

Antonio Carlos Caruso Ronca
Mozart Neves Ramos

Coordenadores

DA CONAE AO PNE
2011-2020

Contribuições do
Conselho Nacional de Educação

ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA
MOZART NEVES RAMOS

COORDENADORES

DA CONAE AO PNE
2011 – 2020

Contribuições do
Conselho Nacional de Educação

Moderna

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Sérgio Couto
REVISÃO: Maiza Prande Bernardello
PROJETO E EDITORAÇÃO: Ricardo Postacchini
COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL: Wilson Aparecido Troque
IMPRESSÃO E ACABAMENTO:

ISBN 978-85-16-06919-3

EDITORA MODERNA LTDA.

Rua Padre Adelino, 758 – Belenzinho
São Paulo – SP – Brasil – CEP 03303-904

Tel. (11) 2790-1500

Fax (11) 2790-1501

www.moderna.com.br

2010

Impresso no Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
APRESENTAÇÃO	9
O Potencial das Políticas Educacional e Tributária para o desenvolvimento com equidade <i>Paulo Speller</i>	15
Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos <i>Regina Vinhaes Gracindo</i>	37
A educação brasileira e o Plano Nacional de Educação <i>Antonio de Araujo Freitas/Ana Tereza Spinola</i>	53
Uma agenda para o Brasil: o Plano Nacional de Educação e a questão da Formação Inicial e Continuada de Professores <i>Antonio Carlos Caruso Ronca</i>	79
O Custo Aluno Qualidade Inicial como referência para a construção de uma matriz de padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica <i>Mozart Neves Ramos</i>	101
A Educação Profissional e o Mundo do Trabalho na Conae 2010 <i>Francisco Cordão</i>	127
Justiça Distributiva e Justiça como Equidade: fundamentos para as políticas de inclusão social <i>Milton Linhares</i>	169
A Conae, a diversidade e o novo PNE <i>Nilma Lino Gomes</i>	193
Educação Escolar Brasileira e Diversidade Étnica e Cultural: Contribuições dos Movimentos Negro e Indígena para o Debate <i>Rita Gomes do Nascimento</i>	223
Conae 2010 – Educação e Diferenças Étnico-raciais: perspectivas de interpretação e caminhos de superação das desigualdades. <i>Wilson Roberto de Mattos</i>	253

Introdução

A realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, constituiu-se em evento de mais alta importância para a educação brasileira.

Precedida de conferências estaduais e municipais, a Conae consolidou-se como espaço democrático e o tema central: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação foi amplamente debatido, tendo como conceitos norteadores a inclusão, a igualdade e a diversidade.

O Documento Final da conferência assume como princípio básico que a educação é direito de todos e dever do Estado, tal como está determinado em nossa Constituição. Dessa forma cumpre ao Estado propiciar condições para que todos os brasileiros tenham acesso a uma educação de qualidade.

Apesar dos avanços alcançados nos últimos anos, a educação brasileira, em função da dívida histórica que o país tem com esse setor, apresenta enormes desafios a serem vencidos em todas as etapas, níveis e modalidades.

A ausência do Sistema Nacional de Educação e do regime de colaboração entre os entes federados constitui sério obstáculo para a efetivação da educação como direito social inalienável

Tendo como base os princípios acima explicitados a Conae buscou encontrar caminhos para a formulação do Plano Nacional de Educação que deverá estar em vigor a partir de 2011.

O Conselho Nacional de Educação, conforme o que está previsto no artigo 7º da Lei 9131, assumiu a tarefa de contribuir

para a elaboração do Plano Nacional de Educação. Durante o ano de 2009, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em parceria com a Comissão Organizadora da Conae e com o Conselho Nacional de Educação, organizou encontros regionais e seminário nacional sobre o Plano Nacional de Educação 2011-2020, tendo como texto norteador o trabalho produzido por uma comissão de conselheiros do CNE e aprovado pelo Conselho Pleno, intitulado “Indicações para a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020”.

O livro que apresentamos agora à sociedade brasileira continua neste caminho de contribuições para o próximo Plano Nacional de Educação. Inúmeros conselheiros participaram ativamente da Conae e o próprio CNE participou na Comissão Organizadora Nacional da Conae.

Além disso, mesmo depois do término da Conae, o Conselho Pleno do CNE definiu como tarefa prioritária, para este segundo semestre, a colaboração para a construção do novo PNE. Para tanto foi constituída comissão com conselheiros representantes da Câmara de Educação Básica e da Câmara de Educação Superior. Uma série de eventos estão sendo organizados com a finalidade de oferecer subsídios ao Ministério da Educação e ao Congresso Nacional.

Deve-se registrar que este trabalho está sendo feito em cooperação com o Ministério da Educação, e conta assim com o inestimável apoio do Ministro Fernando Haddad.

Os capítulos apresentados a seguir são da inteira responsabilidade de cada autor e procuraram ter como referência os eixos que nortearam as discussões dos colóquios que aconteceram na Conae:

Eixo I: Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional.

Eixo II: Qualidade da Educação. Gestão Democrática e Avaliação.

Eixo III: Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar.

Eixo IV: Formação e Valorização de Profissionais da Educação.

Eixo V: Financiamento da Educação e Controle Social.

Eixo VI: Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão. Diversidade e Igualdade.

Com esta obra pretendemos contribuir, a partir de diferentes percepções, para que a educação, em nosso país, consiga ajudar a construir uma sociedade mais justa e igualitária.

Antonio Carlos Caruso Ronca

Presidente do Conselho Nacional de Educação

Mozart Neves Ramos

Conselheiro da Câmara de Educação Básica

Apresentação

Esta publicação, do Conselho Nacional de Educação, proposta pelos conselheiros Mozart Neves Ramos e Antonio Carlos Caruso Ronca, reuniu artigos escritos por conselheiros que compõem as Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior. Trata de assuntos evidenciados e debatidos na Conferência Nacional de Educação (Conae), com centralidade no tema *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*.

A presença de conselheiros e conselheiras na Conae seja na Conferência de Abertura, nos Colóquios, nas Mesas de Interesse decorre de compromissos priorizados pelo CNE. Dentre eles estão:

1– Consolidar a identidade do Conselho Nacional de Educação como Órgão de Estado, identidade essa afirmada e construída na prática cotidiana, nas ações, intervenções e interações com os demais sistemas de ensino.

2– Participar do esforço nacional comprometido com a qualidade social da educação brasileira, cujo foco incide na escola da diversidade, na e para a diversidade, tendo o PNE como instrumento de conquista dessa prioridade.

3– Instaurar um diálogo efetivo, articulado, democrático, corresponsável, com todos os sistemas de ensino (federal, estadual e municipal), comprometido com a política nacional de educação, em regime de colaboração e de cooperação.

Esses compromissos impulsionaram ações de aproximação cada vez mais intensa com a comunidade. Nessa perspectiva, a nossa participação na Conae reflete um trabalho iniciado com

a mobilização para a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), em abril de 2008. Momento muito importante em que a comunidade retomou uma discussão nacional e coletiva sobre a Educação Básica em sua multidimensionalidade, enfatizando o direito de todos à educação com qualidade social. Essa qualidade se expressa pela conquista do acesso universalizante a esse nível de educação, da superação da retenção e distorção série/idade/ano com uma permanência pertinente ao desenvolvimento do estudante e conclusão de estudos com sucesso escolar.

Após a Coneb, o CNE, também no cumprimento de suas atribuições expressas pela Lei nº 9.131/95 de “*subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação*”, estabeleceu como prioridade para o ano de 2009 a construção de subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020. Em agosto de 2009, o Conselho Pleno aprovou o Documento, elaborado pela comissão bicameral, que se intitulou “*Indicações Para Subsidiar a Construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020*”. Esse documento foi estimulador das diversas discussões democráticas promovidas pelas entidades da sociedade civil, pelo Congresso Nacional, pelo Fórum Nacional dos Conselhos de Educação, nas conferências preparatórias para a Conae. Nessa perspectiva, instalam-se, nacionalmente, fóruns de mobilização pela qualidade e valorização da educação com a participação de amplos segmentos educacionais e sociais, espaços democráticos para a construção de diretrizes para a política nacional de educação e dos seus marcos regulatórios, com base no princípio constitucional: a educação como direito de todos e a aprendizagem como direito social.

O CNE participou em todas as etapas da Conae, em que foram discutidos: papel do estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; qualidade da educação, gestão democrática e avaliação; democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; formação e valorização dos trabalhadores em educação; financiamento da educação e controle social; justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade. No conjunto dessas discussões o CNE enfatizou também o papel dos Conselhos de Educação, o regime de colaboração, a relação do CNE com o Fórum Nacional de Educação como espaços de exercício do estado democrático de direito, a autonomia do CNE e sua função no Sistema Nacional de Educação, a corresponsabilidades na implementação de espaços coletivos de decisão e a relação entre o Fórum Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Educação na organização institucional do diálogo com os setores organizados da educação brasileira.

Este documento que lhe é passado é fruto do compromisso e intenso trabalho de que o Conselho Nacional de Educação participou estudando, debatendo e formulando propostas, num diálogo interinstitucional. Assim, encharcados pelo debate nacional, em geral e, em especial pelos temas relativos aos Eixos orientadores da Conae os conselheiros e conselheiras nos brindam com o registro de seus trabalhos mediante apresentação dos seguintes artigos:

Antonio Carlos Caruso Ronca – Uma agenda para o Brasil: o Plano Nacional de Educação e a Questão da Formação Inicial e Continuada de Professores.

Antonio de Araujo Freitas e Ana Tereza Spinola – A Educação Brasileira e o Plano Nacional de Educação.

Francisco Aparecido Cordão – A Educação Profissional e o Mundo do Trabalho na Conae 2010.

Milton Linhares – Justiça Distributiva e Justiça como Equidade: fundamentos para as políticas de inclusão social.

Mozart Neves Ramos – O Custo Aluno Qualidade Inicial como referência para a construção de uma matriz de padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica.

Naomar Monteiro de Almeida Filho, Paulo Speller e Rosa Maria Nader – O Potencial das Políticas Educacional e Tributária para o desenvolvimento com equidade.

Nilma Lino Gomes – A Conae, a diversidade e o novo PNE.

Regina Vinhaes Gracindo – Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos.

Rita Gomes do Nascimento – Educação Escolar Brasileira e Diversidade Étnica e Cultural: Contribuições dos Movimentos Negro e Indígena para o Debate.

Wilson Roberto de Mattos – Conae 2010 – Educação e Diferenças Étnico-raciais: perspectivas de interpretação e caminhos de superação das desigualdades.

O resultado da Conae, muito rico em propostas, em desejos e sonhos, nos impulsiona à continuidade das ações indispensáveis a que tais resultados se elevem à condição de Plano Nacional de Educação, aprovado pela Câmara Federal, por se traduzir agora como norteador da educação brasileira nos próximos 10 anos.

Assim, este livro, além de disponibilizar temas para aprofundamento de assuntos relevantes sobre a educação brasileira, pretende ser mais um anúncio de que a mobilização continua e, à medida que as propostas se transformarem em realidade concreta, nós, educadores, renovaremos a certeza de que a nossa luta não é vã, nem solitária.

Sinto-me honrada por poder apresentar este livro, cujos artigos marcam o compromisso com a educação, como um direito individual, humano e coletivo, em seu poder de habilitar para o exercício de outros direitos, para potencializar o ser humano como cidadão pleno a viver e conviver em determinado ambiente, em sua dimensão planetária.

Enfim, essa concepção de educação deve orientar a institucionalização do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no contexto da estrutura federativa brasileira, em que convivem sistemas educacionais autônomos, para assegurar efetividade ao projeto da educação nacional, vencer a fragmentação das políticas públicas e superar a desarticulação institucional. Essa institucionalização é possibilitada por um Sistema Nacional de Educação, no qual cada ente federativo, com suas peculiares competências, é chamado a colaborar para transformar a educação brasileira em um sistema orgânico e articulado.

Conselheira Clélia Brandão Alvarenga Craveiro
Presidente do Conselho Nacional de Educação
(junho de 2008 a junho 2010)

O Potencial das Políticas Educativa e Tributária para o desenvolvimento com equidade

Naomar Monteiro de Almeida Filho
*Membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES,
Reitor da Universidade Federal da Bahia*

Paulo Speller
*Membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES,
docente no Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato
Grosso*

Rosa Maria Nader
*Gerente de Projetos na Secretaria do Conselho de Desenvolvimento
Econômico e Social / SRI/PR e na coordenação do Observatório da
Equidade*

Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Observatório da Equidade

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) decidiu participar da Conferência Nacional de Educação 2010 por considerar que sua realização é fundamental para o debate público sobre os rumos da educação, com o qual pretende contribuir, trazendo para a Conferência alguns posicionamentos do CDES sobre a importância desta política para o desenvolvimento brasileiro.

Inicialmente, este artigo sumariza resultados de análises e as formulações do CDES sobre as questões educacionais e

desenvolvimento nacional, apresentados na Mesa de Interesse O Potencial das Políticas Tributária e Educacional para o Desenvolvimento com Equidade. A seguir, descreve as ações do CDES ao longo das etapas estadual e nacional da Conae.

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

O CDES foi criado em 2003 como instância consultiva do Presidente da República, formado majoritariamente por atores da sociedade civil – trabalhadores, empresários, movimentos sociais e personalidades de reconhecida competência e liderança nas suas áreas de atuação. O método de trabalho do CDES é o diálogo social, por meio do qual busca construir as sínteses possíveis dos valores e interesses predominantes na sociedade, com foco nas temáticas do desenvolvimento brasileiro.

O diálogo propositivo sobre o desenvolvimento do país vem sendo exercitado no CDES com o entendimento que o desenvolvimento é, antes de tudo, um ato de vontade coletiva, do governo e de todas as forças sociais, e que só existe desenvolvimento quando este se desdobra nas dimensões econômica, social, cultural, política e ambiental, gerando melhores condições de vida para a população. O desenvolvimento só existe se os benefícios do crescimento econômico se distribuem para o conjunto da população, ao tempo em que são protegidos os direitos das gerações futuras.

Para promover e facilitar o diálogo entre os conselheiros, o CDES trabalha em quatro reuniões plenárias anuais, com a presença do Presidente da República, nas quais são debatidos temas demandados tanto pelo Conselho quanto pelo Governo Federal. Os debates temáticos nas reuniões plenárias são apoiados pelos conhecimentos construídos nos Grupos de Trabalho, nos quais

os temas do desenvolvimento são aprofundados, com o objetivo de consolidar opiniões e construir consensos sobre proposições e recomendações que são posteriormente encaminhados para deliberação do Pleno. O aprofundamento do debate entre os conselheiros é subsidiado pela realização de seminários e outros eventos que ampliam a produção de conhecimento realizada no âmbito do CDES por meio do diálogo com outros atores sociais, que potencializam uma leitura dos temas do desenvolvimento mais ancorada na realidade e nos seus desafios.

É consenso no CDES que o desenvolvimento necessariamente articula o social e o econômico, o crescimento e a distribuição de renda, o respeito à diversidade e a sustentabilidade socioambiental. A Agenda Nacional de Desenvolvimento, elaborada pelos conselheiros em 2005, assim como a Agenda Nacional para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, apresentada ao Presidente da República em 2010, têm como primeira diretriz a redução da extrema desigualdade social, e, como primeira recomendação a adoção do critério da equidade para toda e qualquer decisão dos poderes públicos, incentivando a adoção do critério pela iniciativa privada.

O CDES acumula hoje uma experiência que alia a confiança absoluta no diálogo à capacidade de cada membro para debater sobre temas fundamentais para o país. A colaboração do CDES para o desenvolvimento está expressa em várias políticas e medidas adotadas pelo Governo Federal. Dentre elas, a definição da orientação estratégica do Plano Plurianual 2008-2011, focada na redução das desigualdades, e a adoção de políticas e medidas para combate às desigualdades; o estabelecimento de prioridades e metas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas áreas de logística e transporte, energia e infraestrutura social e urbana, dentre outras. O consenso constru-

ído sobre a prioridade da educação, considerada como eixo estruturante para o desenvolvimento, gerou recomendações que estão, algumas delas, expressas no desenho do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Em comum, as proposições e recomendações apresentam a necessidade de articulação entre as políticas públicas para potencializar seus resultados, e de responsabilização compartilhada entre governos e sociedade para a promoção das melhorias nas condições de vida da população, reveladoras do desenvolvimento de um povo.

O Observatório da Equidade

O Observatório da Equidade foi criado em 2005, como instrumento da Agenda Nacional de Desenvolvimento para acompanhar o enfrentamento do problema das desigualdades no país. É um espaço de mobilização de atores sociais para empreender leituras da realidade brasileira a partir do esforço para identificar as desigualdades e desnaturalizá-las, interpretando-as como iniquidades.

Três atores são fundamentais para esse diálogo sobre a realidade: o CDES, que, em seu processo interno prioriza temáticas para aprofundamento; o Comitê Técnico, composto por instâncias produtoras de informações e análises, e a Rede de Observação, formada por adesão e constituída por especialistas, acadêmicos, organizações governamentais e não governamentais. Com essa estratégia metodológica, o Observatório articula a dimensão técnica e a dimensão política como elementos constituintes desta ferramenta que é, em primeira instância, uma ferramenta de pedagogia política que pretende construir e disponibilizar conhecimento para fundamentar proposições do Conselho e da sociedade sobre os rumos do desenvolvimento.

O Comitê Técnico é constituído por especialistas do

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), e da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES). Para contribuir nas reflexões e aprofundamento das análises, o Observatório mobiliza a Rede de Observação com o objetivo de interagir, ampliar e aprofundar o debate com a finalidade de obter aportes para elaboração das proposições e recomendações sobre as políticas públicas e sua execução, do ponto de vista da equidade¹.

Para cumprir seu objetivo, o Observatório da Equidade tem feito esforço no sentido de acompanhar os resultados sociais da aplicação das políticas públicas universais, demonstrando, por meio de indicadores, os problemas que afetam a vida dos brasileiros e geram desigualdades que poderiam ser minimizadas. O Observatório da Equidade publica em relatórios os resultados de suas observações.

Desde 2005, a prioridade atribuída pelo CDES e as evidências da baixa escolaridade da população brasileira geraram a primeira demanda para o Observatório: acompanhar as desigualdades na escolarização no Brasil. Na identificação dos problemas que geram desigualdades na escolarização e dos indicadores de acompanhamento da educação infantil, educação básica e profissional, além dos problemas relacionados à persistência de elevado contingente de analfabetos, foram consideradas as diferenças nas variáveis de renda, gênero, raça/cor dos alunos, região e localização das escolas.

¹ A diferença conceitual entre desigualdade e iniquidade está no reconhecimento de que a desigualdade não implica necessariamente julgamento moral sobre as diferenças encontradas na realidade social, enquanto as iniquidades, desde sua definição, apontam um juízo de valor sobre desigualdades que não deveriam existir, pois são injustas, desnecessárias e evitáveis. As políticas orientadas pela equidade buscam construir igualdade mediante a superação das injustiças.

Em 2008, a prioridade atribuída pelo CDES à necessidade de discutir e elaborar proposições para uma reforma tributária impulsionou à reinstalação de um grupo de trabalho. Os debates no grupo geraram a demanda ao Observatório da Equidade para iniciar um acompanhamento de indicadores de equidade dos efeitos da aplicação das regras do Sistema Tributário Nacional.

Para o CDES, a política tributária e a educacional estão fortemente articuladas em seus efeitos sociais, ambas consideradas como máquinas geradoras de desigualdades.

A observação das iniquidades na educação e na tributação

A observação dos temas demandados pelo CDES para aprofundamento das análises é feita seguindo a metodologia de identificação de problemas e suas causas, em esquema de árvore, e seleção de indicadores de acompanhamento construídos a partir de bases de dados consistentes e atualizados conforme a regularidade da coleta e processamento de dados.

Os três relatórios *As Desigualdades na Escolarização no Brasil* (2006/7; 2008 e 2009) apresentam os resultados do acompanhamento dos indicadores de escolarização, que expressam a magnitude nas diferenças de condição do aluno. Os resultados de acesso, permanência e qualidade da educação para os níveis e modalidades de ensino demonstram a persistência das iniquidades no patrimônio educativo da população, que está relacionado diretamente com as injustiças estruturais na sociedade brasileira (Tabela 1).

Tabela 1

Resumo de Indicadores de Escolarização			
	2006	2007	2008
1 – Média de anos de estudo das pessoas de 15 anos e mais			
Total	7,2	7,2	7,4
20% mais pobres (1º quinto)	4,9	4,8	5,1
20% mais pobres (último quinto)	10,3	10,3	10,4
2 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade			
Total	10,4	10,1	10,0
Nordeste	20,7	19,9	19,4
Sul	5,7	5,5	5,5
3 – Taxa de analfabetismo por grupos de idade			
15 a 24 anos	2,4	2,2	2,2
60 anos ou mais	29,3	28,7	28,0
4 – Taxa de frequência à creche/pré-escola das crianças de 0 a 3 anos de idade, por situação de domicílio			
Urbana	17,6	19,5	20,6
Rural	6,6	6,4	7,2
5 – Taxa de frequência à creche/pré-escola das crianças de 4 a 5 anos de idade, por situação de domicílio			
Urbana	72,0	73,8	76,1
Rural	50,0	54,9	59,2
6 – Taxa de escolarização de pessoas de 15 a 17 anos de idade, por situação de domicílio.			
Total	47,0	48,2	50,5
20% mais pobres (1º quinto)	24,6	28,1	30,5
20% mais pobres (último quinto)	77,1	76,9	78,3
7 – Pessoas de 18 a 24 anos de idade, com 11 anos de estudo			
	34,6	34,8	36,8
8 – Pessoas de 18 a 24 anos de idade, com 11 anos de estudo que não estão estudando			
(baixa educação - proporção de pessoas de 18 a 24 anos que não estão estudando e têm apenas o ensino médio)	29,2	30,0	31,8
9 – Pessoas de 18 a 24 anos de idade, com 11 anos de estudo que não estão estudando			
	34,1	35,5	34,1

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2006, 2007 e 2008..

No caso da educação, a reprodução estrutural da fragilidade social e, portanto, a persistência das iniquidades, é demonstrada pelas diferenças, em todas as variáveis analisadas, na média de anos de estudo, no acesso à educação infantil, no desempenho e conclusão do ensino fundamental e no ensino médio. Neste, às desigualdades em desempenho e conclusão acrescentam-se as diferenças no acesso e permanência dos jovens. Nos níveis e modalidade de ensino em todos os aspectos analisados, as manifestações de desigualdades se correlacionam à localidade e região, ao rendimento e à cor dos segmentos populacionais, sendo a zona rural, o Norte e o Nordeste, os mais pobres e os pretos e pardos os mais desfavorecidos (Tabela 2).

Em um país no qual o processo produtivo tem como marco o desenvolvimento e a redistribuição da renda, assumem importância fundamental os aspectos relacionados à qualidade e a natureza da educação frente à relação entre qualificação sócio-ocupacional da população e a qualidade do trabalho-emprego.

Tabela 2

As maiores desigualdades na escolarização da população brasileira			
Anos de Estudo (média nacional = 7,4 anos)			
20% mais pobres	5,1 anos	20% mais ricos	10,3 anos
Rural	4,5 anos	Urbana	7,8 anos
Nordeste	6,0 anos	Sudeste	8,0 anos
Pardos/Pretos	6,3 anos	Branco	8,1 anos
Rural do NE	3,8 anos	Urbana do Sul	8,0 anos

Fonte: IBGE/PNAD 2008.

Tabela 2 *continuação*

As maiores desigualdades na escolarização da população brasileira			
Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos de idade e mais (Brasil = 10%)			
20% mais pobres	19,3	20% mais ricos	1,9
Rural	23,6	Urbana	7,7
Nordeste	19,4	Sul	5,5%
Rural do NE	34,3	Branços	6,3
Pardos/Pretos	14,3	15 a 24 anos	2,2
60 anos e mais	28%		

Fonte: IBGE/PNAD 2008.

No contexto da dinâmica persistente das iniquidades – dimensão e persistência do passivo social na educação – os números apresentados nos três relatórios, mesmo com a limitação de sua própria linha de tempo, mostram uma evolução em geral favorável, embora bastante tímida, o que é característico do processo educacional. Houve movimento nos indicadores de processo – melhoria de certas condições materiais e de acesso, e muito limitadamente em termos de resultados sociais – permanência qualificada no processo educativo, com desempenho adequado às necessidades da inserção ocupacional e societária. Porém, temos que reconhecer nos elementos processuais do PDE, do PROUNI e REUNI, potenciais de impacto nos resultados sociais em educação com alta relevância para o objetivo de produzir equidades.

Na sociedade contemporânea, cada vez mais complexa e diversificada, a formação educacional dos jovens aparece como fator de empregabilidade e mobilidade social. No Brasil, a edu-

cação técnica, tecnológica e superior infelizmente têm contribuído para manter a exclusão social que nos define como uma das nações mais desiguais do mundo.

Na mesma direção, os efeitos da aplicação das regras de tributação, ao serem analisados na perspectiva da equidade, denunciam, de forma contundente, as consequências para a população e sua natureza estrutural da iniquidade. O Relatório de Observação *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional* nº 1/2009 demonstra as diferenças entre quanto pagam de tributos os que ganham menos e os que ganham mais, entre o montante de recursos arrecadado e o que é investido em políticas públicas para a população em maior grau de fragilidade; os efeitos negativos para as atividades produtivas e na distribuição federativa dos recursos, assim como na falta de visibilidade dos impostos embutidos em produtos e serviços que a maioria da população paga.

A regressividade do Sistema Tributário Nacional está articulada à extensão das coberturas das políticas públicas para o acesso dos cidadãos ao conjunto de seus direitos, como é o caso da educação, assim como está articulada ao gasto de bolso, que cobre despesas das famílias com bens e serviços essenciais, e serviços considerados direitos – como saúde, educação, seguridade social e segurança pública. O gasto de bolso da população costuma ser o elemento de maior regressividade no âmbito dos gastos obrigatórios das famílias. O peso desses gastos se expressa não apenas nos tributos, mas também nas tarifas públicas em setores como transporte, água, saneamento e energia, dentre outros. A tributação regressiva aumenta a injustiça presente nessas transações e ameaça, constantemente, a segurança econômica das famílias e dos indivíduos (De Negri Filho, A, 2009 e 2009a).

A leitura construída coletivamente no âmbito do Observatório da Equidade sobre os efeitos do funcionamento do atual Sistema Tributário Nacional resgata o princípio que caracteriza a equidade como uma disciplina da sociedade, onde cada um aportará de acordo com a sua possibilidade e receberá segundo a sua necessidade. A aplicação desse princípio à observação fornece os caminhos para a comparação entre o montante de tributos arrecadados pelo Estado e o montante de recursos disponibilizados para os gastos sociais, investimentos e pagamento de dívida, por um lado. O outro elemento da equação a ser considerado é a extensão e complexidade da dívida social brasileira.

Introduzir a diretriz da busca da equidade nas decisões governamentais é um passo necessário para orientar os investimentos públicos em direção ao desenvolvimento inclusivo e social e economicamente sustentável, condição para construir uma sociedade mais equânime. Assim, uma maior progressividade tributária teria que vir acompanhada de um aumento nos recursos disponíveis para políticas de investimento econômico e social orientadas pela equidade, articulando assim as duas pontas do processo de arrecadação e aplicação dos recursos fiscais.

Qual a relação entre os indicadores educacionais e os do Sistema Tributário Nacional?

As análises decorrentes da observação das consequências sociais da aplicação das políticas educacional e tributária orientaram para uma interpretação de como interagem essas duas máquinas geradoras de situações de desigualdade que podem ser superadas. Políticas públicas integradas potencializam seus impactos na população. Duas relações podem ser estabelecidas entre os efeitos das políticas educacional e tributária.

O conhecimento dessa interação pode fundamentar uma reorientação no desenho das políticas públicas no sentido de aumentar o efeito equalizador em seus resultados.

Renda, acesso à educação e carga tributária – a primeira relação

Os efeitos da injustiça tributária atingem os mais pobres e menos escolarizados em decorrência do elevado peso dos tributos sobre bens e serviços e da má distribuição da tributação para esse grupo da população. O quadro abaixo apresenta a iniquidade entre mais pobres e mais ricos:

Tabela 3

A iniquidade na arrecadação em relação aos rendimentos e à escolaridade	
Pessoas que ganham até 2 salários mínimos	Pessoas que ganham acima de 30 salários mínimos
Pagam 48,8% da sua renda em tributos	Pagam 26,3% da sua renda em tributos
Possuem, na média, até 5 anos de estudo	Possuem, na média, acima de 10 anos de estudo

Fonte: IPEA, 2008.

Muitos denunciam profunda perversão social e política do sistema educacional brasileiro. Eis o argumento: No nível básico de ensino, os pobres, por seu reduzido poder econômico, têm sido alienados do direito à educação de qualidade; a eles resta a rede pública, com precária infraestrutura e docentes desmotivados por baixos salários. Ao contrário, as camadas médias e altas da sociedade, por capacidade financeira própria, financiam a educação pré-universitária de seus jovens em escolas privadas, com melhores condições de funcionamento e

acesso a processos preparatórios eficientes para vencer o filtro competitivo de seleção das universidades. Na educação superior, nada pagam por formação de qualidade em instituições públicas, enquanto os pobres são obrigados a pagar caro em instituições privadas.

Nas discussões preparatórias para a Conferência Nacional de Educação, no Observatório da Equidade do CDES, o conselheiro Naomar de Almeida Filho e a conselheira Tânia Bacelar ponderaram que essa análise, aparentemente clara e eloquente, oculta dois equívocos e uma falácia.

O primeiro equívoco refere-se ao conceito de gratuidade, como se pudesse existir alguma atividade, realizada com qualidade e eficiência, sem custos estruturais e operacionais. A escola pública, particularmente a universidade, dada a sua missão social, é cara. E longe está de ser gratuita. É de fato pré-paga pelo orçamento público, constituído por impostos, taxas e contribuições sociais.

