

Educación
FLACSO ARGENTINA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
propuesta@flacso.org.ar
ISSN 1995- 7785
ARGENTINA

Propuesta
Educativa
34

2010

**Educação básica no Brasil como desafio, por Carlos Roberto Jamil Cury,
Propuesta Educativa Número 34 – Año 19 – Nov. 2010 – Vol 2. - Págs. 25 a 36**

Educação Básica no Brasil como desafio

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY*

A Educação Básica, no Brasil, ganhou contornos bastante avançados após a Constituição Federal de 1988. Essa Constituição, fruto de uma mobilização inédita, prevê uma sociedade socialmente justa, economicamente equilibrada e politicamente democrática. Seu capítulo da educação promoveu o direito a ela, com vários instrumentos para garantir sua efetivação ao inscrever também o dever do Estado. Isso não quer dizer que tal direito não haja sido buscado e afirmado em outras Constituições e Leis. Mas a força e a amplitude do direito à educação, lá enunciadas, diferencia-se de todas as outras. Ademais, a Constituição determina como dever da União o de firmar as diretrizes e bases da educação nacional e a montagem do Plano Nacional de Educação.

Nos anos posteriores, quando a concepção de um Estado do Bem-Estar Social estava sendo posta em xeque, uma árdua e longa disputa entre concepções de fundo animava diferentes tendências, foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Nº 9.394/96. A proposta que acabou vencedora no Congresso Nacional foi aquela desejada pelo governo federal de então, cujo núcleo duro se identificava com as concepções hegemônicas da época, em torno da Reforma do Estado. Contudo, desde já pode-se afirmar que o teor do capítulo da educação da Constituição representou um amortecedor para propostas vigentes em nível internacional. Desse modo, a LDB saiu como um texto de compromisso entre o caráter avançado da Constituição e um certo minimalismo característico da lei. Junto com essa lei e em complemento a ela, resultante de Emenda Constitucional, a de Nº 14/96, surge a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei Nº 9.424/96 voltado para a disciplinarização do financiamento e a indução a que os municípios assumissem o ensino fundamental obrigatório, ou ao menos parte dele. Esse conjunto do ordenamento legal evidencia que o caminho das políticas educacionais passava pelo crivo da tensão entre aquelas voltadas para a universalização e as focalizadas em aspectos específicos, entre uma presença maior do Estado Nacional, face aos entes federativos, e uma atuação meramente supletiva, dado que se enfatizava a descentralização das competências jurídico-normativas para Estados e Municípios.

Um esforço em matéria de planejamento e gestão foi a chegada do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Nº 10.172/01, cuja elaboração se deveu a um imperativo constitucional. De novo, aqui, ocorreu a divisão entre uma posição mais universalista e diretiva, e outra mais focalizada e flexível. Contudo, a efetivação do Plano, apesar de um diagnóstico realista, da enunciação de objetivos e metas razoáveis, ficou no papel, de vez que o governo federal vetou o financiamento necessário para pô-lo em prática justamente no âmbito das metas.

Para esse plano nacional e os dos entes federativos e também para os processos de avaliação, o Brasil dispõe de um instituto voltado à coleta e ao tratamento de informações estatísticas como censos gerais e específicos da educação e do pessoal docente. Trata-se do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação (Brasil, INEP 2009).



Dr. em educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Prof. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Prof. aposentado, Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: crjcury.bh@terra.com.br

Além dessas leis diretamente referidas à educação, há outras que lhes são complementares, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Nº 8.069 de 1990, que prevê uma proteção integral aos sujeitos dessas faixas etárias entre as quais a educação escolar.

No governo posterior ao do presidente Fernando Henrique Cardoso, o do presidente Luiz Ignácio Lula da Silva, vários outros atos legais foram aprovados. Deve-se dar destaque à Emenda Constitucional Nº 53/06 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e regulamentada pela Lei Nº 11.738/08. Essa emenda ampliou o Fundo de Manutenção para toda a educação básica. Outra emenda muito importante foi a Emenda Constitucional Nº 59/09 – ampliando a faixa etária da educação obrigatória de 4 a 17 anos, assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. E o art. 214 (emendado) da Constituição traz um elemento muito diferenciado e com novidades. Desse modo, a lei que estabelecerá o novo Plano Nacional de Educação, a partir de 2011, de duração decenal, terá como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração entre os entes federativos, de modo a estabelecer a meta de aplicação de recursos públicos em educação escolar, tendo como referência a proporção do produto interno bruto (PIB).

Muitas foram as alterações no conjunto do ordenamento jurídico referente à educação escolar, especialmente na LDB, seja por meio de leis, seja por decretos. Destaco apenas duas leis: a Lei Nº 11.645 – art. 26-A, 79-A e 79-B – que, sob imperativo constitucional, instituiu, nas escolas, a obrigatoriedade da História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena, e a Lei Nº 11.738/08 que institui o piso salarial profissional nacional dos docentes da educação básica em torno de US\$ 500.

