-85-63489-10-4

1. Congresso Internacional Todos Pela Educação (2011 : Brasília, DF)  
2. Educação - Finalidades e objetivos 3. Políticas públicas de educação.

12-13026

CDD-370.6

Índices para catálogo sistemático:  
1. Educação : Reflexões : Congressos 370.6



Esta é uma publicação do Todos Pela Educação, que teve apoio da Editora Moderna.  
Foi composta nas fontes Fedra Sans e Fedra Serif B e impressa em outubro de 2012.



Apesar de a Educação ter alcançado relevância nacional, ainda não é tratada com a devida urgência. Com o objetivo de contribuir para que a Educação seja a prioridade das prioridades no País, e aproveitando o intenso debate em torno do Plano Nacional de Educação para a próxima década, o Todos Pela Educação, em associação com diversas instituições parceiras, promoveu, de 13 a 16 de setembro de 2011, em Brasília, o Congresso Internacional: “Educação: Uma Agenda Urgente”. Este livro, publicado com apoio da Editora Moderna, registra e organiza as discussões do congresso, visando contribuir para o debate nacional.

ISBN 978-85-63489-10-4



9 788563 489104