O segundo equívoco encontra-se na premissa de que, “por capacidade financeira própria”, as classes abonadas preparam seus jovens para ganhar acesso à universidade pública. Isso não é verdade. No Brasil, importante parcela das despesas com educação retorna às famílias com maior nível de renda sob a forma de descontos e restituição de impostos. Dessa forma, gigantesca renúncia fiscal subsidia a educação básica privada das classes média e alta, o que lhes facilita predominar na educação superior pública. Informações levantadas indicam que o Brasil tem um gasto crescente com renúncia fiscal em educação. Em 2005, representou 1,91% do PIB e em 2008 passou para 2,77% do PIB. Para o CDES é possível buscar formas de substituir as renúncias fiscais diretas por outros incentivos à qualidade da educação e saúde.

A falácia encontra-se na conclusão de que o Estado é sustentado por toda a sociedade, igualmente. A estrutura tributária brasileira – regressiva no imposto de renda, omissa e inoperante no que concerne à taxaço da riqueza e pouco transparente e irracional no caso das taxas sobre produço e consumo – é em si importante fator de desigualdade social. Dados do IPEA revelam que os mais pobres pagam 49% de sua renda em impostos, enquanto os que ganham mais de 10 salários mínimos mensais contribuem com apenas 26% da sua receita. Proporcionalmente à renda, os pobres contribuem mais para custear a máquina estatal, em todos os níveis e setores de governo, do que os contribuintes de melhor situação econômica.

Ciclo vicioso de uma tripla perversão social. A maioria de pobres não só financia a educação superior pública, mas também subsidia a educação básica privada daqueles membros da minoria social que, na falta de políticas de ações afirmativas, ocupariam a maior parte das vagas públicas. Do ponto de vista da reprodução social, a formação daqueles oriundos de classe social detentora de recursos financeiros, poder político e capital social se dá, nas universidades públicas, em carreiras profissionais de maior retorno econômico, poder político e prestígio social.

Por analogia ao conceito de mais-valia, base das desigualdades econômicas, a ideia de mais perversão pode ser útil para entender e superar essa iniquidade social que tanto nos envergonha. O estancamento da absurda renúncia fiscal de despesas escolares poderá dobrar o financiamento da educação pública brasileira, permitindo resgatar a dívida social da educação, entrave para o desenvolvimento econômico e humano de nosso país.

Carga tributária bruta e receita fiscal para atendimento de direitos universais da população – a segunda relação

Os efeitos da injustiça tributária atingem também os mais pobres por meio do baixo investimento em políticas públicas, em relação à carga de tributos.

O gasto público em relação ao Produto Interno Bruto para as políticas universais de saúde, educação e assistência social, por exemplo, são totalmente insuficientes para o atendimento às necessidades da população em geral, e da população das regiões mais pobres e periferia das grandes cidades em particular. A prioridade atribuída ao pagamento da dívida pública reduz o espaço fiscal para aumentar os recursos para as políticas sociais nas áreas de educação e saúde. No entanto, os critérios para a divisão dos recursos fiscais são politicamente orientados e passíveis de alteração.

A tabela 4 apresenta, para o ano de 2008, a distribuição da receita fiscal em relação à carga tributária bruta.

Tabela 4

Distribuição da receita fiscal em relação à carga tributária bruta	
Carga tributária bruta	35,8% do PIB (SRF, 2008)
CTL (CTB – Transferências)	20,46% do PIB (SRF, 2008)
Gasto com Juros	5,61% do PIB (SRF, 2008)
CTL sem Juros	14,85% do PIB (SRF, 2008)
Gasto com saúde	3,5% do PIB (SIOPS, 2008)
Gasto com Educação	4,7% do PIB (Inep/MEC, 2008)

Sendo um dos eixos mais importantes para a melhoria das condições de acesso da população às oportunidades do desenvolvimento nacional, a educação deve ser tomada efetivamente como prioridade, tanto pelos governos quanto pelo conjunto da sociedade, e ações concretas nesta direção precisam ser empreendidas. Recursos vultosos deverão ser aplicados: na recuperação da estrutura educacional, insuficiente, mal equipada, desatualizada e mal gerida; na ampliação das redes de escolas públicas para todos os níveis e modalidades de ensino; em investimentos para a inovação pedagógica e gerencial, reconstrução da importância social e valorização dos profissionais de educação.

As formulações do CDES sobre educação

A educação, como elemento estruturante e articulador de políticas públicas pró-equidade, deve atuar de forma sistêmica e integrada às políticas de ciência e tecnologia, cultura, esportes e lazer, interagindo com as diferentes realidades do país e atingindo todas as faixas etárias e todos os níveis e modalidades de ensino.

Educação é a raiz de iniquidades em outras dimensões, como saúde, pagamento de tributos, natalidade/mortalidade infantil, acesso a emprego... Esta formulação significa dizer que o direito à educação potencializa o acesso aos demais direitos sociais e econômicos.

Para o CDES, a centralidade da educação está na abrangência de sua função social e no caráter solidário entre governos-escolas-comunidades de sua realização. É no processo educacional que se constrói cidadania; em que os futuros cidadãos/trabalhadores se formam para a vida e particularmente para o trabalho e o exercício das profissões; em que se produz a base do conhecimento, do desenvolvimento tecnológico e

da inovação; em que se reproduz o próprio sistema educativo e seus atores. A educação estabelece sólidos vínculos com os processos culturais e de lazer, e de promoção da saúde e qualidade de vida.

Realizar a Conae neste momento é uma grande oportunidade para debater e fortalecer a mobilização para um entendimento nacional sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro e o lugar da educação neste processo. Neste sentido, o CDES manifestou-se a favor da tese do Sistema Nacional de Educação, como instrumento necessário para promover a articulação institucional nas três esferas de governo e entre todos os atores pelo desenvolvimento da educação. O foco deste instrumento deve estar na organização sistêmica dos níveis e modalidades educacionais e na profissionalização da gestão educacional em todas as instâncias.

A consolidação da educação como um sistema articulado nacionalmente torna possível garantir uma clara e efetiva definição de responsabilidades e papéis de cada instância da Federação e de seus atores; a federalização do financiamento, com exigências de padrões de qualidade do ensino; o fortalecimento dos municípios como lócus da educação básica orientada pelas necessidades e condições locais; e o fortalecimento das instâncias de participação e controle social dos recursos e da qualidade da educação.

O CDES elencou os principais desafios que o Brasil terá que enfrentar e que devem estar contemplados como objetivos no próximo Plano Nacional de Educação:

1. Mobilizar os governos federal, distrital, estaduais e municipais, empresariado e sociedade civil para assumirem a educação como responsabilidade social compartilhada e como eixo fundamental e prioritário para o desenvolvimento do país;

2. Implantar o Sistema Nacional de Educação, com integração por meio de gestão democrática dos Planos de Educação dos entes federados e instituições de ensino, em regime de colaboração;

3. Ampliar e garantir o investimento em educação pública de qualidade;

4. Extinguir o analfabetismo no país;

5. Ampliar o atendimento em creches públicas, gratuitas e de qualidade;

6. Universalizar o atendimento público, gratuito, obrigatório e de qualidade no ensino fundamental e médio;

7. Priorizar ações da política educacional voltada para a valorização da população do campo, com a adoção de metodologias apropriadas para a redução dos graves índices de analfabetismo e da baixa escolaridade, proporcionando o desenvolvimento amplo e integral tanto das pessoas quanto das comunidades rurais a que pertencem;

8. Expandir a Educação Profissional de qualidade, em consonância com o desenvolvimento sustentável e com inclusão social;

9. Democratizar e expandir a oferta de Educação Superior pública e de qualidade;

10. Garantir oportunidades, respeito e atenção educacional às demandas específicas de estudantes com deficiência, jovens e adultos defasados na relação idade-escolaridade, indígenas, afro-descendentes, quilombolas, e povos do campo;

11. Garantir política de valorização e de reconstrução da importância social do profissional da educação, fortalecendo as ações de formação do docente, de implantação do piso salarial e do plano de carreira, e de mecanismos de avaliação docente, como condições essenciais para a melhoria da qualidade da educação.

Considerando as necessidades educacionais do país para avançar no ritmo adequado e na direção dos requisitos da Sociedade do Conhecimento, o CDES avalia que o Estado deve aumentar significativamente o percentual investido em educação. O montante de recursos para investimento em educação precisa ultrapassar o limite de 6% do PIB recomendado pela UNESCO e chegar aos 10%, ainda que gradualmente nos próximos anos. O Brasil ainda precisa criar estrutura e competência para avançar em qualidade de ensino e universalizar o atendimento educacional, principalmente para os jovens, preparando-os para dar sustentabilidade socioprofissional ao futuro do desenvolvimento do país.

A garantia do investimento em educação pública de qualidade para atender aos desafios do país tem, no momento econômico, maiores oportunidades de obter fontes adicionais de financiamento. Por um lado, os recursos fiscais do Pré-Sal destinados ao Fundo Social podem vir a ser o “financiador do sonho da equidade” no Brasil. Por outro lado, os eventos esportivos previstos para o futuro próximo – Copa do Mundo de 2014 e Olimpíada de 2016 – abrem a possibilidade de priorizar investimentos para a educação profissionalizante nos setores envolvidos na preparação e realização dos eventos. Além disso, a redução no gasto com a dívida pública abre outra possibilidade de maior investimento social.

É certo que as oportunidades de novas fontes de financiamento para aplicação em políticas sociais sempre geram um acirramento da disputa pelos recursos. Neste caso, a mobilização social é fundamental para que esses sejam investidos para resgatar a imensa dívida social acumulada ao longo do tempo.

As ações do CDES na Conae 2010

Durante o ano de 2009, o CDES participou das Conferências Estaduais de Educação do Ceará, da Bahia e do Rio Grande do Sul, apresentando seu posicionamento, que foi reafirmado na etapa Nacional da Conae. Marcada pela forte presença da sociedade civil e de membros do governo, a Conae foi um terreno fértil para a Mesa de Interesse “*O Potencial das Políticas Tributária e Educacional para o Desenvolvimento com Equidade*” coordenada pelo Conselho, que manteve também um estande para divulgação e distribuição de suas publicações.

Na apresentação dos conteúdos e coordenação dos debates participaram da Mesa de Interesse os conselheiros do CDES José Vicente, reitor da Universidade Zumbi dos Palmares e presidente da Sociedade Afro-brasileira de Desenvolvimento (AFROBRAS); Paulo Speller, professor da UFMT e presidente da Comissão de Implantação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB); da conselheira Juçara Dutra, Secretária de Finanças da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e vice-presidente da Internacional da Educação (IE); e de José Aparecido Ribeiro, pesquisador do IPEA e membro da Equipe Técnica do Observatório da Equidade.

O CDES esteve também representado pelo Conselheiro Naomar Monteiro de Almeida Filho, Reitor da Universidade Federal da Bahia na coordenação do Colóquio Financiamento da Educação: Controle Social e Regulação dos Setores Público e Privado.

Foi instalado um estande do CDES no espaço da Conae que atraiu o interesse de participantes para conhecer o site do Observatório da Equidade, com a apresentação em *flash*

dos indicadores da Escolarização e do Sistema Tributário Nacional. Foram distribuídos, durante os três dias da Conferência, as seguintes publicações: Relatório de Observação nº 3 – As Desigualdades na Escolarização no Brasil (450 unidades); Relatório de Observação nº 1 – Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional (420 unidades); Folder Institucional do CDES (350 unidades); Trajetória do Debate no CDES sobre a Crise Financeira Internacional (300 unidades); Agenda Nacional de Desenvolvimento (250 unidades); CDES: uma síntese das atividades (250 unidades); Seminário Internacional sobre Desenvolvimento (250 unidades); Relatório de Atividades 2009.

Além desse material, foram entregues seis mil unidades do documento “Retratos das Desigualdades na Escolarização e no Sistema Tributário Nacional” entre os documentos entregues aos participantes na Conae, com repercussão positiva. Foi verificado, através de observação e contatos com os participantes, que o material teve excelente aceitação, sendo mencionado como um importante documento para compreensão sobre um dos principais temas debatidos na conferência – a questão do financiamento da educação e seus entraves e possibilidades.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Presidência da República/CDES/Observatório da Equidade. *As Desigualdades na Escolarização no Brasil*. Brasília/DF, 2006/7; 2008 e 2009. Relatórios disponíveis em <http://www.cdes.gov.br/observatoriodaequidade>

_____. Presidência da República/CDES/Observatório da Equidade. *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional*. Brasília/DF, 2009. Relatório disponível em <http://www.cdes.gov.br/observatoriodaequidade>

de Negri Filho, Armando. *Educando para um novo olhar: ler as desigualdades enxergando as iniquidades*. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/observatoriodaequidade>

_____. *Um olhar sobre a estrutura da reprodução das iniquidades: o caso da injustiça tributária*, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/observatoriodaequidade>

Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos¹

Regina Vinhaes Gracindo
*Professora Associada da Universidade de Brasília e
Conselheira do Conselho Nacional de Educação*

Introdução

A centralidade do tema Sistema Nacional de Educação (SNE) ocorre de forma reinteirada nos debates nacionais, sempre que são sinalizadas possíveis alterações na legislação nacional sobre educação. Essa é uma clara evidência da importância dada à legislação como expressão e sustentação de políticas públicas. Assim tem sido, por exemplo, nos importantes debates da Contínua de 1987/1988; ao longo do percurso de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no Congresso Nacional, de 1988 a 1996; durante a elaboração e tramitação legislativa do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010; e, hoje na Conferência Nacional de Educação (Conae), sobretudo pela estreita relação que é sinalizada entre a Conferência e o futuro Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, a ser constituído em Lei. Nessas ocasiões, papel de destaque tomam os movimentos sociais ao trazerem suas demandas que pontuam, dentre outras coisas, a urgência de encaminhamentos consistentes sobre o SNE. A diferença que destaco é que agora, de forma pioneira, é o próprio Estado, por meio de seu atual governo, que convoca

¹Texto baseado na palestra proferida na Mesa de Abertura da Conferência Nacional de Educação – Conae, “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, realizada em Brasília/DF, em 29 de março de 2010.

a sociedade brasileira a participar desse debate, para, certamente, colher subsídios e encaminhar politicamente as deliberações da Conae, sob a forma de um PNE que atenda às demandas e aspirações dessa mesma sociedade.

Nesse cenário, proponho uma reflexão sobre três questões que me parecem alvo de posturas controversas: (1) Há necessidade de um SNE?; (2) Se o SNE é uma demanda histórica dos educadores, por que ele não consegue ser concretizado?; e (3) Poderia haver no Brasil um SNE sem que fosse ferida a autonomia dos entes federados?

Há necessidade de um Sistema Nacional de Educação?

A educação no Brasil é um direito social, pela Constituição Federal de 1988 (art. 6º.), e um direito humano, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. XXVI). E esse direito se expressa na legislação² com características que traduzem sua compatibilidade com o sentido republicano: uma educação de qualidade e universal. Assim, como prática social, a educação tem como *locus* privilegiado, mas não exclusivo, a instituição educativa, entendida como espaço de garantia desses direitos. E, além disso, esse direito se realiza no contexto democrático que desafia a superação das desigualdades e o reconhecimento e respeito à diversidade. Pois bem, como todo direito implica responsabilização, cabe ao Estado garantir³, portanto, o direito à educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos.

Em contraste com grande parte dos países do mundo, que

² LDB (Lei 9394/96) e PNE 2001-2010 (Lei 10.172/2001)

³ art. 3º. LDB

se responsabilizou amplamente pela educação pública de seu povo, o poder público no Brasil não garantiu esse direito para todos, optando por não institucionalizar o SNE, como instrumento para concretização de seus deveres. Tal opção contribuiu para que nossa história educacional fosse tributária de políticas públicas, cuja marca tem sido a da exclusão, revelada pelo, ainda, alto índice de analfabetismo⁴, pela pouca escolaridade dos brasileiros⁵, pelo frágil desempenho dos estudantes⁶, pela não universalização da educação básica⁷ e não democratização de acesso à educação superior⁸. Tudo isso é resultado de uma lógica organizativa fragmentada e desarticulada do projeto educacional do país.

A instituição do SNE, como posição política e forma de gestão, pode propiciar organicidade e articulação na proposição e materialização das políticas educativas, pautadas pela garantia da educação pública como direito social e humano, via universalização do acesso, ampliação da jornada escolar e garantia da permanência bem-sucedida de crianças, adolescentes, jovens e adultos, em todas as etapas e modalidades da educação brasileira.

⁴ taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais de idade: 10,0%, e taxa de analfabetismo funcional: 21,0% – população brasileira em 2008: 189.952 milhões de pessoas (IBGE - PNAD 2008).

⁵ média de anos de estudo: 7,1 anos – sem ainda representar o ensino fundamental concluído (IBGE - PNAD 2008).

⁶ taxa de promoção dos estudantes da EB (média 73% na EB e 67,4% no EM) (do MEC/Inep/DTDIE referente a 2005).

⁷ 6.762.631 de matrículas na Educação Infantil (Censo Educacional 2009 MEC-Inep); 94,9% das crianças e adolescentes de 7 a 14 anos estão no Ensino Fundamental, 50,4% dos adolescentes entre 15 e 17 anos estão no ensino médio (IBGE – PNAD 2008).

⁸ 13,7% de jovens entre 18 e 24 anos estão na educação superior (IBGE – PNAD 2008).

Se o Sistema Nacional de Educação é uma demanda histórica dos educadores, por que ele não consegue ser concretizado?

Diversos autores, cada qual ao seu modo, têm se esmerado em estudar o SNE, suas possibilidades, limites, componentes e articulações. Dentre muitos, situo alguns obstáculos, desafios e dificuldades para a implantação do SNE, neles identificados e que, em última instância, buscam revelar um intrincado de variáveis que, somadas, mantêm a realidade vigente.

Bordignon (2009) compreende que os desafios são de ordem lógica: a da cultura de poder nos processos de gestão; da colaboração como processo de transferência de responsabilidades e; da crença no poder da norma para mudar a realidade.

Cury (2009) identifica três desafios: (1) um “está posto pelo caráter de nossa sociedade [...] desigualdade sistêmica que é congênita à sociedade capitalista ainda que dentro de um movimento contraditório”; (2) outro se relaciona ao próprio “formato da República Federativa, onde os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas [...] temos um organização da educação nacional e não um sistema nacional”; e (3) o que decorre da Constituição de 1988 que “optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos [...] relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências”. Além disso, ele também aponta receios advindos de dois campos: privado e público:

receio, por parte do segmento privado na educação escolar, de se ferir a liberdade de ensino e não falta quem assinale o perigo do monopólio estatal. [...] medo da parte da própria União quanto a uma presença mais efetiva, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação básica.

Saviani (2009), por sua vez, identifica quatro espécies de obstáculos para a construção do SNE: econômicos, políticos, filosófico-ideológicos e legais. Eles são, respectivamente, (1) “traduzidos na tradicional e persistente resistência à manutenção do ensino público”; (2) “expressos na descontinuidade das iniciativas de reforma da educação”; (3) “representados pelas ideias e interesses contrários ao SNE”; e (4) “correspondentes à resistência à aprovação de uma legislação que permita a organização do ensino na forma de um sistema nacional em nosso país”.

Abicalil (2009) identifica mais obstáculos ao afirmar que:

Nunca se logrou que o poder público central tivesse responsabilidade relevante na escolarização das maiorias. A esta característica correspondeu, sempre, a consagração de desigualdades regionais agudas, a pulverização de sistemas (e redes), a desarticulação curricular ou a sua rígida verticalidade e o estabelecimento de ação concorrencial entre as esferas de governo.

E o documento referência da Conae também contribui com o debate ao mostrar que:

Vários foram os obstáculos que impediram a implantação do SNE no Brasil, sobretudo aqueles que, reiteradamente, negaram um mesmo sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos, ao contrário do que aconteceu nos países que viabilizaram a organização de um sistema nacional próprio.

Nesse panorama, concordo com Bordignon (2009), quanto à importância de identificar as lógicas que perpassam as ações, pois compreendo que a gestão educacional está eivada de posturas autoritárias, centralizadoras e legalistas; com Saviani (2009), quando ele destaca os obstáculos de base filosófico-ideológicos, na medida em que revelam ideias e interesses contrários ao SNE, que me parecem ser precedentes às demais espécies; com Cury (2009), de que a questão central está no “caráter de nossa sociedade [com] desigualdade sistêmica que é congênita à sociedade capitalista ainda que dentro de um movimento contraditório”; e com Abicalil (2009), no sentido de que a não escolarização das maiorias, “correspondeu, sempre, à consagração de desigualdades regionais agudas”.

Mas é fundamental, nessa análise, estar atenta ao alerta de Frigotto (2006):

Um dos equívocos mais frequentes e recorrentes nas análises da educação no Brasil, em todos os seus níveis e modalidades, tem sido o de tratá-la em si mesma e não como constituída e constituinte de um projeto dentro de uma sociedade cindida em classes, frações de classes e grupos sociais desiguais e com marcas históricas específicas – colônia durante séculos, escravocrata e, atualmente, capitalismo associado e dependente.

Assim, a constatação, o fato ou o fenômeno, que se transforma no nosso objeto de análise, deixa de ser o SNE em si e passa a ser a negação histórica de um único sistema público de educação de qualidade para todos os cidadãos. Essa é a chave para o entendimento da questão do SNE aqui trabalhada. E essa negação é intencional e fruto de uma sociedade baseada em classes sociais, cujos interesses são antagônicos. E, como se pode perceber, as dificuldades, desafios, obstáculos, limites e receios aqui apontados revelam posturas e práticas contrárias a esse direito social, mesmo que assim eles não se apresentem; agora, mais que isso, são evidências lógicas, econômicas, políticas, filosófico-ideológicas e legais de contradições típicas de um movimento marcado pelas diferenças entre as classes sociais.

Certamente foi nessa direção a sinalização de Cury (2009) de que “a organização de um sistema educacional é tanto a busca de organização pedagógica quanto uma via de jogo de poder”. E eu diria, ratificando fortemente essa questão, que é muito mais uma contenda por hegemonia entre classes sociais que a mera e aparente organização pedagógico-administrativa.

E, como reforço a esse quadro, tem-se que:

a educação como campo social de disputa hegemônica, resultante da condensação de forças entre a sociedade civil e a política, partimos de um referencial analítico fundamentalmente gramsciano, adotando a concepção de Estado ampliado, na qual se efetiva a articulação entre a base material e superestrutura. Tal perspectiva é fundamental para a compreensão da análise das particularidades que o Estado capitalista

assume, como indicativo complexo do modo de produção, objeto das variadas combinações particulares por ele conhecidas. (DOURADO, 2006, 26).

Imersa nesse campo e analisando o movimento que prorroga a discussão do SNE ou que promove pequenos e insuficientes ajustes na organização educacional, recorro a Sarup (1986) quando ele apresenta uma forma de desvelar essa insistente postura de descompromisso do Estado.

Sempre que há um movimento para uma alteração radical no sistema educacional, ou para sua abolição, ouve-se dizer que o sistema é basicamente sólido, que precisa apenas de reformas menores... É fato bem conhecido que, quando o sistema corre perigo agudo, a retórica dos atacantes é cooptada por uma modificação limitada. As críticas originais são deslocadas e deformadas no processo, à medida que vão sendo incorporadas ao Estado Capitalista. (SARUP, 1986, p. 166).

Esse raciocínio pode indicar motivação para, frequentemente, pessoas afirmarem que há um SNE, pois: há uma lei nacional; um Ministério da Educação; um Conselho Nacional de Educação; além de órgãos executivos e colegiados nos estados, municípios e no DF. E me recordo que para interpelar esse tipo de postura, que buscava demonstrar que pequenas alterações na organização educacional brasileira eram forma robusta de um dado governo dotar a educação de maior organicidade, eu acabei por afirmar, naquela ocasião, que existe um sistema *virtual* de educação.

Apesar de haver dito que não temos um SNE explicitado, se olhar mais detidamente os últimos anos, arriscaria a dizer que tivemos (e temos) um SNE “virtual” assentado na lógica econômica, voltado para um tipo específico de educação subjugado ao mercado, antenado às determinações dos organismos internacionais e que, organicamente, articulou financiamento público, papel do Conselho Nacional de Educação, gestão empresarial e avaliação de resultados [...] um SNE não denominado, não batizado, não explicitado. (GRACINDO, 2004)

Uma marca forte da negação do direito à escola unitária pública e de qualidade a todos e, por suposto, da não existência de um SNE, é a dualidade que ainda hoje caracteriza a educação brasileira. Nesse sentido, o documento de Referência da Conae sinaliza um SNE como “... concebido como 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 públicas e privadas em todo o país”.

Mas a forma peculiar de lidar com as diferenças de classe que configuram essa educação dual encontra explicação quando se constata que

[...] a ciência burguesa percebe os problemas concretos como o da desigualdade nos diferentes âmbitos humanos sociais, que é inerente forma social capitalista, como uma mera disfunção, e acaba sempre atacando, de forma focalizada, as consequências, e não as determinações. (FRIGOTTO, 2001: 24).

Com base nessa postura analítica, e apesar de entender ser desejável, quero crer não ser necessária a superação do capitalismo para a implantação do SNE, pois se assim fosse, nenhum país moldado por esse sistema econômico haveria de conseguir implantar seu SNE, garantindo uma escola pública uma para todos. Exemplo disso, dentre outros, foi a implantação da escola pública na República Francesa, logo após sua Revolução, demonstrando que esta prerrogativa, ideia ou compromisso está inscrita na visão liberal clássica, a face política do sistema econômico capitalista, da época.

Pode haver um Sistema Nacional de Educação sem impedir a autonomia dos entes federados?

Apesar de perceber que algumas vezes o argumento de que a implantação do SNE iria impedir a autonomia dos entes federados, constitui-se em retórica que esconde posição contrária à universalização da escola pública uma e de qualidade para todos, quero identificar como legítimo esse temor, pois a maior ou menor centralização ou uniformidade do sistema dependerá da configuração a ser dada ao SNE. Como não caberia aqui aprofundar o desenho do SNE, o certo é destacar que ele não poderá minimizar ou desconsiderar essa autonomia, mas, ao contrário, deverá se construir tendo essa autonomia como princípio fundamental e base para a afirmação da unidade que garante o caráter da nacionalidade brasileira; aquilo que pode ser considerado como características da unidade nacional. E sobre essas características é que o SNE deverá estabelecer as políticas, legislação, normas e mecanismos de gestão nacionais. Enfim,

um SNE que, sem desmontar o sistema federativo, busca garantir a universalidade e a democratização do

conhecimento para todos os brasileiros, de modo articulado, respeitando as especificidades regionais e locais em todo o território nacional. (GRACINDO, 2004)

Tentando situar o SNE em relação aos entes federados, não reduzindo essa relação a uma visão funcional-estruturalista, verifico um movimento dialético próprio daqueles que surgem quando as diferenças se encontram, com todas as suas contradições. E sendo o SNE a conjugação das redes pública e privada de educação, tanto federal, quanto estaduais, municipais e do DF, há que se estabelecer a *unidade da diversidade*, que será decorrência do trabalho articulado entre os sistemas de ensino, como atividade preliminar para a consolidação do Regime de Colaboração.

E partindo da premissa de que “o regime de colaboração é um preceito constitucional que, obviamente não fere a autonomia dos entes federativos” (SAVIANI, 2009), a questão da autonomia dos estados, municípios e DF fica assegurada na organização do SNE, posto que o entendimento do termo *autonomia* está, na justa medida, condicionado às demandas de sua diversidade local. Com isso, no panorama da autonomia/diversidade se inscreve a liberdade de agir dos entes federativos, garantindo, de um lado, os direitos da diversidade e, do outro, os direitos da unidade. Faz-se necessário, para tanto, esforço integrado e colaborativo, a fim de consolidar novas bases na relação entre todos os entes, visando a garantir o direito à escola pública unitária para todos.

Considerações finais

Uma pequena provocação ao final dessas reflexões: quando falo em Sistema Nacional de Educação estou falando em algo próximo ao Sistema Único de Saúde, o SUS?

Existem inúmeras possibilidades de promover aproximações e distanciamentos entre a organização e a prática do atendimento da educação e da saúde no Brasil, das quais, grosso modo, destaco algumas.

A primeira aproximação evidente é o atraso histórico com que o Estado vem assumindo, no Brasil, sua responsabilidade nesses campos sociais. A segunda é a força dos serviços privados na oferta dessas ações, por meio do acesso direto às instituições privadas, com ou sem financiamento público. A terceira diz respeito à força de seus movimentos sociais que, de forma semelhante e tenazmente, lutam pela conquista e ampliação de direitos da cidadania. E o quarto é a tentativa de conjugação dos recursos financeiros para melhor redistribuição entre os entes federados, que na saúde se aglutinam no SUS e na educação, apenas para a educação básica, se reúnem no Fundeb, ficando ainda fora dessa lógica a educação superior.

Como distanciamentos, indico, primeiro, o tempo que separa a conquista da área como direito social; a educação se antecipou nessa delimitação, apesar de a letra da lei haver sido descumprida muitas vezes pelo Estado. De outro lado, como forma de controle social sobre o Estado, a saúde teve um significativo avanço ao estabelecer os Conselhos de Saúde e as Conferências de Saúde que cumprem, entre outras, essa função de forma diferenciada e dinâmica. Além disso, a saúde conseguiu implantar um sistema nacional (ou único) que proporciona avanço gerencial-administrativo em relação à área da educação, e que pode auxiliar na construção do regime de colaboração nesta área.

Assim, já que cada campo social tem seu movimento histórico próprio, falar em SNE não é falar em SUS, apesar de imaginar que a experiência nacional do SUS pode vir a fornecer boas

alternativas e indicações para a construção do SNE. Vale notar que alguns pesquisadores do tema entendem que, no campo da educação, provavelmente é mais adequada a criação de um Sistema Nacional Público de Educação, envolvendo a rede pública de instituições de ensino e de pesquisa, e estabelecendo normas e marcos regulatórios para a rede privada de educação. Penso que esta é uma questão que necessita ser melhor trabalhada, mas, sem dúvida, dentre outras possibilidades e avanços, a proposta traz à cena uma questão muito cara aos movimentos sociais: a dos recursos públicos destinados apenas e exclusivamente para a rede pública de ensino. E esta bandeira de luta dos educadores brasileiros tem no SUS um não exemplo, dado o volume considerável de recursos públicos canalizados para os serviços privados de saúde.