Outras alterações estão em curso, e poderão fazer parte do novo Plano Nacional de Educação que começará a ter vigência em 2011, com destaque para a ampliação da jornada escolar, visando escolas de horário integral.

Deve-se assinalar que o ordenamento jurídico possibilitou maior flexibilidade organizacional e curricular, buscou administrar melhor os recursos vinculados e venceu a luta pelo acesso ao ensino fundamental. Ao lado disso, com base na legislação aprovada, foram múltiplas as iniciativas, de modo a levar adiante processos formais de avaliação de desempenho dos alunos, seja no ensino fundamental, seja no ensino médio. Tais avaliações tanto foram implementadas pelo Governo Federal quanto pelos governos estaduais e, até mesmo, por alguns governos municipais. Assim, por exemplo, em nível nacional, tem-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

No âmbito do ensino superior, após uma década de forte expansão do mesmo, sob a égide do ensino privado, dada a flexibilidade para a abertura de instituições, o que se nota, atualmente, é uma política de expansão das instituições públicas federais, seja via educação presencial, seja via educação à distância. Em ambos os casos, o aparato jurídico contempla a sua interiorização. Após um modelo de avaliação das instituições de ensino superior considerado insuficiente, o atual governo aprovou a Lei Nº 10.861, de abril de 2004, que instituiu o sistema nacional de avaliação da educação superior (SINAES). Essa lei do SINAES que impõe critérios de atuação e avaliação, dada a sua complexidade, tem ainda um movimento muito lento.

Paralelamente, o sistema privado viu-se recompensado com a Lei Nº 11.096/05, que criou o Programa Universidade para Todos (PROUNI) que tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em instituições de ensino superior cadastradas. De um lado, tal lei exige a contrapartida das Instituições de Ensino Superior Comunitárias que gozam do benefício da isenção de impostos posto no art. 150, VI, letra c da Constituição. De outro, a ampliação para todas as IES privadas parece conflitar com o Art. 2º do inciso II do art. 213 da mesma Constituição.

A proposta de Reforma Universitária, enviada ao Congresso, não tem mais o sentido de urgência da parte do Governo. O governo vem buscando determinadas alterações no ensino superior por caminhos pontuais em leis e em programas específicos.

Não se pode deixar de mencionar o papel normatizador do Conselho Nacional de Educação, viabilizando a aplicação da legislação educacional no âmbito da nação como um todo. Similarmente, pode-se dizer que os Conselhos Estaduais e os Municipais de Educação, dentro de suas competências, aplicam a legislação da educação.

Genericamente, pode-se dizer que o Brasil conta com uma legislação que formaliza, de modo avançado, o direito à educação como dever do Estado, e tem um certo número de dispositivos jurídicos que asseguram a busca da efetivação desse direito.

Não resta dúvida, por outro lado, que, em um país dotado de sistema federativo, como é o do Brasil, medidas de políticas educacionais como as avaliações de desempenho tanto podem tomar o rumo de uma tendência gerencialista quanto podem abrir-se para dimensões participativas do tipo *empowerment* pela população e *accountability* pelo Estado. No primeiro caso, o rumo é a ênfase em resultados, rankings, prêmios e que fazem aproximar a gestão educacional dos critérios empresariais *tout court*. Na outra vertente, não só há um questionamento de formas arcaicas de presença privatizante do Estado, como o nepotismo, o clientelismo e ojeriza à participação ativa, como também se abre para considerar o processo de produção de resultados como a promoção dos interessados na *coisa pública*, por meio de uma cidadania atuante. Essa tensão encontra-se presente na abertura que a legislação propicia, colocando nas mãos dos interessados mecanismos jurídicos de defesa do direito à educação, obrigando o Estado a constituir Conselhos e Ouvidorias. Ao mesmo tempo, não se pode ignorar que políticas nacionais ou exaradas a partir dos entes federativos podem reduzir esse *empoderamento* em prol de mecanismos gerenciais de controle dos sistemas de ensino, por meio de avaliações de resultados.

Pode-se afirmar que o Brasil vive, em termos de políticas educacionais, a tensão, de um lado, entre tomar, como elemento definidor das mesmas, resultados de desempenho e apresentadas sob a forma de classificações e, de outro, considerar tais resultados como produtos de um processo mais complexo que não apenas a responsabilização maior de fracassos ou sucessos por parte da escola e seus profissionais.

Aqui, é preciso levar em conta variáveis e fatores que determinaram, por longos séculos, o esquecimento da educação como prioridade da nação que, não só continuam presentes, como também deixaram como herança sequelas de difícil superação que representam desafios de toda a ordem.

Para efeito de conhecimento da situação e dos desafios existentes, é preciso apontar algumas preliminares significativas para uma análise exploratória.

Uma primeira preliminar é não ignorar a situação do Brasil em matéria sócio-econômica. A correlação sociedade e educação é uma das mais fortes em matéria de análises nas ciências sociais. Sabe-se que a distribuição e a concentração da renda e da riqueza no país condiciona o acesso, a permanência e o desempenho dos alunos na escola. Sabe-se, também, que o aumento da permanência de estudantes na escola depende da realização do direito ao saber sob um padrão de qualidade possível e passível de ser incrementado. Considerar esse contexto socioeconômico, descritiva e analiticamente, que revela uma grande desigualdade social é um passo para pensar políticas sociais superadoras desse quadro. Aqui se situam as políticas redistributivas, no caso, a melhoria do salário mínimo, e as voltadas para a transferência de renda, como é o caso do bolsa-família (Brasil, IBGE 2006, p. 107 - 112).

Considerar a desigualdade socioeconômica que atinge um número significativo de famílias de baixa renda é importante porque o crescimento no acesso à escola pública provém dos estratos populares. Essa desigualdade, hoje medida por vários instrumentos de análise (tipo IDH), faz com que se detecte problemas na escola e que não são da escola. E sabemos, também, que não se deve exigir da escola o que não está sob responsabilidade dela. Por isso, não é desprezível o impacto dessa situação fática sobre o conjunto do sistema educacional em matéria de acesso, permanência e qualidade. E há problemas que são dela e estão nela e que merecem políticas propriamente pedagógicas. Assim, afirmar o condicionamento sócio-econômico da educação, não é negar os fatores internos de sua responsabilidade. Mas deve-se perguntar se é possível

desconsiderar a desigualdade socioeconômica como uma geradora remota das dificuldades próximas que afetam o desempenho intra-escolar dos alunos, e que mostra uma qualidade muito abaixo do que se poderia desejar (Brasil, IBGE 2006, p.75 - 79).

A segunda preliminar é não esquecer um outro elo que, dentro do processo de produção dessas disparidades, gerou a atual situação. A educação escolar, durante quase quatro séculos, não foi uma prioridade nem para as autoridades e nem para segmentos significativos da sociedade. A postura “empurra-empurra” entre o poder central do Império e as Províncias, a descentralização sem recursos, a escravatura que proibia a entrada de negros em escolas públicas, a situação marginalizada da infância, geraram uma herança até hoje pesada e não superada, sobre-

tudo em matéria de discriminação étnica e de desqualificação da cultura letrada (Cury, 2000). Como parte de tais disparidades, manteve-se mesmo após a República, o país acabou convivendo penosamente com o que já se chamou de *dupla rede*: uma rede privada com condições muito melhores do que a rede pública, atendendo estratos superiores na escala da distribuição de renda, e uma rede pública desse direito nem sempre à altura da satisfação para todos.

Quanto à discriminação, o país tem feito um esforço no sentido de estabelecerem políticas de reconhecimento, com base no direito à diferença, buscando a superação do preconceito e do racismo ainda vigentes na cultura da sociedade brasileira. Entre essas políticas, encontra-se aquela que determina o estudo das culturas indígenas e afro-brasileiras nos currículos das escolas.

Outra preliminar fundamental: o Brasil é um país federativo. Um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia

relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Supõe, também, a necessidade de um certo grau de unidade central, sem amordaçar a diversidade regional e/ou local. E, na forma federativa adotada pela Constituição Federal de 1988, com 27 Estados e mais de 5.500 Municípios, só a realização do **sistema federativo por cooperação recíproca**, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem a educação escolar em nosso país. E esse federalismo impõe atribuições diversas sob a forma de competências privativas, concorrentes e comuns dos e entre os entes federativos, o que torna a satisfação do direito à educação uma realidade bastante complexa e de difícil gestão. Ocorre que o regime de cooperação recíproca até hoje não foi regulamentado, apesar de constar da Constituição a necessidade de estabelecê-lo mediante uma lei complementar. Por outro lado, tal diversidade, dentro de um país continental, expressa uma diferenciação entre as várias regiões do país e, mesmo dentro de um Estado, em termos da plenitude do direito à educação (Brasil, MEC / CNE, 2000). Essa realidade torna a gestão da educação muito complexa, dado o número de sujeitos e de arenas que podem tomar decisões dentro do campo educacional. E essa gestão fica mais complicada, dada a posição supletiva da União em várias matérias da educação escolar no campo da educação básica.

Detalle de Tapiz peruano.

Uma quarta preliminar resulta da mola indispensável que põe em movimento esse direito: a ação responsável do **Estado** com suas obrigações correspondentes. Sendo um serviço público – e não uma mercadoria – da cidadania, a nossa Constituição reconhece a educação escolar como direito do cidadão e dever do Estado. Isso não significa que não tenha havido ações dos governos nesse campo. Mas os resultados demonstram que estamos longe de ter conseguido as metas e os objetivos próprios da proclamada igualdade de oportunidades para todos.

Quando autorizada pelo Estado a oferecer esse serviço, a instituição privada media o caráter público inerente à educação, e o faz sob o ordenamento jurídico existente que inclui a avaliação de qualidade.



Uma **última preliminar** a ser considerada é o conceito de **educação básica**. Trata-se de um novo conceito, avançado e inscrito no atual ordenamento jurídico pelo qual o olhar sobre a educação escolar ganha uma nova significação.