Mesmo com os evidentes avanços e esforços que vêm caracterizando o atual governo, no que concerne à educação, com políticas públicas que efetivamente estão resgatando parte da dívida educacional brasileira, ainda assim, resta avançar concretamente, como propõe esta Conferência Nacional de Educação, no sentido de implantar o Sistema Nacional de Educação como interlocutor e articulador vital para a viabilização de políticas públicas de educação que superem, definitivamente, o quadro ainda perverso do *analfabetismo* brasileiro e que construa bases sólidas para a existência da *escola pública unitária e de qualidade social* em todos os níveis, etapas e modalidades do ensino, pautada pela garantia da *universalização* da educação básica e *democratização* da educação superior.

Ao constatar que nesta Conferência a sociedade política e a sociedade civil, representadas por estudantes, funcionários, professores, dirigentes, pais e mães de estudantes, parlamen-

tares, associações científicas, sindicatos, empresários e órgãos públicos, estão tenazmente dispostas a discutir o futuro da educação brasileira, num esforço concentrado de quatro dias, convenço-me de que não é demais reafirmar que o objeto de disputa na implantação do Sistema Nacional de Educação é **muito menos a forma** de organização de suas redes de escolas e instituições e **muito mais a concepção** de educação e de escola pública universal e de qualidade para todos, como promessa de uma república antiga que precisa se concretizar, a partir do respeito explícito do Estado para com a educação e emancipação de cada uma de suas crianças e de cada um de seus adolescentes, jovens e adultos.

Referências Bibliográficas

ABICALIL, Carlos Augusto. *Construindo o sistema nacional articulado de educação*. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conae/images/stories/pdf/const_%20sae.pdf>. Acessado em 5/2/2010

BORDIGNON, Genuíno. *Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação*. Brasília: CNE, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Os desafios da Construção de um SNE*. 2009. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf. Acessado em 5/2/2010

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: Avaliações e retomada do Protagonismo da Sociedade Civil organizada Pela Educação. In: FERREIRA, Naura Sylvia Carapeto Ferreira (org). *Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A nova e a velha face da crise do capital e o labirinto dos referenciais teóricos (21-46). In: FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA, Maria (orgs.). *Teoria da Educação no Labirinto do Capital*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. *Educação e crise do capitalismo real*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. In: *1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica*. Brasília, novembro de 2006. Disponível em: <http://www.cefet-rj.br/comunicacao/noticia/2006-10-31-conferencia.htm>, acessado em 6/2/2010.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação. In: *Súmula da IV*

Conferência Nacional de Educação e Cultura da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, Brasília: CECD, 2004.

_____. Os Reflexos da Reconfiguração Capitalista no Sistema Nacional de Educação: o caso do Plano Nacional de Educação. Palestra no IV CONED, Mesa Redonda 1.1, SP, Anhembi, 2002.

_____. Sistema Educacional Brasileiro e o desafio da construção do SNE. Seminário Nacional de Educação da CUT, SP/SP, Acessado em 24 de abril de 2004.

SAVIANI, Dermeval. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Saviani, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conae/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf>. Acessado em 5/2/2010.

SARUP, Madan. *Marxismo e Educação*. RJ: Ed. Guanabara, 1986.

A educação brasileira e o Plano Nacional de Educação

Antonio de Araujo Freitas
Ana Tereza Spinola

1. Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro

A finalidade da educação é ensinar ao aluno a pensar, a compreender, a integrar, para que tenha condições de conduzir a sua vida, deixando à escola o desafio de maximizar a capacidade de cada aluno.

A preparação de cidadãos competentes para atuar de forma responsável, crítica, ética e solidária na construção de uma sociedade mais justa, democrática e desenvolvida, exige um perfil de qualificação em que o desenvolvimento das inteligências cognitiva, emocional e afetiva será decisivo na formação das crianças e jovens para a sua plena inserção social e no mundo do trabalho.¹

Desenvolver a capacidade de resolver problemas, selecionar e processar informações com autonomia e raciocínio crítico, dar-lhes condições de utilizar os conhecimentos adquiridos para que tenham novas oportunidades num mundo cada vez mais complexo e competitivo são alguns dos desafios da educação brasileira..

A Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº

¹ Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro. Tendências e Perspectivas. Maria Helena Guimarães de Castro – Texto apresentado no Seminário Especial: “Um modelo de educação para o século XXI”, promovido pelo Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE / Fórum Nacional, realizado no Rio de Janeiro (RJ), em 31 de agosto de 1998.

9.394 de 20/12/1996 disciplina a educação escolar brasileira e regula o Sistema de Educação Brasileiro com base nos princípios presentes na Constituição. A educação escolar desenvolve-se por meio do ensino, em instituições próprias, composta pelas (i) educação básica, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; e, (ii) educação superior.

Na educação básica, a educação infantil desenvolve crianças até seis anos de idade; o ensino fundamental, com duração de 9 (nove) anos, recebe os alunos a partir dos 6 anos de idade até os 15 anos; e, o ensino médio, com duração mínima de 3 anos, é frequentado por jovens que têm entre 15 e 17 anos de idade.² O ensino fundamental é dividido em duas fases: ensino fundamental i (anos iniciais – do 1º ao 5º ano) e ensino fundamental ii (anos finais – do 6º ao 9º ano)³. Inserida e articulada com o ensino médio, a educação profissional técnica que tem por objetivo preparar o aluno para uma habilitação profissional.

A educação superior compreende os cursos sequenciais por campo de saber, de graduação e de pós-graduação; os programas de aperfeiçoamento, especialização, de mestrado e doutorado, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação, e de extensão⁴.

A tabela 1 a seguir, apresenta a quantidade de matrículas, por nível educacional para 2008.

Depreende-se dessa tabela que a quantidade de matrículas em cada nível educacional é inversamente proporcional à

² Lei nº 9.394/96, Arts. 29, 30, 32 e 35.

³ Sinopse Estatística da Educação Básica – Inep 2009, <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>, em 11/6/2010

⁴ Lei nº 9.394/96, Art. 44

Tabela 1

Níveis Educacionais		Matrículas	(%)	
Educação Básica	Educação Infantil	total	6.762.631	11,53
		Educação Fundamental	I – anos iniciais	17.295.618
	II – anos finais		14.409.910	
	E.J.A.		3.094.524	
	Subtotal		34.800.052	59,32
	Ensino Médio	Ens. médio	8.337.160	
		Ed. profissional	861.114	
		E.J.A.	1.566.808	
		Subtotal	10.765.082	18,35
	Educação Superior	Graduação	Presencial	5.080.056
Tecnológica (2007)			347.856	
A Distância			727.961	
Sequencial			29.223	
Subtotal			6.185.096	10,54
Stricto Sensu 2009		Mestrado	93.016	
		Doutorado	57.917	
		Subtotal	150.933	0,26
Total Geral		58.663.794	100,00	

Fonte: Educação Básica – Dados Educacenso – 2009 e Educação Superior – Inep 2008 e CAPES 2009

quantidade de anos de estudo, ou seja, nos níveis educacionais iniciais a quantidade de matrículas é superior à dos níveis finais de estudo. Os dados acima indicam que há um índice de evasão significativo na educação brasileira, principalmente do Ensino Fundamental I para o Ensino Fundamental II, cerca de 16,6%; do Ensino Fundamental II para o Ensino Médio, cerca de 69%, e do Ensino Médio para o Ensino Superior, cerca de 42,5%. Esta evasão pode ser explicada pela estrutura de renda do Brasil e pela necessidade dos indivíduos de se inserirem mais cedo no mercado de trabalho, o que os distancia da educação formal.

2. Cenário da Educação Brasileira

2.1. Educação Básica

No Brasil, no ano 2009, cerca de 52.580 mil alunos estavam matriculados na Educação Básica, sendo que destes, 252 mil na Educação Especial, 33% no Ensino Fundamental I, 27% no Ensino Fundamental II e 20% no Ensino Médio.

Dos 10.765 mil alunos do Ensino Médio, na Educação Profissional estavam matriculados cerca de 861 mil alunos, desenvolvida em articulação com o Ensino Médio por diferentes estratégias de educação continuada, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, que conduz o aluno ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva (art. 37º da LDB).

Com relação à organização administrativa, as instituições federais concentram somente 0,41% do total das matrículas, participação esta bastante reduzida, quando comparadas com as instituições de ensino estaduais e municipais e mesmo particulares. As instituições estaduais e municipais concentram 85,6% das matrículas, enquanto a rede privada recebe apenas 13,9% das matrículas totais. No Ensino Fundamental a participação das matrículas nas escolas municipais é mais representativa do que nas demais esferas governamentais e privadas – 46,2% do total. Ao Estado cabe a maior responsabilidade em gerir o Ensino Médio, cujo total de matrículas é da ordem de 85,9% do total. Pouco apoio é oferecido pelo governo à Educação Especial, atendida, em sua grande maioria, pelas instituições privadas – 65% sobre o total de matrículas nesta categoria.⁵

⁵ <http://www.Inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp> em 14/6/2010

2.2. Educação Superior

2.2.1. Graduação

Em 2008, o Brasil totalizava 2.252 instituições de ensino superior, que ofereciam, em conjunto, um total de 24.719 cursos de graduação, em diversas áreas do saber, com um total de 5.080 mil alunos matriculados. Conforme consta no Plano Nacional de Educação vigente, é meta do Governo Federal que, em 2010, a quantidade de matrículas no Ensino Superior alcance um patamar de 10 milhões.

No período compreendido entre 2000-2008 o número de IES cresceu 90,85%, com destaque para o primeiro triênio (2000/2003), cujo crescimento foi de 16,36% a.a., enquanto que, para o período 2004-2008, houve uma desaceleração na criação de novas IES, quando a taxa de crescimento anual foi reduzida para 2,8%.

Gráfico 1



Fonte: Inep 2008

Os cursos de graduação são organizados nas seguintes modalidades: presenciais, sequenciais de formação específica,

a distância e de complementação de estudos. Em 2008, do total dos 26.051 cursos oferecidos na Educação Superior, 95% eram presenciais, 2,5% a distância, 1,9% sequenciais de formação específica e 0,7% de complementação de estudos.

a) Cursos Presenciais

No Brasil, de acordo com os dados do Inep 2008, 72,6% das IES são privadas. Essa concentração de IES privadas, devido ao elevado custo das mensalidades, apresentou uma reduzida relação de candidato/vaga de 1,16 contra 7,13 nas IES públicas.

As IES Públicas e Privadas totalizavam 24.719 cursos em 2008. Desse total, cerca de 88% estão concentrados nas áreas de Ciências Sociais, Negócios e Direito (30% do total de cursos), de Educação (25,2%), de Ciência da Matemática e Computação (11,2%) , de Engenharia, Produção e Construção (9%) e, finalmente, 12,4% dos cursos existentes são da área de Saúde e Bem-estar social.

No ano de 2008 as IES ofereceram um total de 2.985 mil vagas. A relação Ingressantes/Vagas para 2008 foi de 0,50, ou seja, metade das vagas oferecidas pelas IES estão ociosas. Como a quantidade de IES Públicas manteve-se constante no período 2004/2008 e o número de IES Privadas aumentou em 27,5%, pode-se inferir que, diante do volume de vagas não completadas, há uma restrição financeira associada à reduzida quantidade de inscrições em IES privadas. Como a atividade na área de ensino é intensa em custos fixos e a oferta de vagas tem sido superior à demanda, acarretando um elevado nível de ociosidade do setor, há uma preocupação quanto à sustentabilidade das IES Privadas. Por outro lado, caso a demanda cresça conforme expectativa registrada no Plano Nacional de Educação 2002-2010, 10 milhões de matrículas, haverá a neces-

cidade de ampliação do número de vagas, e por consequência do número de IES para abrigar a matrícula de todos os alunos, mesmo considerando a ociosidade das IES privadas. Por outro lado, para minimizar ou até zerar as vagas não ocupadas das IES privadas, deverão ser estimulados programas de bolsas a alunos ou de *vouchers* educacionais, a exemplo do que alguns países já adotam, financiado pelos Governos Estaduais e/ou Federal para pagamento de matrículas de alunos que não tenham condições financeiras de custear seus estudos.

De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2008) – Inep, no ano de 2008, a quantidade de candidatos inscritos para acesso ao ensino superior foi de 5.534 mil, que converteram em, somente, 1.506 mil novos alunos no ensino superior, significando que, 73% das inscrições (intenções em cursar o ensino superior), não foram convertidas em matrículas.

Por outro lado, se considerarmos como sendo de cinco anos o tempo médio de um curso superior, tem-se que, para os 1.263 mil ingressantes em 2002, somente 800 mil concluíram seus cursos em 2008, representando, em média, que somente cerca de 30% dos alunos matriculados no ensino superior, concluem seus cursos. A evolução do número de matrículas nos cursos presenciais das IES, no período 2000-2008, apresentou um crescimento médio de 89%, com destaque para as IES privadas – 110,6% e 43,6% para as IES públicas.

No que tange ao corpo docente, o sistema de avaliação das IES, instituído pelo MEC garante uma maior pontuação no tópico corpo docente para as IES que apresentarem maior número de professores com titulação. Dessa forma, em 2008, a quantidade de docentes com titulação de graduação era em média 11%. Já a quantidade de docentes com doutorado é

significativamente superior nas IES públicas, 44,34% do corpo docente; por outro lado, as IES privadas detêm um conjunto maior de professores com mestrado e com especialização, somando cerca de 77,32% do total de seus professores.

b) Cursos à Distância

Apesar do ainda reduzido número de IES que oferecem ensino a distância, comparativamente aos cursos sequenciais

Tabela 2

Distribuição dos Docentes, por titulação. Brasil: 2008 (%)		
Titulação	Públicas	Privadas
Doutorado	44,34	13,14
Mestrado	27,51	39,96
Espec	15,82	37,36
Grad	12,26	9,53
s/ Grad	0,07	0,01
Total	100,0	100,0

Fonte: Inep 2008.

e presenciais, é significativo o crescimento dessa modalidade de ensino, considerando que no início do ano 2000 o ensino a distância encontrava-se em fase inicial de implantação⁶.

No período 2000-2008 todos os indicadores do ensino superior a distância apresentaram significativos índices de crescimento, demonstrando que a acessibilidade da população a essa modalidade de ensino apresenta uma flexibilidade para o aluno a menores preços, possibilitando que, um contingente de alunos que ficaram à margem do processo pudesse ter acesso à

⁶ Paralelamente ao desenvolvimento das tecnologias de informação, que dão suporte e exercem papel significativo para o aprimoramento dessa modalidade.

Tabela 3

Ensino Superior – Cursos à Distância – Brasil : 2000/2007								
	Nº cursos	Candidatos Inscritos	Ingressos	Concluintes	Vagas Oferecidas	Matrículas	Inscritos / Vagas	Ingr / Vagas
2000	10	8.002	5.287	460	6.430	1.682	1,24	0,82
2001	10	13.967	6.618	131	6.859	5.359	2,04	0,96
2002	46	29.702	20.685	1.712	24.389	40.714	1,22	0,85
2003	52	21.873	14.233	4.005	24.025	49.911	0,91	0,59
2004	107	50.706	25.006	6.746	113.079	59.611	0,45	0,22
2005	189	233.626	127.014	12.626	423.411	114.642	0,55	0,30
2006	349	430.229	212.246	25.804	813.550	207.206	0,53	0,26
2007	609	537.959	302.525	28.812	1.541.070	369.766	0,35	0,19
2008	647	708.784	463.193	30.068	1.699.489	727.961	0,42	0,27

Fonte: Inep 2000/ 2008.

educação superior. Neste período as matrículas realizadas apresentaram um crescimento da ordem de 43.179%. Esse crescimento é bastante significativo tendo em vista que no ano 2000, a educação a distância era uma modalidade recente de ensino, com tecnologia em fase de desenvolvimento, e que trazia consigo uma necessidade de mudança de cultura e de legitimidade para essa modalidade.

2.2.2 Pós-Graduações *Lato e Stricto Sensu*

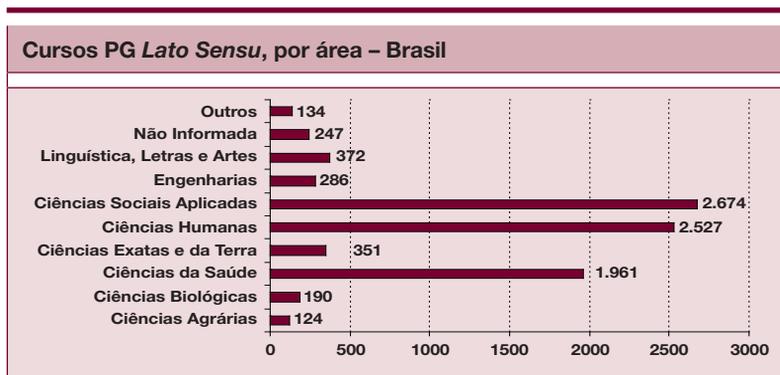
a) *Lato Sensu*⁷

Os cursos de Pós-graduação *lato sensu* podem ser oferecidos sob a forma de cursos presenciais ou a distância. De acordo com dados do Inep para o ano 2006, os cursos presenciais constituem a maioria da oferta (8.801 cursos), concentrando cerca de 99% do mercado dos cursos de Pós-graduação *lato sensu*.

⁷ Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007

Com relação à distribuição dos cursos de pós-graduação *lato sensu* por área, destacam-se os cursos de ciências sociais aplicadas com 30,16% do total de cursos; seguido das áreas de ciências humanas e ciências da saúde com, respectivamente, 28,50% e 22,12% do total. As demais áreas, em conjunto, representam 18,92% do mercado.

Gráfico 2



Fonte: Inep 2008.

b) *Stricto Sensu*⁸

De acordo com informações da CAPES 2009, a quantidade de discentes no programa de mestrado totaliza 93.016 alunos, representando uma evolução de 53% em relação às matrículas do ano 2000; o curso de doutorado registrou nesse ano 57.917 matrículas, e o Mestrado Profissionalizante, regulado recentemente pela Portaria Normativa nº 7, de 22 de junho de 2009⁹, no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, apresentou 10.135 matrículas.

⁸ Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001

⁹ Publicado no D.O.U de 23/6/2009

3. Sistema de Avaliação de Ensino

O ensino superior brasileiro é avaliado sistematicamente por meio de indicadores de qualidade que compõem o

Tabela 4

Quantidade de Discentes de Pós-graduação – Brasil			
	Mestrado	Doutorado	Mestrado Profissional
2000	60.425	32.900	1.131
2001	62.253	35.135	2.956
2002	63.990	37.728	4.350
2003	66.951	40.213	5.065
2004	69.190	41.261	5.809
2005	73.805	43.942	6.301
2006	79.050	46.572	5.798
2007	84.356	49.667	7.638
2008	88.295	52.950	9.073
2009	93.016	57.917	10.135

Fonte: <http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds> em 14/06/2010.

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior-, criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. O Sistema de Avaliação apresenta três eixos principais: avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes, que refletem aspectos do ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente, instalações e outros aspectos. Também são utilizados instrumentos complementares de autoavaliação, avaliação *in loco* realizada por professores especialistas (avaliadores) e de

instrumentos de informação (censo e cadastro) (SINAES, 2009). As informações obtidas com o SINAES são utilizadas para avaliação da eficácia institucional e da efetividade acadêmica e social das IES; para a orientação de políticas públicas, e para orientação de processos decisórios por parte de estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e o público em geral, quanto à realidade dos cursos e das instituições.

Dentre os diversos indicadores de avaliação estão o Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC)¹⁰, Conceito Preliminar de Curso (CPC)¹¹, Nota da CAPES, Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (Conceito IDD)¹² e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e a avaliação externa – *in loco*.

O IGC é o indicador de qualidade das IES calculado a partir das avaliações dos cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado). Para a avaliação da graduação é utilizado o CPC, e para a avaliação da pós-graduação é utilizada a nota CAPES.

O Conceito Preliminar de Curso – CPC é composto por diferentes variáveis, que traduzem resultados da avaliação de desempenho de estudantes, infraestrutura e instalações, recursos didático-pedagógicos e corpo docente, acrescido de informações colhidas no ENADE como o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado IDD e o questionário socioeconômico – e do Cadastro de Docentes 2007¹³. Este ín-

¹⁰ Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC) instituído pela Portaria Normativa nº 12, de 5 de setembro de 2008

¹¹ Conceito Preliminar de Curso (CPC) instituído pela Portaria Normativa nº 4, de 5 de agosto de 2008

¹² http://enade.Inep.gov.br/enadeResultado/pdfs/idd_nota_tecnica_enade2007.pdf

¹³ Nota Técnica CPC2008. http://www.Inep.gov.br/download/enade/2009/Nota_Tecnica-CPC2008.pdf

dice tem como objetivo ser um indicador da contribuição do curso para a formação dos alunos, e orientar e racionalizar a avaliação *in loco*.

O IDD tem o propósito de avaliar comparativamente o desempenho de seus estudantes concluintes em relação aos resultados obtidos ao desempenho dos seus estudantes ingressantes, valor agregado, em média, entre as demais instituições cujos perfis de seus estudantes ingressantes são semelhantes.

O ENADE tem o objetivo de aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências. Os dois segmentos de estudantes realizam a mesma prova, que é composta por questões de Formação Específica e de Formação Geral. Além dessa avaliação, em um questionário por meio do qual o estudante informa sobre sua condição socioeconômica e sobre sua percepção acerca da qualidade de diferentes aspectos do curso.

Na avaliação *in loco*, os avaliadores dão um parecer em relação às condições de ensino em três âmbitos: organização didático-pedagógica, perfil do corpo docente e técnico-administrativo e instalações físicas. Adicional a esses instrumentos o SINAES agrega ainda, para produção de indicadores, as informações disponibilizadas pelo Censo e pelo Cadastro de Docentes da Educação Superior (FERNANDES et al, 2009).

Este índice tem como objetivos ser um indicador da contribuição do curso para a formação dos alunos e orientar e racionalizar a avaliação *in loco*.

A avaliação dos programas de pós-graduação é realizada pela CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –, compreendendo a realização do acompanhamento anual e da avaliação trienal do desempenho de todos os programas e cursos, cujos resultados são expressos pela atri-

buição de uma nota na escala de “1” a “7” que, com base na deliberação CNE/MEC, passa a ser critério da renovação de “reconhecimento”, a vigorar no triênio subsequente à avaliação institucional.

4. O Plano Nacional de Educação

4.1 Histórico

Desde o início do século XX, com o advento da República no Brasil, a preocupação com a educação se faz presente como condição fundamental para o desenvolvimento do país. Em 1932, o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* que propunha a reconstrução educacional, resultou na inclusão do art.150 na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934, que declarava ser da competência da União “*fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país*”, e do art 152 que atribuía competência ao Conselho Nacional de Educação para elaborar o plano, na forma de lei, sugerindo ao Governo medidas, que julgasse necessárias, para a alcançar as soluções dos problemas educacionais brasileiros.¹⁴

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação começou a ser discutida no fim do Estado Novo, quando do estabelecimento da Constituição de 1946 que incluiu em linhas gerais um capítulo sobre educação e cultura. A Constituição de 1946¹⁵ no seu art 5º, inciso XV, alínea d, estabelecia ser da competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

¹⁴ <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>, em 15/06/2010 (Histórico).

¹⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm

Somente em 1961, depois de inúmeras discussões entre os *estatistas* que defendiam que só o Estado deveria educar e os *liberalistas* que defendiam que a educação era um dever da família, e que ao Estado caberia a função de traçar as diretrizes do sistema educacional, foi publicada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sob o nº 4.024, que instituiu em 1962 o 1º Plano Nacional de Educação (PNE). Esse Plano, criado como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura e aprovado pelo então Conselho Federal de Educação, constituía-se em um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. Em 1971 foi lançado o 2º Plano Nacional de Educação como uma atualização ao primeiro PNE.

Foi com a Constituição Federal de 1988, cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, que foi estabelecido por lei o Plano Nacional de Educação, com duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração, e de 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 que conduzam a¹⁶:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do país.
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos

¹⁶ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

públicos em educação como proporção do produto interno bruto.”¹⁷ (art 214 da Constituição Federal)

A responsabilidade da elaboração do Plano Nacional de Educação é da União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, conforme preconiza a Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) em que a União deverá, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhar ao Congresso Nacional o PNE com diretrizes e metas para os dez anos seguintes (Art 9º inciso I. e § 1º do art 87).

4.2 Plano Nacional de Educação 2002-2010

Em 9 de janeiro de 2001 foi sancionada a Lei nº 10.172, que estabelece o Plano Nacional de Educação para o período até 2010, surgido no contexto de um processo histórico de planejamento e organização. Esse PNE foi aprovado por lei, conforme determina a Constituição (art. 214), o que lhe assegura maior força e garantia de execução¹⁸ e trata-se de (i) um plano nacional e não de um plano da União, onde os objetivos e metas nele fixados são objetivos e metas da Nação brasileira; (ii) um plano de Estado e não um plano de governo; e, (iii) um plano global de toda a educação brasileira.

O Plano Nacional de Educação norteou seus objetivos com base nos objetivos estabelecidos pela Constituição Federal, a saber:

- elevação global do nível de escolaridade da população;

¹⁷ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

¹⁸ Brasil. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação. PNE / Ministério da Educação. . Brasília: Inep, 2001. CDU 37.014.5

- melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e
- democratização da gestão do ensino.

Dentro desses objetivos, o PNE definiu cinco prioridades:

- garantia do ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando sua conclusão;
- garantia do ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram, aí incluída a erradicação do analfabetismo;
- ampliação do atendimento nos demais níveis;
- valorização dos profissionais da educação; e
- desenvolvimento de sistema de informação e avaliação em todos os níveis de ensino e modalidades de educação.

Foram então, a partir dos objetivos e prioridades acima elencados, definidas, para os próximos dez anos, as seguintes diretrizes para: a gestão e o financiamento da educação; a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação; cada nível e modalidade de ensino.

O documento do novo PNE 2011-2020 indica que uma das questões vulneráveis do PNE (2002-2010) é a reduzida sintonia existente entre o PNE e os planos estaduais, distritais e municipais de educação, o que dificultava a tarefa de supervisão, acompanhamento e avaliação do processo educacional. O pla-

nejamento da educação brasileira, na ótica do Sistema Nacional de Educação deve ter, no Plano Nacional da Educação, sua expressão de unidade nacional, espelhando as singularidades e especificidades de cada uma das regiões brasileiras.

4.3 Indicações Preliminares para Plano Nacional de Educação 2011/2020¹⁹

Dando continuidade ao PNE que findava em 2010, o Conselho Nacional de Educação cumprindo uma de suas atribuições que lhe dá competência para *subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação* (inciso “a” § 1º do artigo 7º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995) desenvolveu estudos, ao longo de 2009, que subsidiassem a elaboração do futuro Plano Nacional de Educação (2011-2020). O futuro PNE já nasce com o sentido de ser Política de Estado, uma vez que extrapola o mandato de um governo ao ter a duração de dez anos, e originou-se de um amplo programa de consulta à sociedade política e sociedade civil, proposto conjuntamente pelo Conselho Nacional de Educação, pelo Ministério da Educação e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, agregando as propostas decorrentes da Conferência Nacional de Educação – Conae, realizado em abril de 2010.

O documento sobre o PNE 2011-2020²⁰ foi produzido a partir de um trabalho conjunto das Câmaras de Educação Básica

¹⁹ Documento produzido pela Comissão Bicameral constituída pelas Portarias CNE/CP nº 7/2009 e nº 8/2009, aprovado por unanimidade na sessão plenária do dia 4 de agosto de 2009, contendo “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011 – 2020”.

²⁰ Documento produzido pela Comissão Bicameral constituída pelas Portarias CNE/CP nº 7/2009 e nº 8/2009, aprovado por unanimidade na sessão plenária do dia 4 de agosto de 2009, contendo “Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011 – 2020”.

e Superior do CNE que define que o futuro PNE *deverá garantir a universalização com qualidade da Educação Básica e a expansão e democratização com qualidade da Educação Superior; por meio de ações que visem a inclusão de todos no processo educativo, com garantia de acesso, permanência e conclusão de estudos com bom desempenho; o respeito e atendimento à diversidade cultural, étnica e racial; a promoção da igualdade de direitos; e o desenvolvimento da gestão democrática.*

O PNE 2011-2020, com base nas considerações apresentadas, deverá respaldar os **dez maiores desafios da Educação Nacional**, a serem enfrentados e superados como compromisso do Estado e de toda sociedade:

1. Extinguir o analfabetismo, inclusive o analfabetismo funcional, do cenário nacional.

2. Universalizar o atendimento público, gratuito, obrigatório e de qualidade da pré-escola, ensino fundamental de nove anos e ensino médio, além de ampliar significativamente esse atendimento nas creches.

3. Democratizar e expandir a oferta de educação superior, sobretudo da educação pública, sem descuidar dos parâmetros de qualidade acadêmica.

4. Expandir a educação profissional de modo a atender as demandas produtivas e sociais locais, regionais e nacionais, em consonância com o desenvolvimento sustentável e com a inclusão social.

5. Garantir oportunidades, respeito e atenção educacional às demandas específicas de: estudantes com deficiência, jovens e adultos defasados na relação idade-escolaridade, indígenas, afro-descendentes, quilombolas e povos do campo.

6. Implantar a escola de tempo integral na educação básica, com projeto político-pedagógico que melhore a prática

educativa, com reflexos na qualidade da aprendizagem e da convivência social.

7. Implantar o Sistema Nacional de Educação, integrando, por meio da gestão democrática, os Planos de Educação dos diversos entes federados e das instituições de ensino, em regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e municípios, regulamentando o artigo 211 da Constituição Federal.

8. Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, de forma a atingir 10% do PIB até 2014.

9. Estabelecer padrões de qualidade para cada etapa e modalidade da educação, com definição dos insumos necessários à qualidade do ensino, delineando o custo-aluno qualidade como parâmetro para seu financiamento.

10. Valorizar os profissionais da educação, garantindo formação inicial e continuada, além de salário e carreira compatíveis com sua importância social e com os dos profissionais de outras carreiras equivalentes.