A Constituição Federal de 1988, no capítulo próprio da educação, criou as condições para que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº 9.394/96 assumisse esse conceito.

A educação básica é um conceito, definido no art. 21 da LDB, como um nível da educação nacional que congrega e abrange, articulada e sequencialmente, as suas três etapas: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Desse modo, a educação básica não se restringe ao antigo ensino primário ou ensino de primeiro grau, hoje ampliado para nove anos e denominado ensino fundamental. O art. 22 estabelece os fins da educação básica:

A educação básica tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

A idéia de desenvolvimento do educando, nessas etapas, que formam um conjunto orgânico e sequencial, é o do reconhecimento da importância da educação escolar para os diferentes momentos dessas fases da vida. Resulta daí que a educação infantil é a base da educação

básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento. Trata-se de um conceito holístico, que dá sentido conseqüente às etapas.

A educação básica torna-se, dentro do art. 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado em atendê-lo mediante oferta qualificada. E tal o é por ser indispensável, como direito social, a participação ativa e crítica do sujeito, como cidadão e trabalhador na busca de uma sociedade aberta, justa e democrática.

Para atender a esse ditame, a Constituição dispôs vários artigos como forma de proteger esse direito. Um deles refere-se à gratuidade da educação básica. Dentro das redes públicas, ela é gratuita em qualquer de suas etapas e modalidades. A obrigatoriedade vai dos 4 aos 14 anos e, a partir de 2016, essa obrigatoriedade estender-se-á também às pessoas entre 15 e 17 anos. Outra proteção vem dos recursos para a educação pública por meio de vinculação constitucional de receitas advindas de impostos. À União compete vincular 18% de sua receita líquida de impostos e aos demais entes federativos, no mínimo, 25% de seus respectivos impostos.

Detaille de
Tapiz peruano.

A Emenda Constitucional Nº 59/09 ampliou o campo de aplicabilidade do direito público subjetivo. Tal direito era, até então, extensivo ao ensino fundamental de nove anos. Agora, se estende para a faixa dos 4 aos 17 anos. Como se sabe, o direito público subjetivo é aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir imediatamente o cumprimento de um dever e de uma obrigação. O titular desse direito é qualquer pessoa de qualquer idade que não tenha tido acesso à escolaridade coberta por ele. É subjetivo porque inerente ao seu titular. O sujeito desse dever é o Estado, e, por isso, chama-se direito público. Assim, o direito público subjetivo explicita, claramente, a vinculação substantiva e jurídica entre seu titular e o sujeito do dever. Na prática, isso significa que o titular de um direito público subjetivo tem assegurado a defesa, a proteção e a efetivação imediata do mesmo, sobretudo quando negado. Qualquer criança ou adulto que não tenha usufruído desse direito pode exigi-lo e o juiz deve deferir imediatamente, obrigando as autoridades constituídas a cumpri-lo sem mais demora. O não cumprimento, por parte das autoridades, implica em *responsabilidade da autoridade competente* (art. 208, apt. 2º).

Face à importância de se assegurar o direito à educação como direito da cidadania juridicamente protegido, tramitam no Congresso Nacional projetos de uma lei de responsabilidade educacional. O art. 37 da Constituição, pelas características e natureza do poder público, obriga a que os governantes assumam conscientemente suas responsabilidades. E, no caso de não cumpri-las, deve haver consequências, como o de imputação de improbidade administrativa. Os governantes devem assumir conscientemente suas responsabilidades e haver consequências, no caso de omissão quanto ao dever do poder público quanto a esse direito. Uma tal lei que explicita tais responsabilidades permite dar consequência ao Plano Nacional de Educação, realista em suas metas que, por sua vez, decorrerá de um sistema nacional de educação, articulado, democrático e federativo. Esse campo, ainda por se fazer acontecer, daria mais substância às ações de exigibilidade, justiciabilidade e sustentabilidade, na medida em que põe na mão dos vários interessados em uma cidadania ativa elementos para participação e intervenção críticas nas esferas de governo.

Apesar dessa legislação avançada, apesar de avanços no acesso ao ensino fundamental, estamos longe de um acerto democrático com a efetivação desse direito.

Sendo **a educação infantil** a base da educação básica, estamos longe de um acerto de contas com a democratização dessa forma de educação, especialmente quando se sabe que ela fica sob a responsabilidade executiva dos governos municipais, apesar de a Constituição prever, no art. 30, VI, a colaboração recíproca entre todos os entes federativos. Os Municípios são o elo mais fraco da Federação, seja em termos de recursos, seja em termos de experiência administrativa nesse campo.

Estamos longe de uma expansão numa etapa tão decisiva para um desempenho bem sucedido das crianças quando passarem para o ensino fundamental. Com a importância crescente que a educação infantil ocupa nesse ciclo da vida e dos fundamentos para outras etapas da escolaridade, é inconcebível que apenas perto de 30% do contingente total de crianças dessa faixa etária esteja na escola. E essa ausência atinge mais profundamente as crianças negras.

É enorme a demanda por vagas na educação infantil que, sendo competência executiva dos Municípios, se vêem sobrecarregados, dado que são os mais desprovidos de recursos próprios¹.

O ensino fundamental, obrigatório, gratuito e de nove anos, cujo acesso está em vias de se tornar cada vez mais universalizado, viu-se, até recentemente, o mais protegido com os mais diversos instrumentos de asseguramento como obrigatoriedade, direito público subjetivo, controle de faltas, proteção jurídica pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Nº 8.069/90) e pelo Código Penal (art. 246) e, sobretudo, pelos recursos do FUNDEF e agora do FUNDEB.

O FUNDEB, bem como assim o FUNDEF, tem como estratégia uma cooperação intergovernamental financeira, de recorte federativo e, como objetivo, o acesso universal à educação básica, com ênfase no ensino fundamental. A co-participação no financiamento do ensino fundamental, gratuito e obrigatório, tem como regra a sub-vinculação (20%) dos recursos já vinculados dos Estados e Municípios postos pela Constituição (25%). Acrescente-se a isso a busca de uma melhor distri-

buição das competências. Representando uma pequena reforma tributária nos e entre os Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que focaliza o ensino fundamental, ele dirige recursos para outras etapas e modalidades da educação básica como um direito próprio da cidadania². Com efeitos expressivos nas regiões Norte e Nordeste, inclusive com uma certa elevação proporcional de salários dos docentes, o Fundo poderá render mais em termos de redução de disparidades regionais, caso a União cumpra sua parte, legalmente expressa, no financiamento, suplementando com seus recursos os Estados e Municípios que não conseguirem financiar o que lhes compete³. Também a exigência dos planos de carreira, obrigatórios e indispensáveis, devem se fazer presentes em todos os Estados e Municípios.

A experiência do FUNDEF e agora do FUNDEB, com seus avanços e limites, revela a possibilidade de um pacto federativo com um desenho de fato cooperativo e uma descentralização harmônica⁴.

Ao lado desses Fundos, há uma outra fonte importante de financiamento em prol do ensino fundamental. O mais importante deles é o salário-educação, posto na Constituição, que atende programas ligados ao livro didático, transporte escolar, biblioteca na escola⁵.

O Fundescola ou Fundo de Fortalecimento da Escola, financiado com recursos do Governo Federal e de empréstimos do Banco Mundial, é um programa do Ministério da Educação, tem por objetivo promover ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental. Desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação, pretende ampliar a permanência das crianças nas escolas públicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O programa visa, também, a aumentar o desempenho dos sistemas de ensino público, a capacidade técnica das secretarias de educação e a participação social. O Programa é implantado principalmente em zonas de atendimento prioritário formadas por microrregiões com municípios mais populosos definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Há, também, programas compensatórios como o atual bolsa-família que adveio da Lei 10.219/01. Tecnicamente é uma estratégia de transferência de renda de fundo compensatório, tendo em vista o combate à pobreza via concessão de incentivo financeiro mensal às famílias. A manutenção da criança na escola e o controle da saúde em postos de saúde são a contrapartida exigida como condicionalidades para a continuidade do recurso. O programa da Merenda Escolar tem uma parte de seus recursos advindos de contribuições ligadas à seguridade social. A merenda não faz parte das destinações do salário-educação⁶.

Dado que a faixa etária de 6 a 10 anos tem uma identidade distinta dos pré-adolescentes de 11 a 14 anos, dado que essa primeira faixa tem uma longa tradição das “primeiras letras” ou do “ensino primário” e que, por longos anos, representou a única faixa etária obrigatória, podemos considerar essa etapa em dois momentos: a dos anos iniciais e a dos anos finais.

Os cinco anos iniciais estão, majoritariamente, com os sistemas municipais de educação. Já os anos finais do ensino fundamental são partilhados pelos sistemas estaduais e municipais de educação.

As avaliações de desempenho escolar, como as do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), indicam que muitos alunos lêem mal e escrevem com graves erros e com muita dificuldade⁷.

O ensino fundamental ocupa 60% dos recursos destinados à educação – em relação ao PIB – com um crescimento entre 1995-2002 de 0,22 pontos percentuais do PIB. Isso representa algo como 25 bilhões de reais, sendo que, mais de 50%, a cargo dos Municípios.

O ensino médio, legalmente uma competência dos Estados pela LDB, tornou-se explícita e vinculadamente uma atribuição prioritária dos mesmos, com a lei do FUNDEF 9.424/96, quanto com a, Lei Nº 11.738/08 que regulamenta o FUNDEB.

A lei assegura o ensino médio como a etapa conclusiva da educação básica, com três anos de duração, com um mínimo de 2.400 horas de 60 minutos e voltado para jovens entre 15 e 17

anos. O ensino médio, assim entendido, tornou-se constitucionalmente gratuito devendo ser universalizado até 2016 nos termos da emenda constitucional 59/09. A partir dessa data, será obrigatório para todos nessa faixa etária. E os que não tiverem tido oportunidade de frequentá-lo na idade apropriada, se exigirem, deverão ter sua vaga garantida já que essa etapa estará também coberta pelo princípio do direito público subjetivo.