4.3.1 Prioridades estabelecidas para a Educação Básica e Superior

A seguir serão elencadas as prioridades estabelecidas pelo novo PNE para a educação básica e a educação superior.

Educação Básica

Em função da situação atual da educação básica ficou confirmada a necessidade de que o PNE estabelecesse metas progressivas de universalização e de melhoria substantiva da sua qualidade, que podem ser construídas a partir das seguintes prioridades:

1. Definir os padrões mínimos de qualidade estabelecidos pela LDB, considerando as especificidades da educação

básica e incluindo todas as suas etapas e modalidades. Esse padrão deve indicar o custo-aluno-qualidade (quanto custa a qualidade?) e compreender:

a) instalações gerais adequadas aos padrões mínimos de qualidade, definidos pelo sistema nacional de educação;

b) ambiente adequado à realização de atividades de ensino, pesquisa, extensão, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, reuniões com a comunidade;

c) equipamentos em quantidade, qualidade e condições de uso adequadas às atividades educativas;

d) biblioteca com espaço físico apropriado para leitura, consulta ao acervo, estudo individual e/ou em grupo, pesquisa online; acervo com quantidade e qualidade para atender o trabalho pedagógico e o número de alunos existentes na escola;

e) laboratórios de ensino, informática, brinquedoteca;

f) serviços de apoio e orientação aos estudantes;

g) condições de acessibilidade e atendimento para pessoas com deficiência;

h) ambiente institucional dotado de condições de segurança para estudantes, professores, funcionários, pais e comunidade em geral;

i) salários dos profissionais da educação;

j) relação número de alunos por turma e por professor.

2. Formular, programar e acompanhar política pública e projeto político-pedagógico para a universalização da Escola de Tempo Integral, com todas as condições que essa forma de organização escolar demanda.

3. Ampliar a oferta de alimentação escolar, livros didáticos e transporte escolar a todos os estudantes da Educação Básica.

4. Garantir a transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos e a afirmação da escola como espaço fundamental para a valorização da diversidade, da Educação Ambiental e do desenvolvimento sustentável, superando, assim, o trato desigual dado à diversidade ao longo da nossa história, garantindo a universalidade dos direitos, superando as desigualdades sociais.

5. Utilizar as Tecnologias da Informação e Comunicação no processo educacional, seja na modalidade presencial ou a distância, de forma pedagógica e com responsabilidade ética.

6. Ampliar o investimento em educação pública a partir das seguintes iniciativas:

a) ampliar para 10% do PIB (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);

b) incluir todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) na vinculação de receitas; c) revogar, de imediato, a DRU da educação.

7. Estabelecer política nacional de gestão educacional democrática que:

a) aplique mecanismos e instrumentos que contribuam para a autonomia e democratização da escola e do ensino, bem como o aprimoramento dos processos de gestão, para a melhoria de suas ações pedagógicas;

b) assegure a elaboração e implementação de planos estaduais e municipais de educação em consonância com o PNE;

c) promova o relacionamento entre o Conselho Nacional de Educação, os conselhos estaduais e municipais de Educação e os conselhos escolares;

d) articule a construção de projetos político-pedagógicos escolares, sintonizados com a realidade e as necessidades locais;

e) promova o regime de colaboração;

f) garanta a gestão democrática nos sistemas de ensino, instituída em Lei; e,

g) favoreça a autonomia das escolas em seus múltiplos aspectos.

8. Garantir que todas as escolas de educação básica disponham de professores e funcionários em quantidade suficientes para suas demandas, assim como com qualificação adequada à sua atuação.

Educação Superior

De acordo com o Documento PNE 2011-2020, na Educação Superior as demandas identificadas *objetivam a expansão e democratização da oferta de vagas, a promoção da permanência dos estudantes no processo educativo e a garantia da conclusão de seus cursos e, de outro lado, a oferta de cursos e atividades alicerçadas Num tipo de qualidade que garanta o cumprimento de seu papel social. Assim, ações de inclusão, de atendimento à diversidade, de promoção da igualdade e de gestão democrática constituem a agenda da Educação Superior brasileira para o próximo decênio.*

Para atender às demandas identificadas com relação à democratização, expansão e a qualidade da Educação Superior, caberá ao Estado incrementar ações que visem:

1. Expandir a oferta de Educação Superior, sobretudo da educação pública, sem descuidar dos parâmetros de qualidade acadêmica.

2. Prosseguir com as políticas, programas e ações que visam à inclusão social.

3. Estabelecer uma política de democratização da educação superior que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do país.

4. Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas.

5. Promover melhor articulação da oferta de educação superior com o desenvolvimento econômico e social do país.

6. Estabelecer padrão de qualidade para a educação superior, concretizando-o no custo-aluno-qualidade anual, de modo a torná-lo base de cálculo para seu financiamento.

7. Elevação do percentual de gastos públicos em relação ao PIB para 10%.

8. Criar, no prazo máximo de três anos, o sistema nacional de educação e definir, em lei, a regulamentação do regime de colaboração, instituindo mecanismos de regulação e gestão da educação superior.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Avaliação Externa de Instituições de Educação Superior* – Diretrizes e Instrumento. Brasília: Inep, 2006.

_____. *Censo da Educação Superior*, Inep/MEC, 2007.

_____. *Documento Final da CONEB*, MEC, 2008.

_____. *Documento Referência da Conae*, MEC, 2009.

_____. *Plano Nacional de Educação*. Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2001.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Básica*. Censo escolar 2006. Brasília: Inep, 2007.

CNE. *Documento Referência para o Fórum Nacional de Educação Superior*, Brasília:CNE,2009.

Conferência Regional de Educação Superior. *Declaração CRES*, 2008. <http://www.cres2008.com/>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Por um Plano Nacional de Educação: Nacional, Federativo, Democrático e Efetivo*. Texto elaborado para o Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação, em março de 2009, disponível em: www.mec.gov.br/cne.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): aproximações possíveis. In: DOURADO, Luiz Fernandes. *Políticas públicas de educação e regulação nacional*, MG: Editora Xamã, 2009.

IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais 2008* – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. 2008. http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicao-de-vida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2008/indic_sociais2008.pdfInep. Sinopse estatística da Educação Básica.

Disponível em <http://www.Inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>, consultado em 5/03/2009;

FERNANDES, R. et al. *Avaliação de Cursos na Educação Superior: a função e a mecânica do Conceito Preliminar de Curso*, 2009. Disponível em: http://www.publicacoes.Inep.gov.br/arquivos/%7BA60720EB-A186-49F2-BB66-CC9A1C8B4D73%7D_MIOLO_Texto%20para%20discussão%20nº%2032.pdf

Nota técnica – Inep. *Cálculo do Conceito Preliminar de Curso (CPC)*, 2009. Disponível em: http://www.Inep.gov.br/download/enade/2008/cpc_final_21_09_2009.pdf

Uma agenda para o Brasil: o Plano Nacional de Educação e a questão da Formação Inicial e Continuada de Professores

Antonio Carlos Caruso Ronca
Presidente do Conselho Nacional de Educação

A importante questão da Formação de Professores deve ser, inicialmente, debatida no contexto da situação do Brasil após a crise mundial dos últimos dois anos e, também, na perspectiva da construção de uma agenda para o nosso país para a próxima década.

Neste ano de 2010 será aprovada, pelo Congresso Nacional, lei que definirá o novo Plano Nacional de Educação. Serão fixadas diretrizes e metas que orientarão as políticas públicas para a educação no próximo decênio (2011-2020).

A análise da conjuntura nacional e internacional permite afirmar que os próximos dez anos e, principalmente, o período de 2011 a 2016, serão decisivos, tanto para o desenvolvimento do país como para a consolidação dos ganhos obtidos na educação e, também, para se conseguir avanços necessários, urgentes e indispensáveis.

Nos últimos anos, o país avançou consideravelmente. Isso, também, aconteceu na área da educação.

Vejam alguns desses ganhos:

— O poder de compra do salário mínimo aumentou

consideravelmente e a cesta básica pesa menos no orçamento das famílias com menor poder aquisitivo. A parcela do salário mínimo consumida pela cesta básica é uma das menores em mais de uma década. Segundo dados do Dieese (2010 a), para o trabalhador brasileiro, a compra desses itens consumiu, em junho de 2009, 41,33% da renda líquida do trabalhador que recebe salário mínimo. Em 1995, os produtos básicos comprometiam quase 89% do salário mínimo. Em outra pesquisa, o Dieese (2010 b) mostra que, no município de São Paulo, um dos mais caros do país, em 1995, a compra da cesta básica exigia 99,69% da renda líquida do salário mínimo.

— Há um clima generalizado de otimismo no país e estamos vivendo um novo momento político em que a sociedade civil começa a impor uma agenda aos governantes ou aos candidatos que pretendem desempenhar funções no legislativo ou executivo. Esta agenda tem forte configuração social com destaque para o combate à pobreza, redução da desigualdade e formas de propiciar ascensão social às camadas desfavorecidas.

— Os fundamentos da economia foram aperfeiçoados e a economia brasileira, nos próximos anos, poderá crescer em torno de 6% ao ano.

— Após 2002, houve grande melhoria no comércio externo; conseguimos saldar a dívida externa que dificultava o nosso crescimento. Há vinte anos era ini-

maginável que conseguiríamos superar essa enorme barreira e que poderíamos emprestar dinheiro ao FMI. Além disso, o mercado interno e a massa salarial tiveram forte crescimento. O país é supercompetitivo nos produtos em que a demanda mais cresce: *commodities*.

— Com a promulgação da Constituição de 1988, as políticas públicas implementadas propiciaram maior sucesso no combate à pobreza. De acordo com estudo do Ipea (2010), isso se deveu à elevação do gasto social pela União, Estados e municípios, à descentralização da política social com o crescimento do papel do município na implementação de políticas sociais, (educação, saúde e assistência social) e à ampliação da participação social na conformação e gestão das políticas sociais brasileiras.

— O ambiente institucional é muito melhor que em outros países. Vivemos numa democracia consolidada, com alternância de poder entre partidos e com a estabilidade propiciada pelo funcionamento dos três poderes tal como previsto em nossa Constituição.

— A descoberta do pré-sal poderá ajudar o país a se tornar superavitário estruturalmente na balança comercial, criar 250.000 novos empregos e trazer um implemento considerável para as receitas de Estados e municípios; além da possibilidade concreta de nos tornarmos exportadores de petróleo.

O Brasil tem uma oportunidade histórica de se tornar um país desenvolvido num horizonte de 25 anos. Se algumas providências forem tomadas rapidamente, tem chance de ser o próximo país a ingressar nessa categoria, mas precisa agir para que isso aconteça. Não podemos perder a oportunidade de aproveitar a confluência de algumas variáveis nos próximos anos. Ou será que vamos preferir continuar sendo o eterno país do futuro?

Estudos recentes do IBGE (2008) mostram que se, de um lado, o país caminha velozmente rumo a um perfil demográfico cada vez mais envelhecido, de outro, nos próximos anos, a população alcançará bônus demográfico favorável ao crescimento econômico.

O estudo acima citado demonstra que o índice de envelhecimento aponta para mudanças na estrutura etária da população brasileira. Em 2008, para cada grupo de 100 crianças de 0 a 14 anos havia 24,7 idosos de 65 anos ou mais. Em 2050, o quadro muda e para cada 100 crianças de 0 a 14 anos existirão 172,7 idosos.

Um exame das estruturas etárias projetadas mostra, também, a transformação nas relações entre pessoas que ingressam (e permanecem) nas idades ativas e aquelas que atingem as chamadas idades potencialmente inativas. Em 2000, para cada pessoa com 65 anos ou mais de idade, aproximadamente 12 estavam na faixa etária chamada de potencialmente ativa (15 a 64 anos). Já em 2050, para cada brasileiro com 65 anos ou mais de idade, pouco menos de 3 estarão na faixa etária potencialmente ativa.

No entanto, os resultados obtidos nos estudos do IBGE (2008) permitem constatar que, nesse momento, o Brasil passa pela chamada **janela demográfica**, onde o número de pessoas

com idades potencialmente ativas está em pleno processo de ascensão e a razão de dependência total da população vem declinando em consequência da diminuição do peso das crianças de 0 a 14 anos em relação à população de 15 a 64 anos de idade.

Além disso, a população com idades de ingresso no mercado de trabalho (15 a 24 anos) passa pelo máximo de 34 milhões de pessoas, contingente que tende a diminuir nos próximos anos. O aproveitamento dessa oportunidade (janela demográfica) proporcionaria o dinamismo e o crescimento econômico, se essas pessoas fossem preparadas em termos educacionais e de qualificação profissional, para um mercado de trabalho cada vez mais competitivo, não somente em nível nacional, mas também em escala global.

No momento em que está sendo elaborado o novo Plano Nacional de Educação, a sociedade brasileira precisa estar atenta ao que vai acontecer quando o período do bônus demográfico for ultrapassado. O Brasil apresentará características bastante diferentes. O número de pessoas mais velhas aumentará consideravelmente e o número de jovens diminuirá. A expectativa de vida crescerá e, nessas condições, o Estado terá muito mais gastos com a saúde e a previdência social.

É importante lembrar que o Brasil já teve crescimento de 8% ao ano, mas que não foi acompanhado de investimentos em recursos humanos, em educação e na formação da cidadania.

Por outro lado, deve-se, também, salientar que enfrentaremos inúmeros desafios nos próximos anos. A infraestrutura do país é ruim, e não temos um processo de inovação tecnológica suficientemente desenvolvido. Além disso, precisamos com urgência de reforma política e do judiciário. Será imprescindível

a manutenção de uma elevada taxa de crescimento e de baixa inflação. O sistema tributário em vigor é profundamente injusto porque a distribuição da carga tributária não respeita o princípio da equidade. Além disso, não incentiva a atividade produtiva e a geração de empregos. É urgente uma reforma tributária que permita a progressividade de impostos e taxas.

O maior desafio que enfrentaremos se situa no combate à pobreza e, especialmente, à desigualdade de renda. Para tanto, será indispensável a manutenção, revisão e ampliação das atuais políticas públicas de combate à pobreza e desigualdade.

Em todos os períodos de tempo considerados, a taxa de pobreza cai mais rapidamente que a diminuição na medida de desigualdade. O que significa dizer que o combate à pobreza parece ser menos complexo que o enfrentamento da desigualdade de renda.

Se projetados os melhores desempenhos brasileiros alcançados recentemente em termos de diminuição da pobreza e da desigualdade (período 2003-2008) para o ano de 2016, o resultado seria um quadro social muito positivo. O Brasil pode praticamente superar o problema de pobreza extrema, assim como alcançar uma taxa nacional de pobreza absoluta de apenas 4%, o que significa quase sua erradicação. Já o índice de Gini poderá ser de 0,488, um pouco abaixo do verificado em 1960 (0,499), ano da primeira pesquisa sobre desigualdade de renda no Brasil pelo IBGE ...

Ou seja, mantendo o mesmo ritmo de diminuição da pobreza e da desigualdade de renda observado nos último cinco anos, o Brasil poderia alcançar o ano de 2016 com

indicadores sociais próximos aos dos países desenvolvidos. Enquanto a pobreza extrema poderia ser praticamente superada, a desigualdade da renda do trabalho tenderia a estar abaixo de 0,5 do índice de Gini. (IPEA, 2010, p. 8) (grifo nosso).

Nos últimos anos, no Brasil, também na área da educação, aconteceram mudanças profundas: estamos prestes a atingir a universalização do ensino fundamental. Em 2008, a taxa de atendimento de crianças de 7 a 14 anos chegou a 97,8%.

Em substituição ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental – FUNDEF – foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, envolvendo todas as etapas e modalidades da educação básica e com duração prevista para o período de 2007 a 2021.

O orçamento do MEC triplicou de 2003 para 2010. Saltou de 19 bilhões para 60 bilhões em 2010. Esses valores incluem transferência da cota-parte estadual e municipal do salário educação e FIES e exclui Bolsa Escola e Bolsa Família.

Deve-se registrar, também, a aprovação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que estabelece o piso salarial para o profissional do magistério e a aprovação da PEC 96A/03 que determinou o fim da Desvinculação das Receitas Orçamentárias e a obrigatoriedade da escolarização dos 4 aos 17 anos.

Alguns dados da Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2009), abaixo explicitados, atestam a melhoria da educação, nos últimos 17 anos, apesar de ainda nos defrontarmos com indicadores graves que apontam para uma nefasta desigualdade

— A escolaridade média da população brasileira de 15 ou mais anos passou de 6,5 em 2002 para 7,4 anos em 2008. Na região sudeste, saltou de 7,2 para 8,1 e, no Nordeste, de 5,1 para 6,2.

— Em 2008, apenas 21,5% da população de 25 anos ou mais de idade tinham o ensino médio completo. Em 1998, eram 12,8%.

— entre 1998-2008, dobrou a proporção dos jovens cursando o ensino superior: de 6,9% para 13,9%. A tendência de aumento da frequência à escola na primeira infância foi verificada, embora em ritmo lento. O maior crescimento da taxa foi para a faixa dos 4 a 6 anos: de 57,9% para 79,8% entre 1998 e 2008. Entre as crianças de 0 a 3 anos, a taxa de frequência escolar passou de 8,7% para 18,1%, no período.

— A média de anos de estudo das pessoas que em 2008 tinham mais de 25 anos de estudo era de 7,0 anos e em 1998 era de 5,6 anos. Isso representa uma escolaridade que não atingiu o ensino fundamental.

Se, por um lado, atingimos a universalização do acesso às primeiras séries do ensino fundamental, ainda temos inúmeras deficiências na qualidade do ensino e são alarmantes os índices de evasão e repetência na Educação Básica e, em especial, no Ensino Médio. Faz-se, também, importante atenção necessária à garantia, expansão e universalização da educação infantil.

Faltam-nos, ainda, consolidar a educação do campo, a educação escolar indígena e o atendimento à EJA, enquanto modalidades importantes da Educação Básica, resultados de lutas sociais pelo direito à diferença no contexto da igualdade social e que, ainda, necessitam de maior consolidação, tanto no que se refere ao acesso e permanência bem-sucedida dos estudantes, quanto na formação dos professores que nelas atuam.

No Ensino Superior, perdura a necessidade de expansão, democratização do acesso e garantia da permanência bem-sucedida aos estudantes com qualidade e inclusão social. Exemplo dessa necessidade, observamos na questão do ensino superior para os povos indígenas ainda se constituir numa novidade no cenário educacional, necessitando de orientações específicas, como a criação de suas diretrizes no âmbito do Conselho Nacional de Educação.

Entre os estudiosos de políticas públicas, ganha corpo a convicção de que precisamos enfrentar um macro problema traduzido pelo Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social na seguinte formulação: “O nível de escolaridade da população brasileira é baixo e desigual.” (Brasil, 2007, p. 15) O macro problema acima enunciado é resultado de, pelo menos, seis problemas interrelacionados:

- persistência de elevado contingente de analfabetos, reforçando as desigualdades;
- acesso restrito à educação infantil de qualidade, sobretudo pelas crianças de 0 a 3 anos;

- níveis insuficientes e desiguais de desempenho e conclusão do ensino fundamental, com acesso limitado para alunos com deficiência;
- Níveis insuficientes de acesso, permanência, desempenho e conclusão do ensino médio e no ensino superior;
- Insuficiência e inadequação da oferta de educação profissional, abrangendo cobertura, qualidade e articulação.

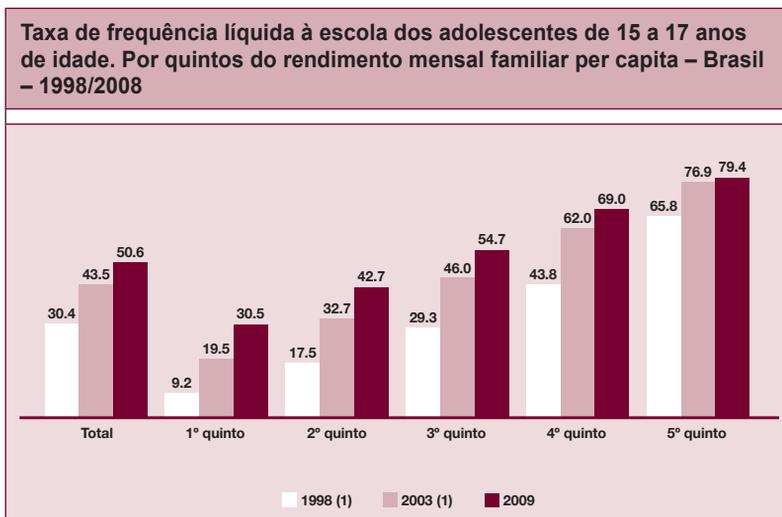
Dentre esses problemas, vamos escolher dois que estão relacionados com a questão do nosso estudo. A análise das condições de vida realizada pelo IBGE aponta para a gravidade do problema referente ao **ensino médio**:

Entretanto, o grande desafio que se apresenta é o acesso ao ensino médio. As dificuldades encontradas em relação a este nível estão no acesso, na permanência, no desempenho e na conclusão do curso, atualmente considerado essencial, para quase todas as funções produtivas. Os resultados obtidos pela PNAD 2008 mostram que a taxa de frequência dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade era de 84,1%, tendo crescido substancialmente em relação a 1998, quando a taxa era de 76,5%. Entretanto, a taxa líquida (nível compatível com a idade), ou seja, a frequência ao ensino médio neste grupo etário era de apenas 50,6%. Sem dúvida, este resultado melhorou bastante em relação a 1998, quando a taxa era apenas de 30,4%. Estes resultados vistos pelos quintos do rendimento

mensal familiar per capita revelam fortes desigualdades entre os mais pobres e os mais ricos: no primeiro quinto, somente 30,5% e no último 78,4% estavam frequentando o ensino médio (Gráfico 1) (BRASIL, IBGE, 2009, p. 39)

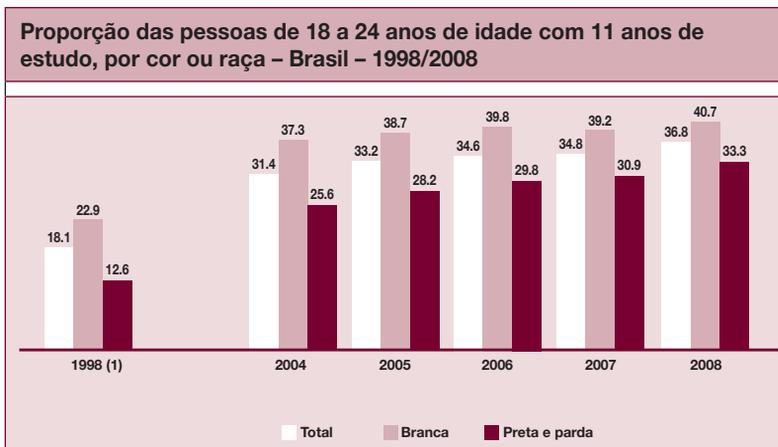
Deve-se registrar, também, que apenas 36,8% da população jovem de 18 a 24 anos possuía 11 anos de estudo em 2008, com o ensino médio completo. Apesar desse percentual ter dobrado em relação a 1998, quando era de 18,1%, trata-se de um número considerado bastante baixo, pois essa escolaridade é considerada indispensável para avaliar a eficácia do sistema educacional do país. Além disso, a desigualdade, também, está presente nesse indicador:

Gráfico 1



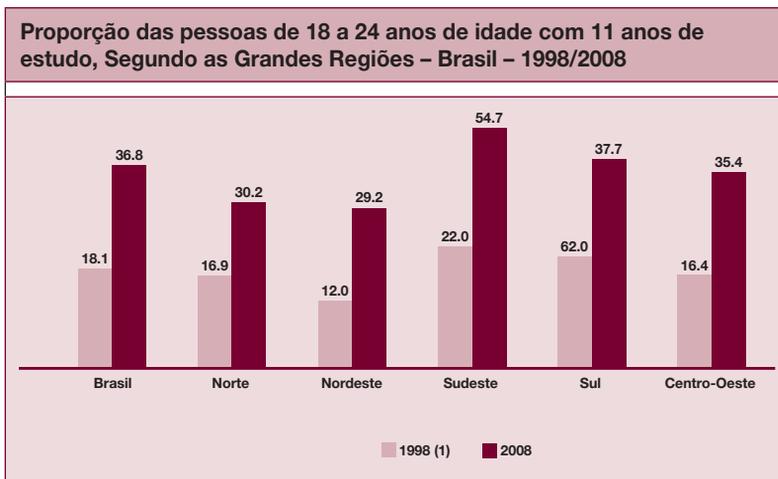
Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios 1998/2008. (1) Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Gráfico 2



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios 1998/2008. (1) Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Gráfico 3



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios 1998/2008. (1) Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Quando se observa estes resultados utilizando-se a cor ou raça como parâmetro, verifica-se que entre as pessoas brancas de 18 a 24 anos de idade, a proporção das que tinham 11 anos de estudos era superior àquela relativa às pessoas de cor preta e parda (40,7% e 33,3%). As desigualdades regionais, também, são marcantes neste indicador, na Região Sudeste, a proporção era de 43,8% e na Região Nordeste, 29,2% (Gráficos 2 e 3). (BRASIL, IBGE, p. 39)

Outro grande desafio se concentra em torno da **conclusão do ensino fundamental** com a redução das desigualdades com relação à população mais pobre. Na América Latina, encontramos diferenças com respeito à relação entre o acesso e a progressão/conclusão desse nível de ensino. Assim, a taxa de permanência na última série do ensino fundamental girava em torno de 98,0%, em 2006, em Cuba e Venezuela, 80,0% no Equador e Bolívia e 78,0% no Brasil. Este indicador possibilita estimar quantos indivíduos de uma coorte que iniciaram a primeira série, alcançaram a última desse nível de estudo, sem levar em consideração a repetição e o número de anos que utilizaram para concluí-lo. (BRASIL, IBGE, p. 39)

Formação inicial e continuada de professores: Políticas e desafios

No cenário que acabamos de esboçar, vimos que, se houve avanços, persistem inúmeros desafios, dentre os quais ressaltamos a busca da expansão e permanência na educação básica e na educação superior e a melhoria da qualidade da educação.

São muitos os fatores que podem contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Um fator de primordial importância é a existência de uma Política Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação e que, segundo o documento da Conferência Nacional de Educação, articule de forma orgânica:

— as ações das instituições formadoras, dos sistemas de ensino e do MEC.

— políticas específicas consistentes, coerentes e contínuas de formação inicial e continuada

— valorização profissional de todos os que atuam na educação por meio de salários dignos, condições de trabalho e carreira.

Os dados apresentados no “Estudo Exploratório sobre o professor brasileiro” (Inep, 2009) e abaixo explicitados, mostram um quadro grave que, com certeza, afeta a qualidade da escola e exigem providências imediatas, tanto da União como dos Estados e municípios.

No item referente à **formação inicial**, a presença de cerca de 600.000 professores sem formação superior requer a adoção de programas de formação que levem em conta o fato de que esses profissionais têm experiência docente.

Atenção especial merecem os chamados “professores leigos”, que formam um conjunto de 119.323 professores (6,3%) e estão distribuídos em todo o país, tanto nas zonas urbanas quanto nas rurais, atendendo a alunos em todos os níveis de ensino. Neste conjunto, estão aqueles que cursaram, apenas, o ensino fundamental e aqueles que têm, apenas, escolaridade de nível médio sem curso Normal ou habilitação para o magistério.

Se considerarmos, apenas, as exigências da legislação para o exercício da docência, verificamos que os anos finais do ensino fundamental apresentam os índices com o maior número de docentes que não preenchem os requisitos legais:

Creches: 78,2%

Pré-escola: 86,8%

1^a. à 5^a.: 87,2%

6^a. à 9^a.: 73,4%

Ensino Médio: 87%

Os dados do Censo Escolar, utilizados para o estudo do Inep acima citado, revelam, também, que nos anos finais do ensino fundamental há 196.006 professores sem Licenciatura. No entanto, como este conjunto não é homogêneo, será necessário planejar estratégias diferenciadas, pois há 38.775 professores que têm bacharelado mas não têm licenciatura, 153.359 que têm, apenas, o ensino médio e 3.872 que têm, apenas, o ensino fundamental.

Deve-se registrar que nos anos finais do ensino fundamental encontramos o maior número de docentes que não preenchem os requisitos legais mínimos para o exercício da docência e, também, nestes anos, registra-se a preocupante taxa de retenção enunciada anteriormente, ou seja, quantas crianças iniciaram a primeira série alcançaram a nona, que no Brasil está em 78%.

No ensino médio, encontramos 26.556 professores com nível superior, mas sem licenciatura e 26.981 professores que cursaram, apenas, o ensino médio e 441 professores que cursaram, apenas, o nível fundamental.

Assim sendo, precisamos pensar em políticas públicas para os seguintes conjuntos:

— professores da educação básica que têm, apenas, o ensino fundamental.

— professores da educação básica que não têm curso superior

— professores da educação básica que têm curso superior, mas não têm licenciatura. (previsto na Resolução CNE/CP 02/97)

— professores já formados, mas que lecionam em área diferente daquela em que se formaram (segunda licenciatura). (previsto na Resolução CNE/CP 01/2009)

Para que se possa viabilizar programas de formação para docentes é fundamental estabelecer normatização para o regime de colaboração entre os diferentes entes da federação. É indispensável fixar a responsabilidade de cada ente na oferta de uma educação de qualidade.

Como o regime de colaboração não está devidamente estatuído, os programas de formação docentes previstos na Resolução CNE/CP 01/2009 e que se destinam a professores em exercício na educação básica em área distinta da sua formação inicial, estão encontrando dificuldades para sua implantação, apesar de contarem com recursos financeiros e universidades públicas dispostas a oferecê-los. Os professores não estão motivados a fazer o curso de 2ª licenciatura, pois os sistemas não querem modificar a condição de quem leciona 2, 3, ou até 4 disciplinas diferentes.

O Censo Escolar traz, também, importantes dados sobre a **adequação da formação inicial à disciplina que é ministrada:**

— nos anos finais do ensino fundamental, há um grande conjunto de professores que não apresentam formação adequada à disciplina que lecionam. Mesmo considerando a formação em área equivalente, apresentam formação adequada para a atuação na disciplina 69% dos professores de Língua/Literatura Portuguesa, 44,7% dos professores de matemática,

53,1% dos docentes de História e 48,4% dos docentes de Geografia e 25,7% dos docentes de Artes.