Iniciado em 1998, o Exame Nacional (voluntário) do Ensino Médio (ENEM) tem como objetivo avaliar se o aluno atingiu as finalidades do ensino médio como etapa conclusiva da educação básica, com destaque para a função formativa. Atualmente, ele vem sendo utilizado como alternativa ou complemento aos processos seletivos das Instituições de Ensino Superior (IES) e como critério obrigatório para as bolsas do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Embora o Plano Nacional de Educação (Lei Nº 10.172/01) tenha previsto metas progressivas para todas essas etapas, a ausência de recursos programadamente vinculados a elas impediu maior acesso e determinou um desempenho abaixo do esperado.

Sabe-se, perfeitamente, que, nas exigências formais do mercado de trabalho da sociedade do conhecimento, está a ascensão nos níveis de escolaridade com grande impacto sobre o ensino médio. Contudo, a maior parte dos alunos do ensino médio provém dos estratos populares e, no seu horizonte, além do ensino médio geral, está a perspectiva de uma educação profissional. Ora, essa última é ainda objeto de uma oferta muito limitada. Com isso, as estatísticas têm demonstrado uma evasão de estudantes, um tanto desencantados apenas com a oferta do ensino médio não articulado com a educação profissional.

Segundo dados mais recentes de pesquisadores do financiamento da educação básica, o investimento em educação pelas três esferas federativas em conjunto, entre 1995-2002, subiu de 20 bilhões de reais para 46 bilhões⁸. Isso significou a passagem de um percentual do PIB de 3,11% para 3,39%, embora o salto tenha sido dado entre 1997 (2,86 do PIB) e 1998 (3,38% do PIB). Isso significa que a educação básica ocupa algo em torno de 15% do gasto social total das três esferas federativas⁹.

E o salário médio dos professores continua muito desproporcional ao acúmulo de tarefas e funções que lhe são cometidas¹⁰. Complementarmente, pesquisadores confirmam o baixo poder de atratividade da carreira docente (Gatti e Barreto, 2009). Com esses dados relativos às condições salariais fica difícil não articular o desempenho precário do processo de aprendizagem com quem se vê obrigado a perfazer dois ou até três turnos de trabalho em vista da recomposição salarial. Como não enxergar aí um índice de sub-valorização social do docente? Como postular uma atualização de conhecimentos e mudanças nas práticas educacionais quando se observa tal situação? Não se deve admirar que os professores acabem *desistindo* de serem professores. A intensificação do trabalho docente é um fato comprovado, e tem gerado o que especialistas denominam de *burn-out* (CODO, 1999).

E o que dizer de uma herança pesada que identifica 15 milhões de brasileiros com 15 anos, ou mais, sem escolaridade e sem acesso ao potencial trazido pela educação de jovens e de adultos (EJA)?

E os chamados analfabetos funcionais que beiram os 33 milhões de pessoas?

Essa situação agrava-se com a falta de inclusão digital para a maioria dos estudantes e de suas famílias, sem desconsiderar o fato de muitos Municípios serem carentes dessas indispensáveis ferramentas. Nesse sentido, o limitado acesso às infovias torna-se outro obstáculo à construção de um novo espaço de cidadania.

Com as exigências cognitivas contemporâneas, com as barreiras hoje existentes para uma educação escolar de qualidade, com a multiplicidade de carências apontadas, num mundo em que o local e o internacional interagem celeremente entre si, corremos o sério risco ou de transformar o local em localismo ou então de absorver um internacional presente sob forma heterôno-ma e dependente.

E a maioria dos docentes da educação básica carece de um sistema de formação continuada que os atualize, de modo permanente, e os faça presentes com modernidade e democracia, no âmbito de uma aprendizagem aberta e significativa. Sem a larga presença dessas dinâmicas virtuais, o ensino presencial não terá condições de responder a essa demanda que possibilita mais do que a elevação da inteligência individual, a criação de uma inteligência coletiva.

Da interação entre a formação contínua e a criação de uma inteligência coletiva dos docentes, vem a necessidade do desenvolvimento de redes de conhecimento que tornem os profissionais do ensino professores competentes, críticos e responsáveis.

Será um marco histórico o dia em que todos os segmentos econômicos, sociais e políticos, acima das divergências próprias de uma sociedade plural, unirem seus esforços para cumprir uma das maiores promessas da modernidade: uma educação básica de qualidade para todos. Nesse dia, o Brasil fará da educação uma prioridade de tal modo que ela se torne uma verdadeira política de Estado.

Mas, para isso, é preciso responder a uma pergunta crucial: quanto custa uma escola de qualidade? Dado que a legislação prevê a determinação de um padrão de qualidade inicial, o Conselho Nacional de Educação, com sua competência em normatizar a educação nacional, está elaborando um parecer em torno do Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi) com apoio de muitas associações de caráter nacional. Esse parecer da Câmara de Educação Básica, feito com rigor e minudência de insumos, expressa o custo-aluno tomando como referência tanto a etapa específica da educação básica e o percentual do PIB *per capita*, necessário para essa pôr em marcha essa qualidade. Com isso, legitima-se também uma avaliação docente que tenha como indicadores mais do que o desempenho do aluno em provas nacionais.