No ensino médio, muitos professores atuam em disciplina diferente daquela em que se formaram. Os seguintes percentuais são encontrados na relação de docentes do ensino médio com formação específica na disciplina ministrada: Educação Física (77%), História (64,7%), Geografia (61,4%), Língua Portuguesa (62%), Matemática (58,2%), Biologia (55,9%), Língua Estrangeira (40%), Química (38%) e Física (25,2%).

Na educação básica, no que se refere às **condições de trabalho**, encontramos razoável diversidade de situações.

— a esmagadora maioria dos professores de creche (98,9%) atua em, apenas, um estabelecimento e 88,6% trabalham com apenas uma turma.

— na pré-escola, há repetição da situação encontrada nas creches, pois 97,1% trabalham em, apenas, uma escola e 82,4% lecionam em até duas turmas.

— a maioria dos professores dos anos iniciais leciona em, apenas, uma escola, observando-se um percentual de 92,9% nessa situação. No entanto, deve-se observar que 69,1% são responsáveis por uma turma e 30,9% atuam em duas ou mais turmas.

— nos anos finais do ensino fundamental, os dados do censo apontam para significativa alteração daquela observada nos anos iniciais quanto ao número de turmas e de disciplinas ministradas. Do total de 736.502 professores que atuam neste nível, 56,8%, (418.171) professores atuam em até quatro turmas e 60,7% (447.379) lecionam, apenas, uma disciplina. Isto significa que um mesmo professor é regente de classe em um maior número de turmas, porém tende a lecionar a mesma disciplina em todas elas. No entanto, 43,2% (318.331) trabalham de 5 a

10 (ou mais) turmas e 39,3% (289.123) lecionam de duas a dez disciplinas diferentes.

— no ensino médio, 74,4% (308.446) dos docentes lecionam, apenas, uma disciplina e 24,8% (102.813) lecionam de duas a quatro disciplinas. No que diz respeito à quantidade de turmas, o quadro é bastante diversificado, pois 60,2% dos docentes atuam de uma a cinco classes e 39,8% atuam de seis a dez ou mais turmas.

Os dados sobre as condições de trabalho, no que se refere ao número de escolas em que os docentes trabalham e à quantidade de turmas e disciplinas ministradas, apontam para diferenças significativas, dependendo da etapa em que o professor atua: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Assim, enquanto a maioria dos docentes da pré-escola e dos anos iniciais atua em, apenas, uma turma, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio a situação se inverte. Nos anos finais do ensino médio, 43% dos professores atuam em mais de cinco turmas e no ensino médio 49,75% trabalham em mais de cinco turmas.

Ainda devemos registrar que, nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, encontramos preocupantes índices de permanência de crianças e jovens e, também, encontramos uma crítica situação no que diz respeito à adequação da formação inicial à disciplina que é ministrada e às precárias condições de trabalho dos docentes.

A questão do número de turmas está relacionada com o número de alunos numa classe. Conhecemos situações de professores, nas grandes cidades, que possuem de 500 a 700 alunos.

Uma das prioridades para a valorização dos profissionais da educação básica e que terá repercussão na qualidade da

educação, se encontra na sugestão ao Plano Nacional de Educação apresentada pelo Conselho Nacional de Educação e diz respeito a garantir um número máximo de alunos por turma e por professor: na **educação infantil**: de 0-2 anos, seis a oito crianças por professor; de 3 anos, até 15 crianças por professor; de 4-5 anos, até 20 crianças por professor; no **ensino fundamental**: nos anos iniciais, 25 alunos por professor; nos anos finais, 30 alunos por professor; no **ensino médio**, até 35 alunos por professor. (BRASIL, MEC, 2009).

Outra dimensão fundamental que devemos enfrentar na luta pela melhoria da qualidade da educação básica refere-se às propostas de **formação continuada**.

Considerando a rapidez da ampliação e divulgação do conhecimento em nossa sociedade, faz-se necessária uma atualização permanente do professor da educação básica que não deve se reduzir, apenas, à oferta de cursos, mas deve estar relacionada com a prática desenvolvida no cotidiano da escola, dentro de uma concepção de formação continuada em serviço.

É importante salientar que o trabalho que se realiza na escola é um trabalho coletivo. Quando os professores de uma determinada escola se reúnem para refletir sobre a sua ação, identificar os problemas e encontrar saídas coletivas, a probabilidade de sucesso é muito alta.

O Programa Gestão da Aprendizagem Escolar – Gestar I – do Ministério da Educação – oferece uma boa síntese da proposta acima enunciada:

Para que essa relação se estabeleça, é preciso entender que a ação pedagógica se dá num movimento contínuo de **ação** ⇒ **reflexão sobre a ação** ⇒ **ação**. Entende-se aqui a ação primeira como a que

o professor desenvolve de um determinado modo, por intuição ou por costume, a partir da imitação de um modelo, ou da reflexão baseada no bom senso. O processo de formação continuada em serviço coloca em foco essa ação intuitiva ou costumeira e, a partir de um suporte teórico organizado, estimula a reflexão crítica desse professor, que revê, amplia ou confirma sua prática, resultando daí uma ação aprimorada ou reformulada. Assim, no processo de **ação** ⇒ **reflexão**, não se separam da teoria e da prática, mas, ao contrário, articulam-se as duas vertentes para produzir um novo “olhar” sobre a ação pedagógica, o que contribui para o professor construir sua autonomia profissional e não simplesmente reproduzir práticas ou confirmar teorias de outros.(BRASIL, MEC, 2007, p.14)

Muitas vezes, ouvimos falar da experiência de países da Ásia que deram um salto no seu desenvolvimento e este salto é atribuído ao aumento do gasto com educação. No entanto, é preciso registrar que estes países melhoraram significativamente o salário inicial dos professores. Dessa forma, conseguiram atrair muitos jovens do Ensino Médio para a carreira do magistério. Ser professor nestes países passou a ser “objeto de desejo”.

Considerações finais

Pelas razões expostas no corpo deste trabalho, o Brasil terá, nos próximos anos, oportunidade ímpar de desenvolvimento. Nesse contexto, a educação se constituirá em elemento fundamental e a elaboração do Plano Nacional de Educação em momento privilegiado.

Na agenda do Brasil para os próximos anos, precisaremos implementar, com muito mais vigor, políticas públicas que privilegiem o combate à pobreza e à desigualdade de renda.

A melhoria da qualidade da educação passa por inúmeras variáveis. Os argumentos, anteriormente apresentados, nos levam a realçar dois fatores que serão decisivos: o estabelecimento de normatização para o regime de colaboração entre os diferentes entes da Federação (União, Estados e Municípios) e o aperfeiçoamento da Política Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação.

Podemos concluir que muito foi feito em educação nos últimos anos. Mas ainda é pouco para que possamos ter indicadores que situem a educação na altura de um país desenvolvido. Com certeza, evoluímos, mas ainda falta um bom caminho...

Referências Bibliográficas

BRASIL. Presidência da República, Observatório da Equidade, *As desigualdades na escolarização no Brasil*. Brasília, 2007.

_____. IBGE. *Síntese de indicadores sociais*. Rio de Janeiro, 2009, 252 p.

_____. IBGE. *Comunicação Social*, “Projeção da População do Brasil”, 27 jan 2008, disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>, acesso em 1º ago 2010, 09:05

_____. Inep. *Estudo exploratório sobre o professor brasileiro*, Brasília, 2009, 63 p.

_____. IPEA. *Comunicados da Presidência, Pobreza, Desigualdades e Políticas Públicas*, Brasília, nº 38, 12 jan 2010, disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>, acesso em 17 mar 2010, 15:56

_____. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, *Programa Gestão de Aprendizagem Escolar – Gestar I*, Brasília, 2007.

_____. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, *Portaria CNE/CP nº 10, de 06 de agosto de 2009*, Brasília, 2009.

_____. Ministério da Educação, *Conferência Nacional de Educação (Conae). Documento final*, Brasília, 2010

DIEESE a. – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos – *Nota à Imprensa – Custo da Cesta Básica tem redução em 2009, São Paulo*, jan. 2010, disponível em <<http://www.dieese.org.br>>, acesso em 07 ago. 2010, 12:02

DIEESE b – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, **Nota Técnica**, São Paulo, n. 86, jan. 2010, disponível em <<http://www.dieese.org.br>>. Acessado em 6/08/2010.

O Custo Aluno Qualidade Inicial como referência para a construção de uma matriz de padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica

Mozart Neves Ramos
*Membro da Câmara de Educação Básica do
Conselho Nacional de Educação*

1. Introdução

Educação de qualidade para todos é o único vetor capaz de promover, conjuntamente, o desenvolvimento econômico e o social para a plena sustentabilidade de um país. No aspecto econômico, estudos desenvolvidos pelo grupo do professor Marcelo Neri, da Fundação Getúlio Vargas, revelam que um ano de estudo a mais na vida de uma pessoa aumenta 15%, em média, o seu salário¹. Além disso, esse valor médio apresenta uma grande dispersão a depender do nível de instrução escolar dessa pessoa. Por exemplo, se ela tem apenas o ensino fundamental, o incremento médio salarial, em decorrência de mais um ano de estudo, é de apenas 6%; por outro lado, se ela possui formação de nível superior, esse incremento médio salarial será de 47%!

No aspecto social, a perpetuação das desigualdades pode ser explicada pelos diferentes níveis educacionais dos pais. Por

¹.NERI, Marcelo (2008), Você no mercado de trabalho. Centro de Políticas Sociais, Fundação Getúlio Vargas.

exemplo, enquanto a chance de um filho de pai analfabeto ser também analfabeto é de 32%, essa probabilidade cai para 0,2% se o pai tiver o ensino superior; alguém cujo pai é analfabeto tem apenas 0,6% de chance de completar o ensino superior contra uma probabilidade de 60% caso o pai tenha ensino superior completo².

Para enfrentar o desafio de uma educação de qualidade para todos os brasileiros, que não será, certamente, tarefa de um único governo, mas de vários, o Ministério da Educação lançou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pelo Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Com uma estrutura arrojada de diretrizes para a Educação Básica, ficava claro, naquele momento, que para a sua implementação seriam necessários mais recursos para a educação básica. Um dos caminhos para isso seria, não apenas através do FUNDEB, mas também pela exclusão da educação da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), o que terminou ocorrendo com a promulgação da Emenda Constitucional 59/09, atrelando a isso a obrigatoriedade da oferta educacional dos 4 aos 17 anos, a ser alcançada até 2016.

Com o PDE, o MEC introduziu um novo indicador para aferir o nível de desenvolvimento da educação básica no país, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que agrega, em um só número (variando de 0 a 10), a aprovação (fluxo escolar) e a aprendizagem para cada ciclo de aprendizagem, obtidos do Censo Escolar do ano de avaliação e da Prova Brasil, respectivamente.

O IDEB mostrou de forma inequívoca a heterogeneidade do sistema escolar brasileiro. Mostrou, por exemplo, que a es-

² FERREIRA, S.; VELOSO, F.A., Mobilidade Intergeracional de Educação no Brasil, Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 33, p. 481-513 (2003).

cola de melhor desempenho na 4ª série do ensino fundamental obteve um IDEB de 8,6, enquanto a pior obteve um IDEB de 0,1; a primeira localizada no município de Santa Fé, em São Paulo, e a segunda em Belém do Pará. Na 8ª Série, essa enorme discrepância não foi diferente, o primeiro colocado foi o Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Pernambuco, em Recife, com IDEB de 8,2, enquanto aquela de pior desempenho foi também outra escola de Belém do Pará, com IDEB de 0,1. Em 2007, a média nacional do IDEB na 4ª e na 8ª séries do ensino fundamental foi de 4,2 e 3,8, respectivamente, superando as metas estabelecidas pelo próprio MEC, que eram de 3,9 e 3,5, respectivamente. A meta do MEC é de que o IDEB, em 2021, chegue ao valor de 6,0, comparável ao atual desempenho escolar dos países da OCDE e para isso, definiu metas para todos os estados e municípios. Considerando o atual cenário da educação básica, apenas nove estados da federação irão conseguir chegar ao IDEB de 6,0, que corresponde, por sua vez, a qualidade atual da educação dos países da OCDE.

2. Educação de qualidade: desafios a serem vencidos

Ajudar a construir um país mais justo e igualitário pelo caminho da educação de qualidade para todos, não será uma tarefa simples, mas é, certamente, o caminho mais curto e permanente para que se alcance esse objetivo. Nesse sentido, é preciso que o país enfrente a questão da ausência de equidade do sistema escolar brasileiro, construindo, de fato, um Sistema Nacional de Educação, no qual, mesmo atendendo às suas singularidades, uma escola na Amazônia ofereça as mesmas condições de ensino de uma escola localizada no Pampa gaúcho, pois é assim que funciona na Finlândia, um dos paí-

ses que se encontra no topo da educação mundial; lá não há diferença na qualidade da educação oferecida aos alunos que estudam na Lapônia ou em Helsinki.

Os desafios para a construção de uma educação de qualidade para todos os brasileiros passam, sobretudo, pela valorização da carreira do magistério (valorização salarial, plano de carreira, formação inicial e continuada, e condições de trabalho), financiamento e gestão da educação, e estabelecimento de padrões mínimo de qualidade para nossas escolas públicas de educação básica.

2.1. Valorização dos profissionais da educação

Certamente, o maior desafio rumo à qualidade é promover a valorização dos profissionais da educação, o que exige valorizar sua remuneração, instituir planos de carreira, promover formação inicial e continuada, e propiciar adequadas condições de trabalho.

No que diz respeito à carreira do magistério, pode-se tomar ainda como exemplo a Finlândia, lá os 20% dos alunos mais bem preparados do ensino médio são levados à carreira do magistério, num processo de forte concorrência pública. Esses alunos são acompanhados ao longo de todo o curso universitário e nos primeiros anos pós-universidade. Para atraí-los, o governo oferece um salário de partida muito bom, bem acima da média nacional para outros profissionais. No Brasil, a situação é exatamente a inversa. Em geral, quem vai para a carreira do magistério são os alunos menos preparados, identificados nas baixas notas obtidas nos exames vestibulares dos cursos de licenciaturas, como resposta aos baixos salários oferecidos ao profissional do magistério.

Para começar a enfrentar o desafio do salário do profes-

sor no Brasil, o Governo Federal aprovou a Lei nº 11.738/2008, que estabelece o piso salarial para o profissional do magistério no valor de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais), atrelando ainda o percentual de 33% da carga horária de trabalho do professor para atividades extraclasse. Ocorre que, apesar de aprovada no legislativo federal e sancionada pelo Presidente da República, esta Lei ainda não está sendo colocada em prática, pois foi questionada por cinco governadores de Estado, junto ao Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, é necessário exigir, para todos os efeitos, o cumprimento da obrigatória instituição de Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da educação básica Pública, nos termos da Constituição Federal (inciso V e parágrafo único do artigo 206), das Leis nº 9.394/96 (§1º do artigo 8º e artigo 67), nº 11.494/2007 (artigo 40) e nº 11.738/2008 (artigo 6º), bem como da resolução CNE/CEB nº 2/2009.

No que se refere à formação docente, inicial e continuada, o país ainda precisa empreender um grande esforço em todas as esferas do poder público (União, Estados e Municípios). Um trabalho realizado pelo Conselho Nacional de Educação mostrou que existe hoje no Brasil um déficit de 250 mil professores³, particularmente localizado nas disciplinas de química, física e matemática. Além disso, os atuais professores estão exercendo suas atividades não na disciplina para a qual foram formados. Por exemplo, a Tabela 1 mostra que em física apenas 25% tiveram, de fato, formação inicial nessa disciplina, em química, 38%. Para reverter esse quadro, o MEC está apostando na criação dos Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFET), na Universidade Aberta do Brasil e no Programa REUNI

³ RUIZ, Antonio Ibanez; RAMOS, Mozart Neves; e HINGEL, Murílio. Escassez de Professores no Ensino Médio: Propostas Estruturais e Emergenciais, CNE/CEB, Brasília, maio de 2008.

Tabela 1

Percentual de docentes do ensino médio com formação específica na disciplina ministrada	
Disciplina	% Docentes
Língua Portuguesa	62%
Matemática	58%
Biologia	56%
Física	25%
Química	38%
Língua Estrangeira	40%
Educação Física	77%
Educação Artística	38%
História	65%
Geografia	61%

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica 2007.

para as Universidades Federais, cujo foco de atuação estará nas licenciaturas. Para atrair mais jovens do ensino médio, além do Piso Nacional Salarial para o professor da educação básica, o MEC aposta, por sua vez, nas bolsas de iniciação à docência, equivalentes às bolsas de iniciação científica, que vem dando uma importante contribuição à pesquisa brasileira.

As condições de trabalho do professor no Brasil também representam um desafio adicional, tanto pelas questões graves de violência e das drogas que afligem toda a comunidade escolar, como também pelas condições internas de trabalho na escola. O desafio da equidade é ainda grande, apesar dos avanços nos anos recentes. De acordo com o Censo Escolar de 2009, em 2005, 57,9% dos alunos não tinham acesso à bibliote-

ca. Esse percentual caiu para 27,9% em 2008. O percentual de alunos que estudam em escolas sem quadra era de 46,3%, esse percentual caiu para 40,0% em 2008. Como podemos ver, apesar da melhora observada de 2005 para 2008, os percentuais de alunos que estudam em escolas sem biblioteca e sem quadras esportivas são ainda expressivos. O problema é, de fato, grave para os alunos que estudam em escolas de educação do campo, como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2

Percentuais de escolas de Educação do Campo sem energia elétrica, sem biblioteca, sem laboratórios de ciências e sem acesso à internet	
Item	% de escolas
1. Sem energia elétrica	23%
2. Sem biblioteca	75%
3. Sem laboratórios de ciências	98%
4. Sem acesso à internet	90%

Fonte: Retrato das Desigualdades na Escolarização e no Sistema Tributário Nacional, produzido pelo Observatório da Equidade do Conselho de desenvolvimento Econômico e Social, Presidência da República, dezembro de 2009.

Há, ainda, que se considerar a necessidade de implementação de jornada de 40 (quarenta) horas semanais para o professor, em tempo integral em uma mesma escola, com demais condições adequadas de trabalho e infraestrutura apropriadas, como biblioteca, laboratórios, e ambientes para atividades artístico-culturais e sociodesportivas.

2.2. Financiamento da Educação Básica

Os números oficiais mais recentes, elaborados pelo Inep/MEC, mostram que o valor médio por aluno/ano investido na

Educação Básica pelo Brasil é de R\$ 2.632,00 (dois mil seiscentos e trinta e dois) reais, relativo ao ano de 2008, conforme pode ser visto na Tabela 3. Apesar do nítido esforço para ampliar os recursos para este nível de ensino, entre 2006 e 2008, o valor investido é ainda inferior àquele investido, por exemplo, pelo Chile, México e Argentina, e cinco vezes menor do que investem os países da Comunidade Europeia. A Tabela 3 mos-

Tabela 3

Investimento público direto em educação por estudante/ano e nível de ensino na educação básica com valores corrigidos para 2008 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – no período 2000-2008					
Ano	Educação Básica (R\$)	Educação Infantil (R\$)	1ª a 4ª Séries E.F. (R\$)	5ª a 8ª Séries E.F. (R\$)	Ensino Médio (R\$)
2000	1.388,00	1.587,00	1.365,00	1.393,00	1.324,00
2001	1.439,00	1.433,00	1.349,00	1.518,00	1.506,00
2002	1.426,00	1.350,00	1.576,00	1.463,00	1.060,00
2003	1.448,00	1.553,00	1.526,00	1.450,00	1.217,00
2004	1.548,00	1.655,00	1.638,00	1.656,00	1.133,00
2005	1.643,00	1.566,00	1.833,00	1.746,00	1.146,00
2006	1.961,00	1.695,00	2.019,00	2.217,00	1.568,00
2007	2.291,00	2.069,00	2.408,00	2.509,00	1.837,00
2008	2.632,00	2.206,00	2.761,00	2.946,00	2.122,00

Fonte: Inep/MEC, elaborada pela DTDE/Inep. Não se incluem nestas informações despesas com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional. As seguintes naturezas de despesa foram incluídas: pessoal ativo, encargos sociais, outras despesas correntes e de capital. Esses dados referem-se aos gastos consolidados do Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Para a apuração dos dados financeiros dos municípios, o Inep utilizou a seguinte metodologia: os dados das receitas vinculadas à educação foram coletados agrupando-se por Estado da Federação. Do total das receitas vinculadas à educação, aplicou-se o percentual mínimo exigido dos municípios para aplicarem em educação, de acordo com a respectiva Constituição Estadual. Aos valores dos recursos que são aplicados na educação de acordo com a Lei foram somados os valores do salário-educação transferidos pela União e o efeito redistributivo do FUNDEF (ano 2007). As despesas com educação especial, educação de jovens e adultos e educação indígena foram distribuídas na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, dependendo do nível ao qual fazem referência. No ensino médio estão computados os valores da educação profissional.

tra ainda a evolução dos recursos investidos, de 2000 até 2008, para cada etapa da educação básica. A Tabela 4 mostra, por sua vez, a estimativa do percentual do Investimento Público Direto em educação por estudante/ano na educação básica em relação ao PIB *per capita*, por nível de ensino. Essa evolução, para os últimos três anos, equivale a um incremento anual de 0,2% do PIB em educação. No nosso entendimento, esse deveria

Tabela 4

Estimativa do percentual do Investimento Público Direto em educação por Estudante/Ano na Educação Básica em relação ao PIB per capita, por nível de ensino com Valores Corrigidos para 2008 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – no período 2000-2008.					
Ano	Educação Básica (R\$)	Educação Infantil (R\$)	1ª a 4ª Séries E.F. (R\$)	5ª a 8ª Séries E.F. (R\$)	Ensino Médio (R\$)
2000	11,7	13,4	11,5	11,8	11,2
2001	12,0	12,0	11,3	12,7	12,6
2002	12,0	11,4	13,3	12,3	8,9
2003	11,7	12,6	12,4	11,7	9,9
2004	12,0	12,8	12,7	12,8	8,8
2005	12,3	11,7	13,7	13,1	8,6
2006	13,9	12,0	14,4	15,7	11,1
2007	15,3	13,8	16,0	16,7	12,2
2008	16,6	13,9	17,4	18,6	13,4

ser o esforço mínimo anual para os próximos anos para fazer face aos desafios da equidade e da qualidade, como veremos melhor mais adiante.

Apesar do esforço dos dois últimos anos para elevar os recursos para a educação básica, é ainda notório que esse esforço precisa ser bastante ampliado, ao menos para chegar pró-

ximo ao investimento feito pelos países vizinhos, que gira em torno de U\$ 2 mil dólares por aluno/ano.

2.3. A Gestão democrática da educação básica

Da mesma forma que a valorização dos professores e o financiamento da educação são fatores determinantes para uma educação de qualidade, a gestão da educação, seja no nível da escola ou dos sistemas, é outro importante fator para promover essa qualidade. Nesse contexto, a profissionalização de uma gestão democrática apresenta-se com um pré-requisito essencial no processo da gestão da educação. Nos tempos atuais não é mais aceitável que gestores sejam escolhidos por critérios políticos, sem nenhuma condição de liderança e de formação para gerir uma escola ou um sistema de ensino. A profissionalização requer, por sua vez, formação sólida e uma cultura de planejamento com apoio de instrumentos adequados de gestão, enquanto a gestão democrática introduz legitimidade por um lado, e fortalecimento da autonomia escolar por outro; maior autonomia associa-se com maior responsabilização e transparência social das decisões tomadas. Isso requer uma maior integração com a comunidade escolar e local.

Com o advento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um novo contexto de se trabalhar com um norte claro foi estabelecido para a educação brasileira, conforme destacamos anteriormente. Estados e municípios cada vez mais precisarão trabalhar em um novo ambiente, pautado pelo regime de colaboração entre União, Estados e municípios, compartilhando projetos e resultados para melhorar a qualidade do ensino público no Brasil. Com o PDE, diretrizes e metas foram estabelecidas para que os entes federati-

vos alcancem o IDEB 6,0. Para tanto, cada ente deve cumprir gradualmente, ano a ano, a sua parte a partir de um diagnóstico prévio elaborado por especialistas. Nesse sentido, para que esse cumprimento de tarefas e metas seja realizado de maneira eficiente, torna-se necessário profissionalizar a gestão educacional, no seu sentido mais amplo, não apenas a pedagógica, mas também a financeira e de recursos humanos, como também dar uma maior transparência ao desenvolvimento das ações que levem aos resultados esperados.

Foi com esse espírito que o Ministério da Educação estabeleceu para cada ente federativo um Plano de Ações Articuladas, o chamado PAR. Trata-se de um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. Os Estados e municípios foram convidados a fazer a sua adesão ao PAR, e a resposta de 100% a esse convite do MEC mostrou claramente o reconhecimento dos entes federativos a esse novo modelo de gestão. Nesse cenário, cada município e estado possui o seu próprio PAR, respeitando sua autonomia, em busca de melhores resultados educacionais. Outros aspectos importantes que o PAR introduz são a transparência e o acompanhamento da sociedade nas ações desenvolvidas, permitindo assim um maior controle social. O grande desafio do MEC agora será de ter para cada escola um PAR. Isso naturalmente invoca a necessidade de se construir para cada escola pública um instrumento de gestão e de financiamento no rumo da qualidade educacional, não só para algumas escolas, mas para todas.

3. Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi)⁴

3.1. O CAQi e a legislação atual

A legislação vigente assegura que o ensino oferecido em nossas escolas deve se processar dentro de padrões mínimos de qualidade, conforme se constata nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, e nos artigos 3º e 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O parágrafo 1o do artigo 211 da CF indica claramente o papel da União em atuar no sentido de se buscar uma maior equalização de oportunidades educacionais, mediante um esforço de repasse de recursos e assistência técnica aos entes federados, de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino: *A União organizará o sistema federal de ensino (...) e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.*(grifos nossos)

Já a LDB, em seu inciso IX do artigo 4º, especifica a necessidade de se definirem os insumos necessários para o alcance de padrões mínimos de qualidade, abaixo dos quais, afinal, se estaria ferindo o direito à aprendizagem adequada dos alunos: *“padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.*

⁴ (a) CARREIRA, Denise; PINTO José Marcelino Rezende, Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil, Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, São Paulo, 2007; (b) CARREIRA, Denise; PINTO José Marcelino Rezende, Educação Pública de Qualidade: quanto custa esse direito?, Brasil (2010).

Esses mandamentos exigem, portanto, a necessidade de se estabelecer o que são esses padrões mínimos e os insumos associados aos mesmos. O CAQi surge como uma resposta a esse inviolável direito, ou seja, o de garantir que cada cidadão desse país tenha acesso a uma educação de qualidade, ao apresentar com clareza os insumos necessários a esse direito.

Por compreender a importância dessa iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e pela sua função de elaborar diretrizes para uma educação de qualidade, o Conselho Nacional de Educação firmou, em 2008, parceria com a Campanha, para considerar o CAQi como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país. Em outras palavras, o CNE entende que a adoção do CAQi representa um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos.

3.2. Premissas do CAQi:

O CAQi representa um primeiro passo rumo à qualidade almejada, pois estabelece padrões mínimos de qualidade da Educação Básica por etapas e suas fases, e pela modalidade de escola de Educação do Campo, tomando por base a legislação vigente. É esperado, por ser o início de um processo, que o valor do CAQi aumente com o passar dos anos, à medida que, por exemplo, em vez de uma escola de tempo parcial seja oferecida uma escola em tempo integral.

Na proposta atual, com exceção das Creches, todas as outras etapas da educação básica são consideradas para serem oferecidas em tempo parcial. Entretanto, a implantação gradual

de uma escola de tempo integral deve fazer parte da agenda das políticas públicas para a educação em nosso país. Felizmente, estudos recentes mostram uma quantidade significativa de experiências das mais variadas formas e matizes de ampliação de jornada escolar para estudantes e professores. São experiências que vão desde o nível nacional, passando por diversos Estados e atingindo inúmeros Municípios. Experiências que vêm se ampliando gradativamente e que necessitam de um suporte técnico-financeiro para se firmar e se manter.

3.3. Padrões mínimos e fatores que mais impactam no cálculo do CAQi.

O valor do CAQi foi calculado a partir dos insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem **que levem gradualmente a uma educação de qualidade, que pode ser inicialmente aferida para um IDEB igual a 6**, como esperado pelo MEC. Esse valor do IDEB corresponde aos padrões atuais de qualidade dos países da comunidade europeia. No contexto do CAQi, os padrões mínimos podem ser definidos como aqueles que levam em conta, entre outros parâmetros, os seguintes:

Professores qualificados com remuneração adequada e compatível a de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho, com regime de trabalho de 40 horas em tempo integral numa mesma escola. No cálculo do CAQi, fixou-se um adicional de 50% para os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior em relação aos demais profissionais que possuem nível médio com habilitação técnica; para aqueles que possuem apenas formação de ensino fundamental foi previsto um salário correspondente a 70% com relação àqueles de nível médio.

A existência de pessoal de apoio técnico e administrativo que assegure o bom funcionamento da escola, como a preparação da merenda, funcionamento da biblioteca, limpeza predial e setor de secretária da escola, por exemplo.

A existência de creches e escolas possuindo condições de infraestrutura e de equipamentos adequados aos seus usuários.

A definição de uma relação adequada entre o número de alunos por turma e por professor, que permita uma aprendizagem de qualidade. Nessa proposta, as seguintes relações aluno/professor por turma foram consideradas: (a) creche: 13 crianças, (b) pré-escola: 22 alunos, (c) ensino fundamental, anos iniciais: 24 alunos, (d) ensino fundamental, anos finais: 30 alunos e (e) ensino médio: 30 alunos. Assim, o CAQi foi construído, no que se refere ao número de salas e alunos, com as seguintes características: uma creche com 130 crianças (10 salas e 10 turmas); uma pré-escola com 240 alunos (6 salas e 12 turmas); uma escola para os anos iniciais do ensino fundamental com 480 alunos (10 salas e 18 turmas); uma escola para os anos finais do ensino fundamental com 600 alunos (10 salas e 20 turmas); uma escola de ensino médio com 900 alunos (15 salas e 30 turmas). Para as escolas nas áreas rurais, na modalidade de escola de educação do campo, as referências foram: uma escola para os anos iniciais do ensino fundamental com 60 alunos (2 salas e 4 turmas); uma escola para os anos finais do ensino fundamental com 100 alunos (2 salas e 4 turmas). Esses dados são mostrados a seguir na tabela 5.