Não resta dúvida que o sistema de Fundos, enquanto método, disciplina os recursos, obriga os entes federativos a gastar melhor, a evitar desperdícios¹¹, convoca a comunidade, por meio de Conselhos de Fiscalização e Controle a compartilhar a gestão dos recursos com o governo.

Contudo, quando se olha a realidade e se tem como referência o próprio Plano Nacional de Educação e suas metas, percebe-se o atual volume de recursos investidos em educação é insuficiente para assegurar metas de expansão da educação infantil e do ensino médio e, ao mesmo tempo, garantir um ensino de qualidade que assegure acesso, permanência e terminalidade, além de salários condignos para os docentes¹².

Por essa razão, em virtude de dispositivos não cumpridos da legislação existente, a situação da educação nacional continua sendo um terreno de direito negado, especialmente quanto à qualidade de sua oferta.

O Brasil, no que se refere ao dever do Estado, vive um momento bastante peculiar. Ancorado em sua legislação maior, as políticas públicas em educação louvam-se em definições e conceitos próprios de uma democracia republicana. Na conversão dos direitos aí formalizados e proclamados, interpõem-se métodos de contenção de financiamento, de avaliação de resultados cujos impactos no cotidiano da escola conduzem mais a uma perspectiva conservadora de regulação do que de efetivação democrática (Oliveira, 2009).

Na sociedade em que vivemos, aonde o conhecimento vai ocupando espaços cada vez mais amplos, a educação incorpora a si, como um direito fundador da cidadania, a função estratégica de ser um dos motores indispensáveis do desenvolvimento.

O empenho até agora realizado, apesar dos reais avanços alcançados, não foi suficiente para cumprir os dispositivos constitucionais e legais de nosso ordenamento jurídico. A realidade continua apresentando um quadro muito aquém dos benefícios que a educação desencadeia para o conjunto social e se encontra longe das promessas democráticas que ela encerra.

Estamos diante de um desafio instaurador de um processo que amplia a democracia e educa para a cidadania, rejuvenesce a sociedade e irriga a economia.

Estamos diante da necessidade de uma saída urgente para uma educação de qualidade. Uma saída que obedeça aos ditames da razão que a educação inaugura. O Estado que não assume essa via decreta sua perdição. A sociedade que não busca essa saída aceita a autoridade da submissão e refuga o caminho da autonomia.

Para sair de uma condição que nos constrange, em vários aspectos, a um confinamento educacional próprio do século XIX, é preciso que a sociedade e o Estado pactuem um novo esforço em prol da educação, sem o qual não ultrapassaremos os limites dos avanços até agora celebrados. O futuro não espera! Só uma política de Estado que presentifique o potencial da educação será capaz de superar as contradições e as barreiras que impedem a construção de uma democracia mais ampla.

Se quisermos associar democracia e modernidade, ou o país como um todo, toma a decisão inadiável e necessária de priorizar a educação básica como tarefa inadiável, ou perderemos, todos, a velocidade da História.

Bibliografia

- ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação e Sociedade*, vol. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Síntese de indicadores sociais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006 (Ver capítulo sobre a Educação, especialmente as páginas 75-79).
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. Estudo exploratório sobre o professor brasileiro com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica. Brasília: INEP, 2009.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* – Lei Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.
- BRASIL. *Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)* – Lei Nº 11.738 de 17 de julho de 2008.
- BRASIL. *Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)* – Lei Nº 9.424/96 de 24 de dezembro de 1996.
- BRASIL. MEC. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 82, n. 200-202, p. 117-136, jan./dez. 2001.
- BRASIL. MEC/CNE. *Parecer CNE/CEB n. 30/00*.
- BRASIL. *Plano Nacional de Educação* – Lei Nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001.
- CODO, Wanderley (Org). *Educação: carinho e trabalho*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: Teixeira Lopes et al. *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- GATTI, Bernadete; BARRETO, Elba de Sá. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009.
- OLIVEIRA, Dalila. Gestão de políticas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. In: DOURADO, Luiz F. *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009.

- UNESCO. *O perfil dos professores brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam*. São Paulo: Moderna, 2004.
- VIEIRA, Juçara Dutra. *Identidade expropriada: retrato do educador brasileiro*. Brasília: CNTE, 2003.