Em resumo os fatores que mais impactam no cálculo do CAQi são: 1) tamanho da escola/creche; 2) jornada dos alunos (tempo parcial *versus* tempo integral); 3) relação alunos/turma ou alunos/professor; 4) valorização dos profissionais do magistério, incluindo salário, plano de carreira e formação inicial e continuada.

Tabela 5

Estimativa do número de alunos, classes, total de professores, número de salas de aula, alunos/classe, jornada diária do aluno e jornada semanal do professor por etapa da Educação Básica.*							
Etapa da Educação Básica	N° de Alunos	N° de Classes	N° de Professores	Salas de Aula	Alunos por Classe	Jornada do Aluno (horas/dia)	Jornada Semanal do professor
Creche	130	10	20	10	13	10	40
Pré-escola	240	12	12	06	22	05	40
E.F. – Anos iniciais	480	18	20	10	24	05	40
E.F. – Anos finais	600	20	20	10	30	05	40
Ensino Médio	900	30	30	15	30	05	40
E.F. – Anos iniciais (Escola de Educação do Campo)	60	04	04	02	15	05	40
E.F. – Anos finais (Escola de Educação do Campo)	100	04	04	02	25	05	40

**Para fixar a relação do número de alunos por turma, o CAQi tomou como referência a relação prevista no projeto original da LDB (substitutivo de Jorge Hage), assim como aquela para a educação infantil constante no documento Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil do MEC de 1988.*

No cálculo do CAQi, para cada etapa da educação básica, foram separado os custos de implantação (aquisição de terreno, construção do prédio, compra de equipamentos e material permanente) daqueles associados com os de manutenção e de atualização, necessários para assegurar as condições de oferta educacional de qualidade ao longo do tempo. Os primeiros custos, os de implantação, são realizados de uma

única vez, seria o que poderíamos chamar do “ano zero” do CAQi, os outros dois devem acontecer ano após ano.

Para cada etapa da educação básica foi desenvolvido estudos para definir a estrutura e as características do prédio, relação de equipamentos e material permanente, além dos insumos necessários ao bom funcionamento da escola. A título de exemplo, mostramos nas tabelas 6, 7 e 8 esses dados para a Pré-Escola. Para as outras etapas, esses dados e informações podem ser vistos no trabalho original do CAQi.

A tabela 6 apresenta as características do prédio para abrigar a oferta de Pré-Escola para 240 crianças (20 crianças por turma) e 12 professores com jornada de 40 horas semanais. O modelo proposto corresponde a uma área de 705 m².

Tabela 6

Estrutura e características do prédio da Pré-Escola.		
Descrição do prédio	Quantidade	m²/item
1. Salas de aula	06	30
2. Sala de direção/equipe	02	20
3. Sala de professores	01	15
4. Sala de leitura/biblioteca/computação	01	45
5. Refeitório	01	45
6. Copa/Cozinha	01	15
7. Quadra coberta	01	200
8. Parque infantil	01	10
9. Banheiro de funcionários/professores	02	10
10. Banheiro de alunos	06	10
11. Sala de depósito	03	15
12. Salas de TV/DVD	01	30
Total (m ²)	-	705

A tabela 7, por sua vez, mostra os equipamentos e materiais permanentes para essa pré-escola com essas características.

Tabela 7

Equipamento e material permanente para a pré-escola.	
Descrição do prédio	Quantidade
1. Esportes e brincadeiras	
1.1. Colchonetes (para educação física)	25
1.2. Conjunto de brinquedos para parquinho	01
2. Cozinha	
2.1. Freezer de 305 litros	01
2.2. Geladeira de 270 litros	01
2.3. Fogão industrial	01
2.4. Liquidificador industrial	01
2.5. Botijão de gás de 13 quilos	02
3. Coleções e materiais bibliográficos	
3.1. Enciclopédias	01
3.2. Dicionário Houaiss ou Aurélio	01
3.3. Outros dicionários	02
3.4. Literatura infantil	2.640
3.5. Material complementar de apoio pedagógico	100
4. Equipamentos para áudio, vídeo e foto	
4.1. Retroprojektor	01
4.2. Tela para projeção	01
4.3. Televisor de 20 polegadas	06
4.4. Suporte para TV e DVD	06
4.5. Aparelho de DVD	06
4.6. Máquina fotográfica	01
4.7. Aparelho de CD e rádio	06

Tabela 7 Continuação

Equipamento e material permanente para a pré-escola.	
Descrição do prédio	Quantidade
5. Processamento de Dados	
5.1. Computador para administração/docentes	05
5.2. Impressora jato de tinta	01
5.3. Impressora laser	01
5.4. Copiadora multifuncional	01
5.5. Guilhotina de papel	01
6. Mobiliária e aparelhos em geral	
6.1. Carteiras	132
6.2. Cadeiras	132
6.3. Mesa tipo escrivaninha	06
6.4. Arquivo de aço com 4 gavetas	06
6.5. Armário de madeira com 2 portas	06
6.6 Mesa para computador	05
6.7. Mesa de leitura	01
6.8. Mesa de reunião da sala de professores	01
6.9. Armário com 2 portas para secretaria	01
6.10. Mesa para refeitório	07
6.11. Mesa para impressora	02
6.12. Estantes para biblioteca	09
6.13. Quadro para sala de aula	06
6.14. Bebedouro elétrico	02
6.15. Circulador de ar de parede	06
6.16. Máquina de lavar roupa	01
6.17 Máquina Secadora	01
6.18 Telefone	01

Tabela 8

Insumos de referência para o funcionamento da pré-escola projetada nas tabelas 6 e 7	
Insumos	Quantidade
1. Pessoal docente	
Professor com ensino superior (40 h)	06
professor com ensino médio (40h)	06
2. Pessoal de gestão escolar	
Direção	01
Secretária	01
Manutenção e infraestrutura	03
Coordenador pedagógico	01
3. Bens e serviços	
Água/luz/telefone (mês)	12
Material de limpeza (mês)	12
Material didático (por aluno ao ano)	240
Projetos de ações pedagógicas (por aluno ao ano)	240
Material de escritório (mês)	12
Conservação predial (ano)	01
Manutenção e reposição de equipamento (mês)	12
4. Alimentação	
Funcionários	02
Alimentos (refeição/dia)	240
5. Custos na administração central	
Formação profissional	20
Encargos sociais (20% do pessoal)	-
Administração e supervisão (5%)	-
% do PIB per capita estimado pelo CAQi por aluno	15,1%*

**Considerando o PIB per capita de 2008 de R\$ 15.240,00, o valor estimado para o aluno pré-escola/ano será de R\$ 2.301,24. Assim, para manter essa pré-escola de 240 alunos funcionando de acordo com os padrões mínimos do CAQi, será necessário um custo de manutenção e atualização anual de R\$ 552.297,60.*

Após a sua implantação, seguindo as características apresentadas nas tabelas 6 e 7, mostramos na tabela 8 (página anterior) os insumos básicos para o funcionamento dessa pré-escola.

3.4. Síntese do CAQi

A seguir, na tabela 9, apresentamos uma síntese do CAQi para cada uma das etapas da educação básica.

Tabela 9

Síntese geral das creches e escolas do CAQi					
Etapa da Educação Básica	Tamanho médio (alunos)	Jornada diária dos alunos (horas)	Média de alunos por turma	Número de professores	Custo Total (% do PIB per capita)*
Creche	130	10	13	20	39,0%
Pré-escola	240	05	22	12	15,1%
Ensino Fundamental – anos iniciais	480	05	24	20	14,4%
Ensino Fundamental – anos finais	600	05	30	20	14,1%
Ensino Médio	900	05	30	30	14,5%
Ensino Fundamental – anos iniciais (Escola de Educação do Campo)	60	05	15	04	23,8%
Ensino Fundamental – Anos finais (Escola do Campo)	100	05	25	04	18,2%
E.F. – Anos finais (Escola de Educação do Campo)	100	04	04	02	25

**Esse custo se refere ao de manutenção e atualização anual, após a implantação da Creche ou da escola do CAQi.*

Não obstante os dados do Investimento Público Direto em Educação (IPDE), mostrados na Tabela 3, que indicam o esforço total da União, Estados e municípios na área de educação, eles, por sua vez, não retratam quanto desse investimento,

de fato, chega à escola. Uma parte significativa, por exemplo, é gasta com o funcionamento da máquina pública. Também no IPDE se insere investimentos em projetos complementares aplicados ao setor da educação, que não estão diretamente relacionados aos insumos necessários a manutenção da escola. Uma vez que o CAQi tem o foco nesses insumos, uma melhor e mais justa comparação deve ser feita com os valores aplicados no FUNDEB. Isto é agora mostrado na tabela 10.

Tabela 10

Síntese geral das Creches e escolas do CAQi			
Etapa da Educação Básica	Valores previstos pelo CAQi – ano 2008	FUNDEB – 2008*	Δ (CAQi – FUNDEB)
Creche	5.943,60	1.251,00	+4.692,60
Pré-escola	2.301,24	1.024,00	+1.277,24
Ensino Fundamental – anos iniciais	2.194,56	1.137,00	+1.057,56
Ensino Fundamental – anos finais	2.148,84	1.251,00	+933,84
Ensino Médio	2.209,80	1.365,00	+844,80
Ensino Fundamental – Escola de Educação do Campo – anos iniciais	3.627,12	1.194,00	+2.433,12
Ensino Fundamental – Escola de Educação do Campo – anos finais	2.773,68	1.308,00	+1.465,68

*Referência 8(b).

Notadamente, esses números revelam que as maiores diferenças são verificadas na educação infantil, mais precisamente na creche, e no ensino fundamental – anos iniciais da escola de educação do campo.

4. Conclusões

O estudo aqui apresentado mostra claramente que a educação de qualidade para todos os brasileiros é ainda um desafio a ser vencido, na medida em que, além das demandas atuais, tem-se uma enorme dívida histórica educacional com a Nação. Nesse contexto, os desafios que se apresentam podem ser resumidos por:

Desafio do acesso: universalizar a pré-escola e o ensino médio, em consonância com a Constituição Federal, alterada pela Emenda Constitucional 59/2009, promulgada em novembro de 2009.

Desafio da equidade: reduzir a enorme diferença entre escolas, com relação às suas respectivas condições de infraestrutura.

Desafio da valorização do magistério: i) implantar Planos de Cargos e Carreira para os profissionais da educação, nos termos da Constituição Federal (inciso V e parágrafo único do artigo 206), das Leis nº 9.394/96 (§1º do artigo 8º e artigo 67), nº 11.494/2007 (artigo 40) e nº 11.738/2008 (artigo 6º), bem como do Parecer CNE/CEB nº 9/2009 e da Resolução CNE/CEB nº 2/2009; ii) fazer cumprir a Lei nº 11.738/2008, que estabelece o piso nacional salarial para os profissionais da educação e hora-atividade para o docente; e iii) promover uma formação adequada inicial e continuada desses profissionais.

Desafio da aprendizagem: assegurar que os Estados, Distrito Federal e Municípios alcancem, nos próximos dez anos, um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 6,0, o que representa que pelo

menos 70% dos nossos alunos aprendam o esperado ao final de cada etapa da Educação Básica, tanto em língua portuguesa como em matemática.

Desafio do financiamento e da gestão: introduzir um **padrão de qualidade inicial** para as escolas públicas brasileiras, agregado a um financiamento adequado e compatível com as exigências da sociedade contemporânea e, por fim, melhorar a qualidade da gestão da educação, tanto da escola quanto dos sistemas educacionais.

Para a conquista da educação de qualidade social para todos, é essencial que os sistemas de ensino da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios adotem como política pública a referência dos padrões mínimos do CAQi, estabelecendo diretrizes e metas, mediante planos de ação orgânicos e articulados em regime de colaboração, como instrumentos de melhoria e modernização da gestão educacional. Esta política deve ser implantada até 2016, ano em que deve se completar a implementação da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, nos termos do artigo 6º da Emenda Constitucional nº 59/2009.

Nesse sentido, para sua efetivação torna-se necessário que os governos, nas suas esferas de responsabilidade, assegurem os insumos previstos no CAQi para todas as escolas públicas de educação básica, prevendo-os nos respectivos Planos de Educação, Planos Plurianuais e Leis Orçamentárias, e garantindo o controle social de sua execução.

Recomenda-se, por fim, assegurar que o investimento mínimo em educação pública siga o crescimento mínimo de 0,2% do PIB ao ano, o que equivale a um aumento de 1% do PIB em

cinco anos, para fazer face ao inviolável direito da educação de qualidade para todos os brasileiros.

Referências Bibliográficas

BARROS, K.O., A escola de tempo integral como política pública educacional: a experiência de Goianésia – GO de 2001 a 2006, XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2007, Porto Alegre.

CARREIRA, Denise; PINTO José Marcelino Rezende. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*, Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, São Paulo, 2007;

_____. Educação Pública de Qualidade: quanto custa esse direito?, Brasil 2010.

FERREIRA, S.; VELOSO, F.A.. *Mobilidade Intergeracional de Educação no Brasil. Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 33, 2003. p 481-513.

MAURÍCIO, L.V., *Escritos, representações e pressupostos da escola pública de horário integral*, Aberto, Brasília, v. 22, nº 80, 2009. p 15-31.

NERI, Marcelo. *Você no mercado de trabalho*. Centro de Políticas Sociais, Fundação Getulio Vargas. 2008.

RUIZ, Antonio Ibanez; RAMOS, Mozart Neves; e HINGEL, Murílio. *Escassez de Professores no Ensino Médio: Propostas Estruturais e Emergenciais*, CNE/CEB, Brasília, maio de 2008.

A Educação Profissional e o Mundo do Trabalho na Conae 2010

Francisco Aparecido Cordão
*Presidente da Câmara de Educação Básica
do Conselho Nacional de Educação.*

O tema da educação profissional mereceu um destaque especial nos debates da Conae 2010 em dois eixos temáticos: no eixo 03, em torno do tema “democratização do acesso, permanência e sucesso escolar”, com um colóquio sobre “educação profissional – demanda e inclusão social”, e no eixo 06, em torno do tema “justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade”, com um colóquio sobre “educação e mundo do trabalho”, que contou com minha participação na mesa dos trabalhos, fazendo uma exposição e participando dos debates desse assunto que julgo da maior importância no contexto da educação nacional para a inclusão de todos os brasileiros.

A educação profissional e tecnológica é concebida pela atual LDB – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, como integrada “aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia”(Artigo 39). É como a LDB traduz o “direito à profissionalização” que, de acordo com o Artigo 227 da nossa Constituição Federal, deve ser garantido “com absoluta prioridade” por parte “da família, da sociedade e do Estado”.

Mas nem sempre foi assim. No Brasil, a educação profissional, ou então, a “qualificação para o trabalho” (“CF – Ar-

tigo 2005 – fini” ou “formação para o trabalho” (CF – Artigo 214 – IV), tradicionalmente, não tem sido colocada na pauta da sociedade brasileira como parte da educação universal. Até meados da década de oitenta do século passado ela ainda era associada ao conceito de “formação de mão de obra”, reproduzindo um dualismo presente na sociedade brasileira entre a educação das “elites” e a da maioria da população. Esse dualismo é fruto de nossa herança colonial e escravista, que influenciou negativamente, de forma preconceituosa, as relações sociais entre as chamadas “elites condutoras” e os operários, em especial aqueles que executam trabalhos manuais. Essa visão colonial de sociedade influenciou decisivamente a antiga visão de educação profissional.

Não é possível esquecer que a escravidão, no Brasil, perdurou por mais de três séculos. É oportuno ressaltar que, nesse período, independentemente da boa qualidade do produto ou do serviço executado, ou mesmo de sua importância na cadeia produtiva, os trabalhadores que executavam os serviços e respondiam pela qualidade do produto de seu trabalho sempre foram relegados a uma condição social inferior. Esses trabalhadores eram escravos. Não eram cidadãos. Para eles, não se reconhecia o direito à educação escolar acadêmica, pois era vista como desnecessária para a formação da “mão de obra”. Essa mentalidade tacanha perdurou por mais um século após a chamada libertação dos escravos. Assim, também a formação profissional sequer era considerada como educação, a não ser que fosse atrelada à educação acadêmica, a única aceita como verdadeira educação. O restante sempre foi considerado como mera “formação de mão de obra”, independentemente de como fosse executado. Preconceituosamente, tem sido reduzido a treinamento operacional, desprovido de qual-

quer conhecimento. Na prática, muitas vezes, tem sido assim mesmo, desempenhando funções de preparação para postos de trabalho bem caracterizados e definidos, para os quais seria necessário adquirir certos automatismos facilitadores da execução das tarefas profissionais, muitas delas rotineiras, mas nem por isso desprovidas de conhecimento. Não tem sido fácil para os educadores brasileiros que trabalham com a educação profissional se livrar desse pesado fardo de preconceito curtido em séculos de colonialismo e escravidão. Conhecimento é próprio da academia e não do trabalho, por conseguinte, formação profissional é algo sempre de menor importância, que sequer pode ser considerado verdadeiramente como educação.

Essa desvinculação entre educação escolar e formação profissional para o trabalho perdurou até meados do século passado, pois as atividades econômicas predominantes na sociedade brasileira de então não exigiam educação básica regular, mesmo para o desenvolvimento de programas de educação profissional formal. Tanto assim, que a formação profissional, no Brasil sempre foi reservada, desde as suas origens, às classes menos favorecidas, àqueles que necessitavam engajar-se de imediato na força de trabalho e que tinham pouco acesso à escolarização básica regular.

Por outro lado, desde os primórdios, a formação profissional no Brasil, também tem assumido um caráter eminentemente assistencialista. Esse caráter tem marcado profundamente toda a história da formação profissional brasileira. Ainda na época do império brasileiro, em meados da década de quarenta do século XIX, foram construídas dez casas de educandos e artífices, em dez capitais de províncias. Essas casas tinham como principal objetivo “a diminuição da criminalidade e da vagabundagem”. Na mesma linha, logo na década seguinte, o

mesmo governo imperial criou estabelecimentos especiais para abrigar os menores abandonados e órfãos, os chamados “asilos da infância e dos meninos desvalidos”, onde esses menores aprendiam as primeiras letras e, a seguir, eram encaminhados ao trabalho em oficinas públicas e privadas, mediante contratos de trabalho fiscalizados pelo então Juizado de Órfãos.

No início do século XX, o ensino profissional continuou mantendo, basicamente, o mesmo traço assistencial herdado do período imperial, isto é, de um ensino profissional voltado para os menos favorecidos socialmente, para os órfãos e demais “desvalidos da sorte”. Paulatinamente, entretanto, essa orientação assistencialista, focada no atendimento a menores abandonados, foi dando lugar a uma outra orientação, considerada cada vez mais relevante, com o objetivo declarado de preparar operários para o trabalho, em especial para a indústria nascente e para o desenvolvimento das atividades comerciais e de prestação de serviços.

Considero que uma mudança significativa tenha ocorrido em 1906. Nesse ano, o ensino profissional passou a ser atribuição não mais dos órgãos de assistência social e de proteção aos órfãos e menores abandonados, mas sim do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Consolidou-se, então, uma concepção de formação profissional orientada para o desenvolvimento dos chamados “setores produtivos” e, com isso, consolidou-se uma política de incentivo ao desenvolvimento do ensino comercial, industrial e agrícola. Foi incentivada a criação de escolas comerciais, públicas e privadas, como por exemplo, a Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado, em São Paulo e outras tantas públicas, em Estados como Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco e Minas Gerais. Foram criados, também Liceus de Artes e Ofícios para atendimento prioritá-

rio ao ensino industrial e, ainda, numerosas escolas agrícolas, destinadas à formação de “chefes de cultura, administradores e capatazes”. Os ferroviários instalaram várias escolas de oficinas para a formação de profissionais que pretendessem trabalhar na malha ferroviária, as quais desempenharam papel da maior relevância para o desenvolvimento da educação profissional brasileira, tornando-se os embriões da organização do ensino profissional no início do século XX.

Em 1910, Nilo Peçanha, então Presidente da República, instalou 19 escolas de Aprendizes e Artífices, em várias regiões do país. Essas escolas, voltadas mais para a área industrial, de forma similar aos Liceus de Artes e Ofícios, acabaram se tornando o primeiro passo efetivo para a implantação de uma robusta rede federal de educação profissional e tecnológica no Brasil.

Entretanto, até o início da década de quarenta do século passado, a formação profissional praticamente se limitava ao treinamento operacional para uma produção em série e padronizada. Era a época da incorporação maciça de operários semiqualeificados, os quais precisavam ser rapidamente adaptados para o exercício de determinadas funções nos respectivos postos de trabalho, desempenhando tarefas simples, rotineiras e previamente especificadas e claramente delimitadas. Apenas uma pequena minoria de trabalhadores carecia desenvolver competências profissionais em níveis de maior complexidade. Em virtude de uma rígida separação, no mundo do trabalho, entre planejamento, supervisão e controle de qualidade, de um lado, e de outro, a execução de tarefas previamente definidas e bem delimitadas, quase não havia margem de autonomia para o trabalhador engajado na linha de produção. Assim, o monopólio do conhecimento técnico e organizacional, quase sem-

pre, cabia apenas aos trabalhadores de nível gerencial. Nesse contexto, a baixa escolaridade da grande massa trabalhadora sequer era considerada um grave entrave para o desenvolvimento econômico da Nação. A nossa escola básica, embora de boa qualidade, ainda era bastante elitista e os filhos nascidos nas classes populares tinham pouco acesso aos níveis mais elevados de educação e davam graças a Deus quando conseguiam ter um mínimo de acesso aos programas de instrução pública primária.

Em 1937, a Constituição Brasileira outorgada pelo regime ditatorial do “Estado Novo”, liderado por Getúlio Vargas, previa, em seu artigo 129, a existência de “escolas vocacionais e pré-vocacionais”, como um “dever do Estado”, para com as “classes menos favorecidas”, o que deveria ser cumprido com a “colaboração das indústrias e dos sindicatos econômicos”, as chamadas “classes produtoras”, as quais deveriam, “criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados”.

Essa determinação constitucional relativa ao ensino vocacional e pré-vocacional possibilitou a criação, em 1942, do SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, e em 1946, do SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial. Possibilitou, ainda, a organização da Rede Federal de Estabelecimentos de Ensino Industrial, tomando-se como base a antiga rede de escolas de aprendizes e artífices, as quais foram reaparelhadas para funcionar como Escolas Técnicas Federais. Com isso, consolidou-se a implantação da educação profissional no Brasil. Inegavelmente, foi dado um passo da maior importância para a profissionalização dos nossos trabalhadores.

Por outro lado, continuava firme o dualismo entre a educação e a formação profissional, que era destinada prioritaria-

mente para as “classes menos favorecidas”. Tanto assim que o conjunto das Leis Orgânicas da Educação Nacional, definidas no período de 1942 a 1946, sob a liderança do Ministro Gustavo Capanema, bem explicitou essa herança dualista em matéria de educação. De um lado, tínhamos a educação secundária, normal e superior, destinada a “formar as elites condutoras do país” e de outro, o ensino profissional, cujo objetivo primordial era o de oferecer “formação adequada aos filhos dos operários, aos desvalidos da sorte e aos menos afortunados, aqueles que necessitavam ingressar precocemente na força de trabalho”.

Essa separação rígida mantida no conjunto das Leis Orgânicas da Educação Nacional entre o ensino profissional e o ensino secundário, normal e superior, além de acentuar o preconceito contra o ensino profissional, ainda significou, na prática, que a junção desses dois ramos de ensino na órbita de um único Ministério, o da Educação e Saúde Pública, foi apenas um ato formal, ainda não ensejando a necessária e desejável “circulação de estudos” entre o ensino acadêmico regular e o ensino profissional. Obviamente, essa separação tem raízes históricas, uma vez que, desde o início do período republicano, o ensino secundário, normal e superior era de competência do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores e o ensino profissional, por sua vez, estava afeto ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Só na década de trinta é que esses dois ramos do ensino passaram formalmente para o âmbito do Ministério da Educação e Saúde Pública, mas efetivamente, só na década de cinquenta é que se conseguiu algum nível de equivalência entre eles, permitindo a efetiva circulação de estudos entre os ramos acadêmicos e profissionalizantes de ensino.

A Lei Federal nº 1.076/50, já promulgada sob forte influência dos primeiros debates em torno de nossa primeira LDB,

permitia que os concluintes de cursos profissionais pudessem continuar seus estudos em níveis superiores, desde que aprovados em exames referentes às disciplinas não estudadas naqueles cursos e, assim, provassem “possuir o nível de conhecimento indispensável à realização dos requeridos estudos”. Embora essa equivalência fosse bastante limitada, um primeiro e importante passo estava sendo dado, o qual não permitiria recuos. Esse dispositivo legal, entretanto, só veio a produzir reais efeitos a partir de 1954, após a Lei Federal nº 1.821/53, definir as regras para a aplicação desse regime de equivalência e de circulação de estudos. Os dispositivos dessa Lei só foram regulamentados no final de 1953, pelo Decreto Federal nº 34.330/53, efetivando sua aplicação a partir do ano de 1954.

A plena equivalência de estudos entre todos os cursos do mesmo nível de ensino, sem necessidade de provas e de exames de conhecimentos específicos indicativos das condições de continuidade de estudos, só veio a ocorrer mesmo em 1961, com a aprovação da Lei Federal nº 4.024/61, a Primeira Lei Brasileira de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. A Primeira LDB conseguiu equiparar o ensino profissional, do ponto de vista da equivalência e da continuidade de estudos, para todos os efeitos, com o ensino acadêmico, sepultando de vez, formalmente, ao menos do ponto de vista legal, a velha e tradicional dualidade entre um ensino destinado às “elites condutoras do país” e um outro ensino para os operários e os “desvalidos da sorte”. A partir da vigência de nossa 1ª LDB, todos os ramos e modalidades de ensino do mesmo nível passaram a ser equivalentes, garantindo os mesmos direitos, em termos de continuidade de estudos nos níveis superiores subsequentes.

Essa LDB, entretanto, foi logo reformada e remendada, antes mesmo que completasse dez anos de existência. Em 1968

sofreu o primeiro remendo, com a Lei Federal nº 5.540/68, de 24/11/68, que define Diretrizes e Bases para a reforma do ensino superior. Em 1971, essa LDB sofreu um segundo remendo, com a Lei Federal nº 5.692/71 de 11/08/71, a qual define Diretrizes e Bases para a reforma do ensino do 1º e de 2º Graus, que universalizou a educação profissional no nível do ensino médio, à época denominado ensino de 2º Grau. Essa reforma de 1971 agiu contra a corrente histórica brasileira, considerando a educação profissional como algo universal, no mesmo nível do ensino secundário. Para além dos objetivos declarados, efetivamente, essa reforma educacional foi concebida muito mais para frear a corrida dos novos concluintes do ensino médio, então ensino de 2º Grau, às universidades e ao ensino superior, do que promover a educação profissional técnica dos trabalhadores demandados pela indústria, comércio, agricultura e outras empresas e organizações prestadoras de serviços. Seus efeitos acabaram sendo perversos e danosos. Grande parte das dificuldades atuais da educação profissional no Brasil ainda pode ser explicada pelos efeitos dessa lei, que universalizou a educação profissional de forma burocrática.

Do quadro decorrente da implantação da Lei nº 5.692/71 não podem ser ignoradas as centenas e centenas de cursos técnicos e programas profissionalizantes em classes do ensino de 1º e 2º Graus (ensino fundamental e médio) e do ensino supletivo (EJA – Educação de Jovens e Adultos) sem os investimentos apropriados, quer em termos de equipamentos e instalações, quer em termos de pessoal técnico e docente adequadamente preparados para suas funções no ensino profissional. A implantação generalizada do ensino técnico-profissional no ensino de 2º Grau se deu de forma burocrática e desvinculada de qualquer preocupação maior com a preservação de uma car-

ga horária mínima destinada à educação básica do cidadão ou mesmo de se preservar a carga horária mínima exigida para uma adequada habilitação profissional de técnico de nível médio.

Essa oferta indiscriminada de cursos técnicos perdidos em um ensino de 2º Grau supostamente único provocou, de um lado, a descaracterização das redes de ensino secundário e normal mantidas especialmente pelos governos estaduais e, de outro, o desmantelamento de parte das redes públicas de ensino técnico, de modo especial as estaduais e municipais. Criou-se, com isso, uma falsa imagem da oferta da educação profissional como uma solução acabada para os problemas do emprego no país. O discurso oficial objetivava motivar os alunos para a conclusão de um curso técnico, arrumar um emprego e, assim, conseguir recursos para investir na educação superior, em especial na educação superior privada. Muitos dos cursos criados, entretanto, atenderam prioritariamente a apelos mercadológicos ou então político-eleitorais, muito mais que a demandas reais da sociedade, de modo especial, dos trabalhadores e dos empregadores.

A educação profissional, no âmbito da reforma de 1971, deixou de ficar limitada às instituições especializadas, as quais, bem ou mal, estavam aparelhadas para a oferta desses serviços específicos. Assim, a responsabilidade pela oferta da educação profissional técnica de nível médio ficou difusa e recaiu, também, sobre os já combalidos sistemas estaduais de ensino secundário, os quais se encontravam às voltas com um processo de acelerada deterioração imposta pela pressão decorrente do intenso crescimento quantitativo do ensino fundamental, em acelerado processo de universalização e democratização. Essa situação caótica pode ter interferido pouco nas instituições especializadas em educação profissional, como o SENAI (Serviço

Nacional de Aprendizagem Industrial), o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e outras poucas, públicas e privadas, dentre as quais se destacam as Escolas Técnicas Federais, as quais, muitas delas, por ironia do destino, acabaram se tornando escolas de elite, abrigando alunos que, em sua grande maioria, não estavam orientados para o mundo do trabalho e sim para a educação superior pública, esta também já bastante elitizada.