Sites importantes

www.mec.gov.br; www.inep.gov.br; www.ibge.gov.br; www.cnte.org.br

Notas

- ¹ O art. 30 da Constituição indica que a educação infantil é competência comum dos entes federativos, conquanto sua oferta seja atribuída aos Municípios.
- ² Entre 1995 e 2002, a participação relativa dos Municípios com gasto em educação básica em relação ao PIB cresceu de 38% para 54%. Já a dos Estados diminuiu de 56% para 43% e a União apresenta uma diminuição de 5% para apenas 3%. Isto quer dizer que 97% do investimento em educação básica é gerado por Estados e Municípios.
- ³ O governo federal foi seguidamente criticado, pois, sua parcela na composição do FUNDEF teve uma complementação cada vez menor. De 3,2% em 1998, em 2002 essa composição atingia apenas 2,3% em razão de uma sub-avaliação do custo mínimo *per capita* do aluno/ano e por não ter acompanhado o crescimento de arrecadação dos outros entes federativos.
- ⁴ O financiamento desse Fundo depende do investimento aluno/ano que se adotar. Mantidos os atuais valores referência do FUNDEF (cenário conservador) que se aproximam de 3,4% do PIB, o FUNDEF deveria obter uma complementação de 0,09% do PIB pela União. Em 2004, o FUNDEF mobilizou perto de 28 bilhões de reais. Desse montante, coube ao governo federal perto de 500 milhões de reais. Ou seja, 98% desse montante couberam aos outros entes federativos. Caso se preveja um investimento aluno/ano superior aos valores atuais, a complementação da União deve crescer, especialmente se aprovado o Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi).
- ⁵ O total de recursos do salário-educação, em 2005, ficou próximo de 6 bilhões de reais. Ele é administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Após as deduções legais de seu valor, ele é destinado à União, sob a forma de cota federal, e aos estados, Distrito Federal e municípios, sob a forma de cota estadual e municipal, nas proporções de 1/3 (um terço) e 2/3 (dois terços), respectivamente.
- ⁶ Exceto a contribuição do salário-educação, que tem legislação específica, as contribuições, a rigor impostos disfarçados por esse nome, não têm seus valores vinculados à educação. As contribuições representam, aproximadamente, 15% do PIB.
- ⁷ Muitos Estados possuem sistemas próprios de avaliação, como São Paulo (SARESP) e Minas Gerais (SIMAVE).
- ⁸ É preciso notar que há disparidade entre os valores gastos pelos diferentes Estados com a educação. Aqui, entra o papel redistributivo e supletivo da União, a fim de cumprir a determinação constitucional de reduzir as disparidades regionais. Contudo, durante a vigência do FUNDEF, a União ficou devedora para com os Estados e Municípios, em mais de 12 bilhões de reais, entre 1998-2002, apesar das cobranças do Tribunal de Contas da União (TCU).
- ⁹ Quando se considera a Educação Superior a ordem de importância do investimento público como um todo em educação, percebe-se que ao ensino fundamental destina-se praticamente 60% do gasto, seguido do ensino superior com 20%, a seguir o ensino médio com 11% e, enfim, a educação infantil com 9%.

- ¹⁰ De acordo com os dados da CNTE, um professor (40 horas), relativamente à educação básica, ganha, por ano, 4.732 dólares brutos (+/- 1.000 reais por mês em 12 meses).
- ¹¹ Nesse sentido, a Lei Complementar n. 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, coopera com esse disciplinamento.
- ¹² Estudo realizado por equipe do MEC avalia que, para se atingirem as metas do PNE para a educação básica, a proporção do PIB deveria sair dos 4,3% em 2003 para se chegar, progressivamente, aos 7,95% em 2011. Contudo, os próprios autores reconhecem que um patamar da ordem de 6,6% do PIB, progressivamente alcançado em 15 anos, seria compatível com a riqueza social do país.

Resumen

Este artículo hace un balance de la Educación Básica en Brasil luego de la promulgación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996. La comprensión de las políticas gubernamentales en ese período exige analizar los supuestos que provienen del encuadre constitucional del país y en su contexto social. Los cambios legales permitieron el surgimiento de dos pilares para la organización de la educación brasileira: flexibilidad y evaluación. Sin embargo, la Constitución Brasileira impone algunos límites para el neo-conservadurismo y también varios movimientos críticos se oponen a muchas de estas políticas.

Palabras clave

Leyes de educación – Financiamiento y gobierno de la educación – Educación Básica – Derecho a la educación

Abstract

This article seeks to show a balance of the basic education in Brazil after the law of the guidelines and bases of the national education, in 1996. The comprehension about the government policies of this period requires certain premises concerning the constitutional framing of the country and also our social context. The legal changes allowed two different pillars on the education's arrangement: flexibility and evaluation. However, the Brazilian Constitution of 1988 imposed some limits to the neoconservatism and also many critical movements were opposed to accepting many policies in this process.

Key words

Education laws – Funding and governance of education – Basic Education – Right to education

Resumo

Esse artigo tem como objetivo fazer um balanço da educação básica no Brasil após a promulgação da lei de diretrizes e bases da educação nacional de 1996. A compreensão das políticas governamentais nesse período exige certas premissas retiradas do enquadramento constitucional do país e do contexto social. As mudanças legais permitiram dois diferentes pilares na organização da educação brasileira: flexibilidade e avaliação. Contudo, a Constituição Brasileira de 1988 impôs alguns limites para o neo-conservadorismo e também vários movimentos críticos fizeram oposição a muitas dessas políticas.

Palabras chave

Leis da educação – Financiamento e gestão da educação – Educação Básica – Direito à educação