Se essa situação não interferiu significativamente na qualidade dos serviços de educação profissional ofertada pelas instituições especializadas, o mesmo não pode ser dito em relação aos sistemas públicos de ensino secundário. Estes não receberam o necessário apoio para a oferta de um ensino profissional que apresentasse a qualidade compatível com as exigências desenvolvimentistas do país e ainda tiveram que reduzir a carga horária antes destinada à Educação Básica do cidadão, para destiná-la a uma pseudoprofissionalização. Essa situação provocou uma grita geral dos educadores e dos especialistas, tanto da educação básica quanto da educação profissional. Multiplicaram-se as críticas em seminários, simpósios e congressos. Conselhos de Educação de todo o Brasil se reuniram com o então Conselho Federal de Educação na busca de alternativas. Uma delas foi a de atenuar os efeitos desse tipo de ensino secundário profissionalizante implantado pela Lei Federal nº 5.692/71, com uma nova lei, a Lei Federal nº 7.044/82, de consequências ambíguas e que foi ironizada pelo nosso atual companheiro no Conselho Nacional de Educação, Prof. Luiz Antonio Cunha, como a “reforma da reforma da reforma”, a qual tornou facultativa a profissionalização no então ensino de 2º Grau. Essa reforma da reforma, por um lado, tornou o ensino secundário livre das amarras da profissionalização, e por ou-

tro, praticamente, acabou restringindo a educação profissional às instituições especializadas que haviam resistido ao vendaval provocado pela implantação caótica, confusa e burocrática da Lei nº 5.692/71. Muito rapidamente, orientadas pelos respectivos Conselhos de Educação, as escolas de 2º Grau reverteram suas “grades curriculares” e passaram a oferecer um ensino secundário de natureza exclusivamente acadêmica, às vezes acompanhado de um arremedo de profissionalização. Mesmo após essa reforma da reforma, ainda se continuou gerando falsas expectativas relacionadas com a educação profissional ao se difundir, de forma desordenada e sem amparo em demandas sociais e do mercado de trabalho, a oferta de habilitações profissionais desconexas, dentro de um ensino de 2º Grau sem identidade própria, mantido quase que clandestinamente, de forma associada a uma estrutura de um ensino fundamental tão agigantado quanto ineficaz.

Em 20 de dezembro de 1996, foi sancionada a Lei nº 9.394/96, a nossa segunda LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, situando a educação profissional, de acordo com os dispositivos constitucionais da República Federativa do Brasil, na confluência de dois direitos fundamentais do cidadão: o direito à educação e o direito ao trabalho. Essa nova LDB teve sua redação alterada quanto aos dispositivos referentes à Educação Profissional e Tecnológica por força da Lei nº 11.741/2008. Essas alterações, entretanto, contrariamente ao que pensam alguns educadores, não significam um retorno à situação anterior à atual LDB, ditada pela reforma promovida pela revogada Lei nº 5.692/71. Não representam, de forma alguma, assumir seus cediços objetivos. A modificação promovida em 2008, pelo contrário, enfatiza as orientações já assumidas pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB de 1996, clarean-

do mais os elos e as relações estabelecidas pela atual LDB entre a Educação Básica e a Educação Profissional.

A nova LDB caracterizou com suficiente clareza os elos de relação entre a educação básica e a educação profissional. Primeiramente, definindo os objetivos e o alcance do Ensino Médio, concebido como “etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos”. A LDB define quatro finalidades específicas para esse ensino médio. A primeira delas é a de “consolidação e aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos”. A seguir, a de “preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores”. A terceira finalidade é a de propiciar “o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico”. Finalmente, “a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática no ensino de cada disciplina”. É isso o que as escolas de ensino médio devem garantir aos seus alunos, como formação básica do cidadão para a vida em sociedade.

A educação profissional, por seu turno, não deve concorrer com a educação básica do cidadão. Esta, adotando “metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes”, deverá destacar “a educação tecnológica básica; a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania”. A educação profissional é complementar a essa educação básica

do cidadão, mesmo que oferecida de forma integrada com o ensino médio. A norma é clara: “O ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas”, de acordo com o definido no *Caput* do novo Artigo 36-A da LDB.

Neste contexto, por exemplo, a oferta da educação profissional técnica pode ocorrer de forma articulada com o ensino médio, seja na alternativa integrada, em um “curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio na mesma instituição de ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno” (Artigo 36-C – Inciso I), seja de forma concomitante com o ensino médio, em cursos distintos, “oferecida a quem ingresse no ensino médio ou já esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso” (Artigo 36-C – Inciso II). Essa alternativa pode ser oferecida “na mesma Instituição de Ensino”, ou “em Instituições de Ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis” (Idem, alíneas “a” e “b”), ou mesmo “em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projeto pedagógico unificado” (Idem, alínea “c”). O que não pode, entretanto, é ofuscar a oferta da educação básica, a qual deve fornecer à educação profissional os necessários fundamentos científicos e tecnológicos. A relação do ensino médio com a educação profissional é clara. Cabe ao ensino médio, enquanto “etapa final da educação básica”, em termos de participação no processo de profissionalização dos trabalhadores, obrigatoriamente, “a preparação geral para o trabalho”. A “habilitação profissional”, incumbência maior das “Instituições especializadas em educação profissional”, quando oferecida pela escola de ensino médio, de forma facultativa, como estabelece o novo

Parágrafo Único do artigo 36-A, não pode servir de pretexto para desmascarar o cumprimento de sua finalidade precípua do ensino médio, que é a de propiciar a “formação geral do educando”, indispensável para o exercício de sua cidadania.

O atual Artigo 36-B define as formas de desenvolvimento da educação profissional técnica de nível médio, como “articulada” (integrada ou concomitantemente) ou “subsequente” ao ensino médio. Ressalta, entretanto, que a educação profissional deverá observar “os objetivos e definições contidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação”, bem como “as normas complementares dos respectivos sistemas de ensino”, e ainda, “as exigências de cada instituição de ensino, nos termos do seu Projeto Pedagógico”. O novo dispositivo legal, portanto, reforça o regime de colaboração instituído pelo artigo 211 da Constituição Federal e reafirmado pelo artigo 8º da LDB, ao tempo em que reforça a importância do Projeto Pedagógico da escola, nos termos dos artigos 12, 13 e 14 da LDB, à luz das Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação e das normas complementares definidas pelos respectivos sistemas de ensino.

O enfoque dado à educação profissional técnica de nível médio pela atual LDB supõe a superação do entendimento tradicional da educação profissional como um simples instrumento de atendimento a uma política de cunho assistencialista, ou mesmo como linear ajustamento às demandas do mercado de trabalho. Ele situa a educação profissional técnica como importante estratégia para que os cidadãos, em número cada vez maior, tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade contemporânea. Para tanto, impõe-se a superação do antigo enfoque da formação profissional centrada apenas na preparação para a execução de um determina-

do conjunto de tarefas, na maior parte das vezes, de maneira rotineira e burocrática. A educação profissional técnica de nível médio requer, para além do domínio operacional de um determinado fazer, a compreensão global do processo produtivo, com a apreensão do saber tecnológico presente na prática profissional dos trabalhadores e a valorização da cultura do trabalho, pela mobilização dos valores necessários à tomada de decisões profissionais. Nesta perspectiva, não basta apenas aprender a fazer. É preciso que o cidadão trabalhador saiba, também, que existem outras maneiras para aquele fazer e que, portanto, saiba, também, porque escolheu o seu fazer desta ou daquela maneira. Em suma, é preciso que a pessoa detenha a inteligência do trabalho que executa. Para tanto, é necessário que, ao aprender, tenha aprendido a aprender e, com isso, esteja habilitada a desempenhar, com competência e autonomia intelectual, suas funções e atribuições profissionais.

A educação profissional técnica de nível médio, definitivamente, deixou de ser mera parte diversificada do ensino médio, como o foi na vigência da revogada Lei nº 5.692/71. O Parecer CNE/CEB nº 16/99 já havia destacado que “a educação profissional, na ldb, não substituí a educação básica e nem com ela concorre. A valorização de uma não representa a negação da importância da outra”. O Parecer CNE/CEB nº. 39/2004, ao atualizar as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Profissional Técnica de Nível Médio aos dispositivos do Decreto regulamentador nº. 5.154/2004, revogando o antigo Decreto nº. 2.2008/1997, enfatizou essa mesma compreensão. A melhoria da qualidade da educação profissional pressupõe uma educação básica de sólida qualidade, a qual constitui condição indispensável para o êxito num mundo do trabalho pautado pela competição, pela inovação tecnológica e pelas crescentes exi-

gências de qualidade, produtividade e conhecimento. A busca de um padrão mínimo de qualidade para a educação profissional, desejável e necessário para qualquer nível ou modalidade de educação, deve ser associada à busca da equidade, como uma das metas da educação nacional.

Neste final da primeira de década do século XXI, caracterizado como a era do conhecimento, se efetivamente queremos nos preparar para as comemorações dos duzentos anos da nossa independência formal, no ano de 2022, preparando os brasileiros para a real independência sócio-cultural, econômico-financeira e plena do Brasil no cenário internacional, é essencial que as pessoas tenham condições de mobilizar conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e emoções, para colocá-los em ação e assim obterem desempenho eficiente e eficaz em sua vida profissional e na busca do pleno exercício de sua cidadania. Esse é o grande desafio de todas as instituições educacionais que orientam suas ações programáticas para a educação profissional. É muito pouco conduzir os seus alunos apenas no aprender a fazer. A UNESCO tem batalhado por um aprendizado mais efetivo, integrando os diversos saberes, no aprender a conhecer, a fazer, a conviver e a ser. Nesta perspectiva, na oferta de programas de educação profissional para o trabalho é essencial desenvolver, além da prática profissional, o conhecimento tecnológico, consolidando o saber presente em sua prática profissional e cultivando os valores inerentes à cultura do trabalho, na convivência do dia a dia do seu exercício profissional, como cidadão trabalhador, responsável e competente. Em suma, que detenha a inteligência do trabalho que executa com a necessária competência profissional e consciência civil.

Essa Educação Profissional e Tecnológica, de acordo com o § 2º do Artigo 39 da atual LDB, abrangerá os seguintes cur-

tos: formação inicial ou continuada ou qualificação profissional (Inciso I), educação profissional técnica de nível médio (Inciso II) e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação (Inciso III).

A modalidade de educação profissional e tecnológica destinada à “Formação Inicial e Continuada ou Qualificação Profissional”, representa o mais amplo universo de necessidades e de atendimento da população em matéria de educação para o trabalho. É nesse nível de profissionalização que Estado e sociedade devem mobilizar esforços e recursos para a ampliação, democratização e progressiva universalização das oportunidades de educação profissional, atendidas as demais prioridades, a exemplo da garantia de educação básica a todos os cidadãos brasileiros, com “padrões mínimos de qualidade”, conforme previstos no Inciso VII do artigo 206 da Constituição Federal e no Inciso IX do artigo 3º, bem como no Inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96. Por isso mesmo, o desafio maior em termos de organização curricular da educação profissional e tecnológica está voltado exatamente para a manutenção da atualidade dos cursos e programas de qualificação profissional, tanto no nível do ensino fundamental quanto no nível do ensino médio, os quais devem ser extremamente ágeis e flexíveis no atendimento às demandas de diferentes segmentos da sociedade.

O nível de educação profissional mais flexível de todos, tanto em relação aos objetivos, currículos e programas, quanto à clientela a ser atendida e à oferta programática, é o da formação inicial e continuada ou qualificação profissional. Essa modalidade deve responder a variadas demandas da economia e da sociedade, especialmente no que se refere à necessidade de adequada oportunidade de qualificação profissional de cada cidadão para o desempenho eficiente e eficaz de suas atividades

profissionais, no atendimento aos requerimentos do mundo do trabalho e às exigências de desenvolvimento da sociedade na qual vive como cidadão e atua produtivamente.

A mesma LDB reafirma, no seu artigo 42, que as instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade”. Este é o fecundo campo da formação inicial e continuada ou qualificação profissional, destinada a atender as necessidades maiores de trabalhadores em busca de colocação no mercado de trabalho. Justamente para atender a essas necessidades dos trabalhadores, a Lei nº. 11.741/2008 incluiu um § 3º no Artigo 37 da LDB, definindo que “a Educação de Jovens e Adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional”.

A educação profissional técnica de nível médio, prevista na Seção IV-A da atual LDB, será desenvolvida nas seguintes formas: “articulada com o ensino médio” (Artigo 36-B – Inciso I) ou “subsequente com o ensino médio” (Idem – Inciso II). “A educação profissional técnica de nível médio articulada” será desenvolvida de forma “integrada”, planejada para “conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma Instituição de Ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno”(Artigo 36-C, Inciso I) ou na forma “concomitante” com o ensino médio, “oferecida na mesma Instituição de ensino” ou “em instituições de ensino distintas”, ou mesmo valendo-se de “convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projeto pedagógico unificado”, sempre “aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis” (Idem – Inciso II e respectivas alíneas). Como a orientação legal prevista no § 1º do Artigo 39 da atual

LDB é no sentido de que a educação profissional e tecnológica deve possibilitar “a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino”, a educação profissional técnica de nível médio abrange tanto a habilitação profissional específica, quanto as qualificações profissionais iniciais ou intermediárias – organizadas de forma independente ou como etapas ou módulos de um mesmo curso técnico, bem como a especialização profissional pós-técnica, presentes no respectivo itinerário formativo da referida habilitação profissional técnica de nível médio, de modo a propiciar contínuo e articulado aproveitamento de estudos e de competências profissionais desenvolvidas.

A habilitação profissional refere-se à profissionalização do técnico de nível médio. Seu concluinte fará jus ao competente diploma de técnico de nível médio, desde que tenha cumprido todas as etapas previstas pelo plano de curso e haja concluído o ensino médio. aquele que não concluir o ensino médio receberá tão somente os certificados de qualificação profissional correspondentes aos módulos ou etapas concluídas. A habilitação profissional só pode ser uma habilitação profissional plena. Não há mais razão para subsistir a antiga “habilitação parcial”, referente ao “auxiliar técnico”, criada ficticiamente pelo Parecer CFE nº 45/72, no âmbito da Lei nº. 5.692/1971, para possibilitar a continuidade de estudos em nível superior. Ou ela é plena ou não é habilitação profissional.

A qualificação profissional que compõe o respectivo itinerário formativo de profissionalização do técnico de nível médio refere-se à preparação para o trabalho em ocupações claramente identificadas no mercado de trabalho (Parágrafo Único do artigo 36-D da LDB). Essa oportunidade de qualificação para o trabalho pode ser oferecida como módulo ou etapa com termi-

nalidade de um curso técnico de nível médio, ou de forma independente, como curso de qualificação profissional, integrante de um determinado itinerário formativo do técnico de nível médio, possibilitando contínuo e articulado aproveitamento de estudos até a conclusão da correspondente habilitação profissional técnica de nível médio. Nesse caso, tais cursos somente poderão ser oferecidos por instituição de ensino que tenha autorizada, também, a respectiva habilitação profissional técnica de nível médio. Seus concluintes farão jus à obtenção de certificados de qualificação profissional, para fins de exercício profissional e de continuidade de estudos até a obtenção do diploma de técnico. A regra para que isso aconteça é a de que “cada etapa caracterize uma qualificação para o trabalho”, como definido pela atual LDB. Essa é uma cláusula pétreia a ser obedecida.

Para matrícula em um módulo, etapa ou curso de qualificação profissional que integre um itinerário profissional de curso técnico de nível médio, deve ser exigido como pré-requisito de escolaridade, no mínimo, a conclusão do ensino fundamental e consequentes condições efetivas de matrícula no ensino médio. Esta é uma condição essencial, uma vez que a conclusão do ensino médio é requisito para que o concluinte do curso técnico obtenha o correspondente diploma de técnico de nível médio.

A especialização profissional oferecida em continuidade, para quem já é portador do diploma de técnico de nível médio, de acordo com o itinerário formativo planejado pela instituição educacional, complementa a habilitação profissional nesse nível de profissionalização e deve apresentar-se como intimamente vinculada às exigências e realidade do mundo do trabalho. Só poderá ser oferecida a quem já tenha sido habilitado como técnico de nível médio no correspondente eixo tecnológico.

Os cursos de educação profissional tecnológica, de graduação e de pós-graduação, deverão ser organizados, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação.

A educação profissional tecnológica, com a oferta de cursos e programas superiores de graduação e de pós-graduação, está comprometida com os objetivos de incentivar o desenvolvimento da capacidade empreendedora e da compreensão do processo tecnológico, em suas causas e efeitos; incentivar a produção e a inovação científico-tecnológica e suas respectivas aplicações no mundo do trabalho; desenvolver competências profissionais e tecnológicas, gerais e específicas, para a gestão de processos e a produção de bens e serviços; propiciar a compreensão e a avaliação dos impactos sociais, econômicos e ambientais resultantes da produção, gestão e incorporação de novas tecnologias; promover a capacidade de continuar aprendendo e de acompanhar as mudanças que ocorrerem nas suas condições de trabalho e de exercício profissional. Para tanto, incumbe as instituições educacionais que oferecem tais programas, adotar como filosofia de trabalho a flexibilidade, a interdisciplinaridade, a contextualização e a atualização permanente de seus cursos, currículos e programas, bem como garantir a identidade, a utilidade e a clareza na identificação dos perfis profissionais de conclusão dos seus cursos, programas e correspondentes organizações curriculares.

Essa concepção de educação profissional e tecnológica, que já estava presente na redação original da LDB, agora de maneira mais enfática a situa na confluência de dois dos direitos fundamentais do cidadão: o direito à educação e o direito ao trabalho. Para atender a esses dois direitos fundamentais

do cidadão, considerando que o exercício profissional de atividades técnicas vem sofrendo grande mutação no atual mundo do trabalho, e que o mesmo está se alterando contínua e profundamente, é imperiosa a superação das qualificações profissionais restritas às exigências de postos delimitados no mundo do trabalho. Essa nova situação determina a emergência de um novo modelo de educação profissional centrado no compromisso para com o desenvolvimento de competências profissionais por eixo tecnológico. Torna-se cada vez mais essencial que o técnico de nível médio tenha um perfil de qualificação que lhe permita construir seus próprios itinerários de profissionalização, com mobilidade, ao longo de sua vida produtiva. Um competente desempenho profissional exige domínio do seu “ofício”, de forma associada à sensibilidade e à prontidão para mudanças e novas aprendizagens. É essencial que o trabalhador, ao aprender, aprenda a aprender e tenha condições de continuar permanentemente aprendendo, para, assim, contribuir de maneira mais objetiva e intencional com o seu próprio desenvolvimento, tirando o maior proveito possível dos itinerários formativos planejados pelas instituições educacionais.

Nessa perspectiva, entendo que as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação para a educação profissional técnica de nível médio devem assumir como ponto de partida o pressuposto de que a revolução tecnológica e o processo de reorganização do trabalho demandam uma completa revisão das organizações curriculares, tanto da educação básica quanto da educação profissional e tecnológica, considerando que é exigido dos trabalhadores, em doses crescentes, de forma permanente, o desenvolvimento de maior capacidade de raciocínio, autonomia intelectual, pensamento

crítico, iniciativa própria e espírito empreendedor, bem como capacidade de visualização de alternativas possíveis para a resolução de problemas inusitados.

Essa nova exigência de profissionalização dos trabalhadores brasileiros segue na direção do compromisso com o desenvolvimento de competências profissionais que permitam ao cidadão-trabalhador enfrentar e responder a desafios profissionais esperados e inesperados, previsíveis e imprevisíveis, rotineiros ou inusitados, com criatividade, autonomia, ética e efetividade, qualificando-se para um exercício profissional competente. Esse desenvolvimento de competências profissionais para a laborabilidade pode e deve ser considerado, por excelência, como a matriz geradora dos novos programas de educação profissional e tecnológica. Com ela e a partir dela, podem ser construídos, pelas instituições educacionais, os itinerários formativos que possibilitarão a oferta de cursos e programas de educação para o trabalho, nas diferentes modalidades de ensino, desde a formação inicial e continuada ou qualificação profissional, passando pela educação profissional técnica de nível médio até a educação profissional tecnológica, de graduação e pós-graduação.

A educação profissional e tecnológica deve guiar-se pela orientação de integração “aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia”, buscando, sobretudo, o “cumprimento dos objetivos da Educação Nacional”, os quais devem orientar as instituições de ensino na concepção, elaboração, execução, avaliação e revisão dos seus projetos pedagógicos, bem como na construção de seus novos currículos escolares e na elaboração dos correspondentes planos de curso, os quais orientarão, por sua vez, os planos de trabalho dos docentes.

Assim, seus princípios orientadores são os mesmos da educação nacional enunciados no Artigo 3º da LDB e que incluem: “igualdade de condições para acesso e permanência; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; respeito à liberdade; apreço à tolerância; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização do profissional da educação escolar; gestão democrática do ensino público (...); garantia de padrão de qualidade; valorização da experiência extraescolar; vinculação entre educação escolar, trabalho e práticas sociais”.

A observância desses princípios comuns da educação nacional devem preservar, entretanto, a especificidade da educação profissional e tecnológica e, ao mesmo tempo, fortalecer a permanente articulação entre essa e o ensino médio. Assim, tanto uma quanto o outro devem ter respeitadas as identidades próprias. O ensino médio, embora inclua entre seus objetivos a preparação geral do educando para o trabalho, não visa à qualificação ou habilitação técnica específica. A educação profissional técnica de nível médio, por sua vez, não é mais a parte diversificada do ensino médio, como chegou a ser tratada no regime da revogada Lei nº 5.692/71. Ela tem na profissionalização o seu escopo específico e é complementar à educação básica. É isto que faz sentido, tanto à especificidade quanto à mútua articulação e complementaridade entre o ensino médio e a educação profissional técnica de nível médio. Respeito aos valores estéticos, políticos e éticos são os mesmos princípios institucionais e curriculares, tanto para o ensino médio quanto para a educação profissional técnica de nível médio, na perspectiva comum do desenvolvimento de aptidões para a vida

social e produtiva, que se traduzem pela estética da sensibilidade, pela política da igualdade e pela ética da identidade.

A estética da sensibilidade orienta para uma organização curricular de acordo com valores que fomentem a criatividade, o espírito inventivo e a liberdade de expressão, a curiosidade pelo inusitado e a afetividade, para facilitar a constituição de identidades capazes de suportar a inquietação, bem como conviver com o incerto, o imprevisível e o diferente. Está relacionada diretamente com os conceitos de qualidade e de respeito ao outro, o que implica o desenvolvimento de uma cultura do trabalho centrada no gosto pelo trabalho benfeito, belo e acabado.

A política da igualdade dá sentido a uma educação profissional situada na conjunção de dois direitos fundamentais do cidadão: à educação e ao trabalho, cujo exercício permite às pessoas prover a sua própria subsistência e com isso alcançar dignidade, autorrespeito e reconhecimento social como seres produtivos. Ela impõe à educação profissional a constituição de valores de mérito, competência e qualidade de resultados como os balizadores da competitividade no mercado de trabalho. Por outro lado, ela própria conduz à superação das várias formas de discriminação e de privilégios no âmbito do trabalho, bem como à ênfase nos valores da solidariedade, do trabalho em equipe, da responsabilidade e do respeito ao bem comum.

A ética da identidade centra-se na constituição de competências que orientem o desenvolvimento da autonomia no gerenciamento da vida profissional e de seus itinerários de profissionalização, em condições de monitorar desempenhos, julgar competências, trabalhar em equipe, eleger e tomar decisões, discernir e prever resultados de distintas alternativas, propor e resolver problemas e desafios, bem como prevenir disfunções

e corrigi-los. Ela supõe trabalho contínuo e permanente com os valores da competência, do mérito, da capacidade de fazer bemfeito, em contraponto aos favoritismos, privilégios e discriminações de toda e qualquer ordem e espécie, fundamentados em testemunhos de solidariedade, responsabilidade, integridade e respeito ao bem comum.

Para atender a esses objetivos educacionais, entendo que o desenvolvimento de competências profissionais é o compromisso ético das instituições de educação profissional e tecnológica para com seus alunos, os empregadores dos novos profissionais e a sociedade beneficiária de seu trabalho profissional competente. A Resolução CNE/CEB nº. 04/1999 caracterizou a competência profissional, em seu Artigo 6º, como sendo a “capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação, valores, habilidades e conhecimentos necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho”. Posteriormente, o Parecer CNE/CP nº 29/2002, acrescentou, na caracterização da competência profissional, os fatores “atitudes e emoções”. Assim, clarificou-se a “CHAVE” que abre a porta para o entendimento do conceito de competência profissional, como sendo o desenvolvimento da capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação, “Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Valores e Emoções” (sigla “CHAVE”), para responder, de forma criativa, aos novos desafios da vida profissional e cidadã do trabalhador.

O parecer CNE/CEB nº 16/99, que estabeleceu as primeiras bases para a definição inicial de Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação técnica de nível médio, fez um registro que eu ainda considero válido e por isso o reafirmo: “A partir da década de 1980, as novas formas de organização e de gestão modificaram estruturalmente o mundo do trabalho. Um novo

cenário econômico e produtivo se estabeleceu com o desenvolvimento e emprego de tecnologias complexas agregadas à produção e à prestação de serviços e pela crescente internacionalização das relações econômicas. Em consequência, passou-se a requerer sólida base de educação geral para todos os trabalhadores; educação profissional básica aos não qualificados; qualificação profissional dos técnicos; e educação continuada, para atualização, aperfeiçoamento, especialização e requalificação de trabalhadores. Nas décadas de 1970 e 1980 multiplicaram-se estudos referentes aos impactos das novas tecnologias, que revelaram a exigência de profissionais mais polivalentes, capazes de interagir em situações novas e em constante mutação. Como resposta a esse desafio, escolas e instituições de educação profissional buscaram diversificar programas e cursos profissionais, atendendo novas áreas e elevando os níveis de qualidade da oferta. As empresas passaram a exigir trabalhadores cada vez mais qualificados. À destreza manual se agregam novas competências relacionadas com a inovação, a criatividade, o trabalho em equipe e a autonomia na tomada de decisões mediada por novas tecnologias da informação. A estrutura rígida de ocupações altera-se. Equipamentos e instalações complexas requerem trabalhadores com níveis de educação e qualificação cada vez mais elevados. As mudanças aceleradas no sistema produtivo passam a exigir uma permanente atualização das qualificações e habilitações existentes e a identificação de novos perfis profissionais. Não se concebe, atualmente, a educação profissional como simples instrumento de política assistencialista ou linear ajustamento às demandas do mercado de trabalho, mas sim, como importante estratégia para que os cidadãos tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade. Impõe-se a superação do enfoque

tradicional da formação profissional baseado apenas na preparação para execução de um determinado conjunto de tarefas. A educação profissional requer, além do domínio operacional de um determinado fazer, a compreensão global do processo produtivo, com a apreensão do saber tecnológico, a valorização da cultura do trabalho e a mobilização dos valores necessários à tomada de decisões”.

O entendimento da educação profissional e tecnológica, estrategicamente comprometida com o desenvolvimento de competências profissionais para a laborabilidade, a situa como fator estratégico para o desenvolvimento humano e social e para a laborabilidade do trabalhador. Nesse contexto, a melhoria da qualidade da educação profissional, que pressupõe, igualmente, uma educação básica da melhor qualidade, se apresenta como condição indispensável para o êxito do trabalhador num universo pautado pela competição, inovação tecnológica, bem como contínuas e crescentes mudanças e exigências de qualidade, produtividade e competência profissional.

Para tanto, julgo de fundamental importância orientar a educação profissional e tecnológica para o cumprimento de um compromisso ético em relação ao desenvolvimento de competências para a laborabilidade, entendida como a capacidade de transitar por diferentes ocupações no âmbito do respectivo eixo tecnológico, garantido pelo preparo do trabalhador para manter-se em atividade produtiva e geradora de renda em contextos socioeconômicos cambiantes e instáveis, numa sociedade cada vez mais complexa e dinâmica em suas descobertas e transformações, e cada vez mais exigente de qualidade e de produtividade. A perspectiva da laborabilidade, enquanto possibilidade e intencionalidade de transformar competência em trabalho produtivo, é uma referência fundamental para se

entender adequadamente o conceito de competência profissional como sendo a capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Valores e Emoções, que julgo ser absolutamente necessária para o desempenho eficiente e eficaz das atividades requeridas pela natureza do trabalho e pelo desenvolvimento tecnológico, bem como para responder aos desafios diários do exercício da cidadania. O conhecimento é entendido como o que muitos denominam saber conhecer ou simplesmente saber. A habilidade refere-se ao saber fazer relacionado com a prática no trabalho, transcendendo o mero treinamento operacional para a ação motora. Os valores, as atitudes e as emoções se expressam no saber ser e no saber conviver, intimamente relacionados com o julgamento da pertinência da ação, com a qualidade do trabalho, a ética do comportamento, a convivência participativa e solidária e outros atributos humanos, tais como a iniciativa, criatividade e capacidade empreendedora.

Pode-se dizer, portanto, que alguém tem competência profissional quando constitui, mobiliza e articula Conhecimentos, Habilidades, Valores, Atitudes e Emoções (“CHAVE”) para a resolução de problemas não apenas rotineiros, mas também inusitados, como por exemplo, em seu campo de atuação profissional. Assim, age eficazmente diante do inesperado e do inabitual, tirando proveito da experiência profissional acumulada, que já foi transformada em hábito, liberando o profissional para a criatividade e a atuação transformadora.

O desenvolvimento de competências profissionais deve proporcionar condições de laborabilidade, de forma que o trabalhador possa manter-se constantemente em atividade produtiva e geradora de renda em contextos socioeconômicos cambiantes e instáveis. Essa competência é traduzida pela

mobilidade entre múltiplas atividades produtivas, imprescindível numa sociedade cada vez mais complexa e dinâmica em suas descobertas e transformações. Não obstante, é necessário advertir que a aquisição de competências profissionais na perspectiva da laborabilidade, embora facilite essa mobilidade, aumentando as oportunidades de trabalho, não pode ser apontada como a solução única do problema do desemprego, especialmente nos grandes centros urbanos. Tampouco, a educação profissional e tecnológica, e o próprio trabalhador, de forma individualizada, podem ser responsabilizados pela não solução desse problema, o qual, em última análise, depende fundamentalmente do nível de desenvolvimento econômico sustentável e solidário da Nação, com adequada e mais justa e equânime distribuição de renda.

A vinculação entre educação e trabalho, na perspectiva da laborabilidade, é uma referência fundamental para se entender o conceito de competência profissional como capacidade pessoal e social de articular os saberes (saber conhecer, saber fazer, saber ser e saber conviver) inerentes a situações concretas de trabalho. O desempenho no trabalho é o que verdadeiramente pode ser utilizado para aferir e avaliar essas competências profissionais, entendidas como um saber operativo, dinâmico e flexível, capaz de guiar desempenhos num mundo do trabalho em constante mutação e permanente desenvolvimento. Nesse sentido, a avaliação em situações de ensino e aprendizagem é procedida a partir de evidências de desenvolvimento dessas competências profissionais, identificadas a partir de indicadores de desempenho e parâmetros claramente definidos pelos docentes.

Esse conceito de competência profissional amplia a responsabilidade das instituições de ensino na organização dos

currículos de educação profissional e tecnológica, na medida em que exige a inclusão, entre outros, de novos conteúdos e de novas formas de organização do trabalho, de incorporação dos conhecimentos que são adquiridos na prática, de metodologias que propiciem o desenvolvimento de capacidades para resolver novos problemas, comunicar ideias, tomar decisões, ser criativo e cooperativo, ter iniciativa, autonomia, flexibilidade, espírito de equipe, responsabilidade, interesse e atenção nos trabalhos desenvolvidos, e ter autonomia intelectual, num contexto de respeito às regras de convivência humana democrática. Essa ênfase na laborabilidade, em detrimento da empregabilidade direta dos indivíduos, implica maior valorização do desenvolvimento e do aprimoramento de competências profissionais para o desempenho e a atuação profissional superando a preparação para postos específicos no mercado de trabalho.

Esses fatores, considerados globalmente, apresentam reflexos diretos na estrutura das ocupações – alguns postos de trabalho deixam de existir, enquanto outros são criados – e também sobre a qualificação dos trabalhadores. Essa situação gera significativa insegurança no mercado de trabalho, em função dos elevados índices de desemprego e das desigualdades dos indivíduos frente à situação de exclusão temporária ou permanente do mercado, e aponta para outros tipos de insegurança, decorrentes, por exemplo, de fatores tais como: enxugamento de pessoal, utilização de trabalhadores eventuais e terceirização ou quarteirização de algumas etapas do trabalho; variações e falta de estabilidade nos rendimentos dos trabalhadores, uma vez que a flexibilização das relações de trabalho ocasiona disparidades salariais, muitas vezes no interior de uma mesma empresa; novas relações contratuais de trabalho, referentes às recentes formas de negociação individual adotadas, em

detrimento da negociação coletiva, a qual, em tese, força o empresariado a assumir um compromisso mais geral com os trabalhadores, de acordo com padrões socialmente aceitáveis de condições mínimas de trabalho.

Esse modelo educacional de oferta da educação profissional e tecnológica de forma vinculada ao desenvolvimento de competências para a laborabilidade sugere que a qualificação profissional de um indivíduo está posta menos no seu conjunto de conhecimentos e habilidades, e mais acentuadamente em sua capacidade de mobilizar e articular Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Valores e Emoções necessários para julgar, intervir e decidir a ação em situações nem sempre previstas ou plenamente previsíveis.

Para que tudo isso ocorra, é fundamental não promover a dissociação entre teoria e prática. O ensino deve contextualizar competências, visando significativamente à ação profissional. Daí, que a prática se configura não apenas como situações ou momentos distintos de um curso, mas como uma metodologia de ensino que contextualiza e põe em ação todo o aprendizado. Nesse sentido, a prática profissional, que constitui e organiza o currículo da educação profissional e tecnológica, supõe o desenvolvimento, ao longo de todo o curso, de atividades tais como, estudos de caso, conhecimento direto do mercado e das empresas, pesquisas individuais e em equipe, projetos de exercício profissional efetivo, e estágios profissionais supervisionados assumidos como atos educativos.

Finalmente, é oportuno ressaltar, acompanhando as orientações do Parecer CNE/CEB nº 16/99, que “um exercício profissional competente implica um efetivo preparo para enfrentar situações esperadas e inesperadas, previsíveis e imprevisíveis, rotineiras e inusitadas, em condições de responder aos novos

desafios profissionais, propostos diariamente ao cidadão trabalhador, de modo original e criativo, de forma inovadora, imaginativa, empreendedora, eficiente no processo e eficaz nos resultados, que demonstre senso de responsabilidade, espírito crítico, autoestima compatível, autoconfiança, sociabilidade, firmeza e segurança nas decisões e ações, capacidade de autogerenciamento com autonomia e disposição empreendedora, honestidade e integridade ética”. Essas demandas em relação às instituições educacionais que oferecem educação profissional e tecnológica são, de acordo com o mesmo Parecer, “ao mesmo tempo, muito simples e muito complexas e exigentes”. Elas supõem pesquisa, planejamento, utilização e avaliação de métodos, processos, conteúdos programáticos, arranjos didáticos e modalidades de programação em função de resultados. Espera-se que essas escolas preparem profissionais que tenham aprendido a aprender e a gerar autonomamente um conhecimento atualizado, inovador, criativo e operativo, que incorpore as mais recentes contribuições científicas e tecnológicas das diferentes áreas do saber”.

Esse posicionamento é de fundamental importância para se obter melhor entendimento dos vínculos entre a educação profissional e tecnológica e o mundo do trabalho, pois as transformações em curso no mundo contemporâneo, especialmente dos processos de reestruturação produtiva, exigem que a qualificação para o trabalho deixe de ser compreendida como fruto da simples aquisição de modos de fazer, passando a ser vista como resultado da articulação de vários elementos, subjetivos e objetivos, tais como: natureza das relações sociais vividas pelos indivíduos, níveis de escolaridade, acesso à informação e saberes, manifestações científicas e culturais, além da duração e da profundidade das experiências vivenciadas, tanto na

vida social, quanto no mundo do trabalho. Nessa perspectiva, a formação profissional assume como uma de suas finalidades capacitar indivíduos para que tenham condições de disponibilizar, durante seu desempenho profissional, os atributos desenvolvidos na vida social, escolar, pessoal e laboral, preparando-os para lidar com a incerteza, com a flexibilidade e com a rapidez na resolução de problemas, articulando, mobilizando e colocando em ação os seus saberes, em termos de Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Valores e Emoções, de forma a atender às exigências de sua vida pessoal e profissional, enquanto cidadão, com eficiência e eficácia diante do inesperado, com uma atuação transformadora e criativa.

O planejamento curricular da educação profissional e tecnológica, tal como o aqui proposto, fundamentado no compromisso ético para com o desenvolvimento de competências profissionais para a laborabilidade, contempla a necessária explicitação dessas competências profissionais nos correspondentes perfis profissionais de conclusão dos cursos. Esses perfis profissionais devem ser definidos a partir da análise das ocupações que compõem as diferentes profissões ou grupos de ocupações afins a um processo ou atividade produtiva, no âmbito dos respectivos eixos tecnológicos estruturantes dos itinerários formativos planejados para oferta de cursos e programas. Essas propostas educativas devem atender às demandas do cidadão, da sociedade e do mercado de trabalho, além de levar em conta as condições locais e regionais onde será implantada, bem como a vocação e a capacidade de atendimento da instituição. Na definição desse perfil, deve ser considerado, também, que o profissional, além do domínio operacional de um determinado fazer e do saber tecnológico, deve apresentar uma compreensão global do processo de trabalho, ser capaz

de transitar com desenvoltura no mundo ocupacional, atendendo a demandas diversas, não ficando restrito e vinculado especificamente a um posto de trabalho. Na definição do perfil profissional de conclusão do egresso deve-se considerar tanto as competências profissionais gerais requeridas para o trabalho, quanto as competências comuns a um determinado segmento profissional do eixo tecnológico estruturante em que se enquadra, bem como as competências específicas de cada habilitação profissional. Enquanto as competências específicas definem a identidade do curso, as competências gerais e as comuns ao segmento do respectivo eixo tecnológico garantem ao profissional formado melhores condições de navegabilidade no mundo do trabalho.

Essa forma de estruturação curricular dos cursos de educação profissional e tecnológica, de responsabilidade direta da instituição educacional, obedecidas as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação e as normas complementares de cada sistema de ensino, de forma aliada às exigências da própria instituição educacional, nos termos do seu respectivo projeto pedagógico, o qual deve contar com a efetiva participação de toda a comunidade escolar, em especial os seus docentes, implica, também, uma permanente atualização do currículo de acordo com as transformações que estiverem se processando no mercado de trabalho, no mundo das ciências e tecnologias e no desenvolvimento da sociedade.

A ênfase no desenvolvimento de competências profissionais implica a promoção de rupturas na dinâmica interna dos espaços das instituições educacionais. Não se desenvolvem competências profissionais a partir da mera aplicação instrumental de conteúdos, sem incluir o exercício de atividades concretas de trabalho. Ao mesmo tempo, não é possível prescindir dos con-

teúdos das bases tecnológicas, os quais devem ser significativos e permanentemente atualizados, vistos como parte do conteúdo essencial da educação profissional e tecnológica, assimilados pelos alunos de forma crítica, dinâmica e prática, de forma a mobilizar soluções para enfrentar situações e problemas concretos, como exigências e desafios do mundo do trabalho.

A adequação do currículo a essas necessidades decorrentes do esforço de profissionalização dos cidadãos trabalhadores deve ser orientada por três princípios que são fundamentais: a flexibilidade, a interdisciplinaridade e a contextualização.

A flexibilidade deve se refletir na construção dos currículos em diferentes perspectivas de oferta dos cursos, organizando seus conteúdos por módulos, disciplinas, atividades nucleadoras, projetos etc. A flexibilidade curricular permite que os alunos construam itinerários diversificados, segundo seus interesses e possibilidades, com vistas à educação continuada, simultânea ou alternadamente com seu exercício profissional. A organização curricular flexível traz em sua raiz a interdisciplinaridade, que rompe com a fragmentação do conhecimento e a segmentação presentes na organização disciplinar tradicionalmente adotada de forma linear. Nesse antigo modelo educacional, caracterizado por Paulo Freire, quarenta anos atrás, em sua *Pedagogia do Oprimido*, como de educação bancária, os conteúdos culturais que formavam o currículo escolar eram frequentemente descontextualizados, distantes do mundo experiencial de seus estudantes. As disciplinas escolares eram trabalhadas de forma isolada não propiciavam a construção e a compreensão de nexos que permitissem sua estruturação com base na realidade. No paradigma interdisciplinar, as disciplinas devem ser compostas de forma integrada e estar voltadas para a participação ativa do aluno no seu processo de aprendiza-

gem. O desafio maior para o professor, ao atuar segundo esse modelo, reside na sistematização da atuação do aluno e na orientação do mesmo nas trilhas da aprendizagem e da constituição de competências profissionais de forma permanente. A interdisciplinaridade, portanto, deve ir além da justaposição de componentes curriculares, abrindo-se para a possibilidade de relacioná-las em atividades ou projetos de estudos, pesquisa e ação, para dar conta do desenvolvimento de competências profissionais. A contextualização, por sua vez, garante estratégias favoráveis à construção de significações. Um plano de curso elaborado em consonância com o contexto no qual a instituição educacional está inserida e com a realidade do aluno e do mundo do trabalho possibilita, sem dúvida alguma, a realização de aprendizagens que façam sentido para o aluno. Essa contextualização é de fundamental importância para o próprio processo de aprendizagem dos alunos, integrando a teoria à vivência da prática profissional.

Flexibilidade, interdisciplinaridade e contextualização conformam um princípio diretamente ligado ao grau de autonomia conquistado pela escola na concepção, elaboração, execução e avaliação do seu projeto pedagógico, fruto e instrumento de trabalho do conjunto dos seus agentes educacionais, de modo especial dos seus docentes. Esses princípios refletem-se na construção dos currículos em diferentes perspectivas, o que abre um horizonte de liberdade e, em contrapartida, de maior responsabilidade para a instituição educacional. Ao elaborar o seu plano de curso, tem a incumbência de planejar os correspondentes itinerários formativos, por eixos tecnológicos, os quais são básicos para a construção dos respectivos currículos, estruturados em função dos almejados perfis profissionais de conclusão almejados, conciliando as aspirações e demandas

dos trabalhadores, dos empregadores e da sociedade. Essa incumbência confere à instituição educacional maior agilidade na proposição, atualização e incorporação de inovações, correções de rumos e adaptações às mudanças, o que implica assumir responsabilidade de organização administrativa e pedagógica de forma efetivamente interdisciplinar.

A clara identidade dos perfis profissionais de conclusão dos cursos é essencial para garantir a adequada oferta de cursos e programas de educação profissional técnica de nível médio. Esses devem ser estabelecidos a partir das competências específicas de cada habilitação profissional, bem como das competências profissionais gerais do técnico de nível médio, de acordo com o respectivo eixo tecnológico estruturante. Os perfis profissionais definidos devem ser claramente identificáveis no mercado de trabalho e de utilidade para o cidadão, a sociedade e o mundo do trabalho. Podem, assim, tanto se referir a um profissional polivalente e generalista num determinado eixo tecnológico, quanto voltado para um determinado segmento ou ocupação profissional. Quando se tratar de profissões regulamentadas, o perfil profissional deve considerar as competências exigidas para o cumprimento das atribuições funcionais previstas na legislação específica do exercício profissional.

A atualização permanente dos cursos e currículos é outra orientação essencial para que os cursos e programas de educação profissional e tecnológica mantenham a necessária consistência. A escola deve permanecer atenta às novas demandas, dando-lhes respostas adequadas para atualização permanente dos currículos e para novos cursos, mas evitando concessões a apelos circunstanciais e imediatistas. Quanto à denominação dos cursos, por outro lado, é fundamental desconsiderar os

modismos com finalidades exclusivamente mercadológicas, bem como considerar como essenciais o binômio identidade e utilidade. Este é um dos principais objetivos almejados pelo Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio instituído e implantado pelo MEC, por força da Portaria MEC nº 870/2008, com base na Resolução CNE/CEB nº 3/2008 e no Parecer CNE/CEB nº 11/2008.

Em síntese, a educação profissional e tecnológica organizada segundo a lógica do compromisso ético para com o desenvolvimento de competências profissionais para a laborabilidade, orientada pelos princípios da flexibilidade, interdisciplinaridade e contextualização, exige a criação de condições para que os indivíduos articulem saberes para enfrentar os problemas e as situações inusitadas encontradas em seu trabalho, atuando, a partir de uma visão de conjunto, de modo inovador e responsável. Essa articulação de saberes supõe a realização de operações mentais que vão das mais simples e concretas (comparação, classificação e seriação, por exemplo) até aquelas mais complexas e abstratas, que compreendem análises, sínteses, analogias, associações e generalizações. É no processo de desenvolvimento dessas operações mentais de nível superior que o sujeito vai ampliando sua autonomia e seu senso crítico em relação aos objetos de seus saberes profissionais.

Nesse sentido, educar para o desenvolvimento de competências profissionais significa, também, educar para a autonomia, para a capacidade de iniciativa e de autoavaliação, para a responsabilidade, para a ampliação da capacidade de trabalho, de concepção e realização de tarefas e projetos. Esse modo de conceber e de realizar a educação profissional e tecnológica pode trazer novas possibilidades para o trabalhador. Atuar criticamente, tomar decisões, ser autônomo, criativo e respon-

sável são aprendizagens que extrapolam o espaço de trabalho e podem ser ampliadas para todas as esferas sociais em que o sujeito atua como cidadão. Assim, é possível afirmar que essa educação estará, acima de tudo, tornando possível a formação de um cidadão mais atuante.

Essas novas potencialidades e possibilidades que uma proposta de educação profissional e tecnológica comprometida com o desenvolvimento de competências profissionais trazem para a ampliação da cidadania e da sua capacidade de trabalho estão, evidentemente, na dependência de uma série de cuidados relativos à prática pedagógica das instituições de educação profissional. Em primeiro lugar, é fundamental entender que os conteúdos de ensino são meios essenciais do processo de ensino e aprendizagem. Deve-se também evitar correr o risco de limitar o saber ao desempenho específico de tarefas e à aplicação instrumental dos conteúdos, empobrecendo a formação profissional e reduzindo-a a um mero saber fazer, desvinculado do saber conhecer e do saber ser e conviver. Deve se promover a plena integração do conhecimento teórico-prático no processo educacional, sobretudo no desenvolvimento de competências profissionais. Para garantir essa integração no desenvolvimento da educação profissional e tecnológica, de sorte a atender às crescentes e diversificadas exigências do mundo do trabalho, é essencial adotar metodologias de ensino e aprendizagem que o privilegiem, como também cuidar da definição dos conteúdos e de sua organização nas diferentes etapas de ensino, não perdendo de vista os objetivos de aprendizagem claramente identificados. Ao estabelecer essas etapas, é preciso garantir que tanto as competências gerais e as comuns ao respectivo segmento do eixo tecnológico, quanto as de cunho específico sejam desenvolvidas simultaneamente, contextua-

lizando as competências específicas no universo mais amplo das competências comuns e gerais que fundamentam a prática profissional. É necessário, ainda, adotar metodologias que permitam a simulação ou realização em situações concretas de trabalho, propiciando a integração dos diferentes saberes e o desenvolvimento de níveis de raciocínio cada vez mais complexos e que propiciem aos educandos o desenvolvimento de suas potencialidades para, continuamente, ver, sentir, julgar e agir.

Justiça Distributiva e Justiça como Equidade: fundamentos para as políticas de inclusão social

Milton Linhares

*Doutor em Ciências pela USP – Prolam / Integração da América Latina
Conselheiro¹ da Câmara de Educação Superior do
Conselho Nacional de Educação*

O ordenamento jurídico pode ser visto como a expressão histórica das concepções de justiça dominantes numa sociedade. Os cidadãos e os juristas têm uma noção do que é devido nas relações entre particulares (justiça comutativa), do que a comunidade deve aos particulares (justiça distributiva) e do que estes devem à comunidade (justiça social).

As ideias centrais sobre o que a justiça exige, nas suas várias espécies, apresentam-se no direito positivo de cada comunidade. Desse modo, embora as exigências da justiça social sejam, por toda a parte, as mesmas na sua formulação mais abstrata, deve-se ter presente que a forma concreta das exigências da justiça social depende das circunstâncias de tempo, de lugar e de cada cultura.

Na Grécia, por exemplo, Aristóteles foi o primeiro a propor uma *teoria sistemática da justiça*. O entendimento da justiça, em seu livro *Ética a Nicômaco*, se apresenta de maneira clara e objetiva. A justiça seria, assim, dar a cada um o que é seu, por direito. Em outras palavras, Aristóteles estabelece que

¹ 1º mandato: 2004-2008; 2º mandato: 2008-2012.

justiça é um tipo de virtude e se caracteriza pela mediania, ou seja, a justiça seria um meio-termo. Relaciona-se com *bem comum* e deve receber uma roupagem altruística, de forma que o outro seja um fim (ARISTÓTELES, 2007).

Para elaborar sua teoria da justiça, Aristóteles parte de uma definição de senso comum: *a justiça é a virtude que nos leva a desejar o que é justo* e o que é justo pode ser alcançado por dois modos – *pela lei ou pela igualdade*.

No primeiro caso, tem-se a *justiça geral*, na qual se diz que é um ato justo aquele que se exerce em conformidade com a lei. Os objetivos da lei são os deveres em relação à comunidade; a lei estabelece como devidas aquelas ações necessárias para que a comunidade alcance o seu bem – o bem comum. Assim, as ações legais são ações justas na medida em que atribuem à comunidade aquilo que lhe é devido. Nesse sentido, para o policial, não fugir de seu ofício é um dever de coragem, mas também de justiça, visto que seu ato de coragem é devido à comunidade.

Além da *justiça geral*, que se orienta pela ideia de legalidade, tem-se a *justiça particular*, aquela em que o padrão do que é devido é dado pela noção de igualdade. A *justiça particular* subdivide-se em *justiça distributiva* e *justiça corretiva*.

Segundo Aristóteles, justiça distributiva é a que se exerce nas distribuições de honras, dinheiro e de tudo aquilo que pode ser repartido entre os membros do regime. Na distribuição, considera-se, portanto, uma qualidade pessoal do destinatário do bem ou encargo, apreciável segundo o regime adotado pela comunidade. Assim, na oligarquia, o critério de distribuição é a riqueza; na democracia, a condição de homem livre; na aristocracia, a virtude.

De outro lado, tem-se a justiça corretiva – a que exerce uma função de correção nas relações entre os indivíduos. Ela visa ao restabelecimento do equilíbrio nas relações privadas. Mas é necessária uma justiça que regule diretamente aquilo que é devido a membros determinados da comunidade, nas distribuições e nas correções.

A justiça distributiva não se faz presente apenas na comunidade política, mas em todas as comunidades, como, por exemplo, a comunidade educacional e a comunidade familiar. Assim, por exemplo, ao distribuir um cargo de docência considera-se como causa da distribuição o saber do candidato a professor; na distribuição de bens de uma herança considera-se como causa o parentesco.

Mantém-se a distinção aristotélica: na justiça distributiva igualam-se coisas a pessoas, recebendo cada uma aquilo que é proporcional à causa do débito, sendo, portanto, a igualdade que caracteriza a proporcionalidade.

Sob o impacto da tendência igualitária destacada na modernidade surge o principal instrumento de sua difusão no discurso político e nos textos constitucionais do século XX, como o da Constituição brasileira de 1988. Para se fazer um juízo de valor a partir do conceito de justiça social sobre um problema concreto – como é o caso das políticas de ações afirmativas –, aquele que emite o juízo deve situar-se em um horizonte de um ordenamento jurídico específico de uma comunidade particular.

No que tange ao direito brasileiro, ao contrário do direito constitucional norte-americano, no qual os debates centrais se dão em torno do conceito de igualdade, o direito constitucional pátrio se articula em torno do conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF/1988).

Em termos de teoria da justiça: ao passo que a constituição norte-americana pode ser vista como um esforço por realizar a ideia de igualdade presente no conceito de justiça particular (distributiva), a constituição brasileira tem na justiça social, fundada na ideia de dignidade da pessoa humana, o cerne do seu ideal de justiça.

Em uma situação concreta como o das vagas em universidades, essa diversidade de enfoques encaminha uma diferenciação nas questões levantadas: para o jurista norte-americano, a questão é de saber se os diversos grupos sociais estão igualmente representados nas universidades.

Por outro lado, para aquele que se coloca do ponto de vista do direito constitucional brasileiro, a questão que se coloca é a seguinte: qual é o *status* do bem “vaga/ acesso” no ensino superior?

Se ele faz parte do que os brasileiros consideram como um bem absolutamente necessário para a plena realização do ser humano, ele é devido a todos em virtude da dignidade da pessoa humana, independentemente da pertença a este ou aquele grupo étnico.

Se, de outro modo, ele não faz parte do núcleo daquilo que a sociedade brasileira considera indispensável à plena realização do ser humano, então ele não é devido a todos, e deve-se, portanto, considerar qual será o critério da sua distribuição.

A sociedade brasileira, no seu elenco de direitos fundamentais constitucionais, explicitou uma determinada teoria dos bens que são devidos, por justiça, aos seus membros.

Com efeito, alguns bens são devidos a todos, em virtude da absoluta necessidade para a plena realização humana (justiça social). Outros são devidos em virtude da posse de uma determinada qualidade (justiça distributiva). Registre-se, no entanto, que o direito que interessa nas políticas de inclusão social,

especialmente aquelas que dizem respeito às ações afirmativas, é o direito à educação.

Frise-se que, após ter declarado que a educação é direito de todos, o constituinte brasileiro evidenciou o conteúdo deste direito no art. 208 da CF/1988.

A Constituição de 1988 dispõe que a educação é uma garantia fundamental e um direito social. Nesse sentido, determina o art. 6º da CF: *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.*

Cabe lembrar que, dentre os direitos sociais, o direito à educação assume características ainda mais especiais, já que a CF/1988 o define como dever do Estado.

Outra situação que também o caracteriza de forma especial, em meio aos demais direitos sociais: o Estado tem o dever e a obrigação jurídica de oferecer e manter o ensino público obrigatório e gratuito.

Como adverte Edivaldo Machado Boaventura: *ao lado do direito à educação deve estar a obrigação de educar.* Assim, os direitos sociais impõem-se aos governantes como imperativos categóricos, independentemente de abundância ou não de recursos. Os direitos sociais são instrumentos fundamentais para que o homem possa se realizar como homem (BOAVENTURA, 2004).

Nesse contexto, o analfabetismo e a carência de conhecimentos adquiridos no ensino fundamental são obstáculos graves ao pleno desenvolvimento da pessoa e, portanto, são considerados males a serem erradicados, a partir do ponto de vista dos bens necessários à vida para o ser humano.

No Brasil, o dever do Estado com a educação é regulado pelo art. 208 da CF, que, em seu inciso V, assim estabelece:

acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. Verifica-se, no entanto, que, no final desse inciso, há uma regra de distribuição do bem: participação nos níveis mais elevados de ensino... a cada um segundo a sua capacidade.

Entende-se que, embora haja na CF o critério de mérito a ser auferido para o ensino superior, isso não significa que o Estado não tenha nenhum dever de justiça equitativa em relação ao ensino superior.

Não se pode admitir um direito absoluto à consideração do mérito para o ingresso à universidade. Qualquer interpretação constitucional do princípio meritocrático deve ser feita a partir de um balanceamento dos princípios constitucionais aplicáveis ao caso concreto. Nesse sentido, deve haver um direito e um dever em relação a todos, especialmente às minorias.

Será então que, no Brasil, o direito ao ensino superior é, assim, um direito social de justiça distributiva, regulado pelo critério a cada um segundo a sua capacidade? O Estado deve garantir a todos o acesso aos níveis superiores de ensino, especialmente às minorias em razão de sua vulnerabilidade.

Isso significa que ele deve proporcionar a todos as condições – ensino básico e ensino médio de qualidade – para que cada um possa desenvolver plenamente suas potencialidades e capacidades para ingressar no nível superior de ensino.

Está, portanto, claramente definido o tipo de direito social focado nas políticas de ações afirmativas – o direito à educação em nível superior – na Constituição de 1988. Todos devem a todos o respeito pela sua condição de pessoa humana e de cidadão, ninguém podendo ser considerado um membro alheio à comunidade, o que ocorreria se alguns fossem considerados vítimas e outros não (GOMES, 2003).

Entende-se que o argumento da justiça compensatória é aquele que afirma a necessidade das políticas de ação afirmativa para compensar as vítimas de uma discriminação passada. Assim, a sociedade, ao adotar as referidas políticas, está promovendo, no presente, uma reparação ou compensação pela injustiça cometida no passado aos antepassados das pessoas pertencentes a certo grupo social.

Para Robert Nozick, a justificativa filosófica mais elaborada da tese da justiça compensatória é aquela que parte da ideia de que os indivíduos têm direitos, e há coisas que nenhuma pessoa ou grupo pode fazer sem violar-lhes os direitos.

Para a injustiça passada, o que interessa é o princípio da retificação que se vale da informação histórica sobre situações anteriores e sobre injustiças cometidas nelas (...); do mesmo modo, utiliza informação sobre o curso efetivo dos acontecimentos provenientes desta injustiça até o presente. Constrói-se uma hipótese sobre o que teria ocorrido se a injustiça não tivesse sido cometida. (NOZICK, 1991).

No Brasil, que mostra uma sociedade fragmentada, o gozo dos direitos educacionais é afetado pela desigualdade, criando níveis muito diferenciados nas relações sociais.

Nesse sentido, é necessária a intervenção governamental com a implementação de políticas de inclusão educacional, como a reserva de vagas no ensino superior, para distribuir oportunidades com equidade e diminuir as desvantagens impostas aos indivíduos de grupos minoritários, restaurando, assim, a igualdade substancial que deve reger as relações entre as pessoas.

Joaquim Barbosa Gomes, analisando a constitucionalidade das ações afirmativas nos Estados Unidos, no caso de uma

faculdade de medicina norte-americana, afirma que esse julgamento vincula-se ao argumento da justiça distributiva. Segundo seus julgadores, a faculdade de medicina

[...] poderia claramente concluir que a sub-representação séria e persistente de minorias na medicina, esmiuçada por essas estatísticas, era o resultado dos obstáculos suportados por candidatos de classes minoritárias, decorrendo de um histórico de discriminação deliberada e proposital contra minorias na educação, na sociedade em geral e na profissão médica (GOMES, 2003, p. 15-58).

Nesse contexto, os programas de ação afirmativa, que distribuem bens como vagas nas universidades, a partir da consideração da pertença ou não a uma minoria, são *meios apropriados de se assegurar oportunidade educacional igualitária nas universidades.*

Para Ronald Dworkin, *os programas* (de ações afirmativas) *não se baseiam na ideia de que os que recebem auxílio têm direito a auxílio, mas apenas na hipótese estratégica de que ajudá-los agora é uma maneira eficaz de atacar um problema nacional.* São considerações de conveniência social e não de direitos individuais que norteiam a escolha de critérios para a distribuição de vagas nas universidades (DWORKIN, 2005).

O fato de o maior representante do liberalismo norte-americano, John Rawls, crítico implacável do utilitarismo, lançar mão de argumentos utilitaristas para justificar o argumento da justiça distributiva nas políticas de ação afirmativa pode ser um sinal de que, provavelmente, esta seja a fundamentação mais sólida para tais políticas.

No posicionamento de Rawls, exposto na obra *Uma Teoria da Justiça*, publicada pela primeira vez em 1971, que se tornou um clássico da Filosofia e do Direito, encontram-se os fundamentos filosóficos na literatura estrangeira para o delineamento de a ação afirmativa estar associada a uma concepção de *justiça distributiva* e posteriormente de *justiça como equidade*.

Pode existir e sobreviver uma sociedade justa, solidária e estável de cidadãos livres e iguais, que permaneçam profundamente divididos por diferenças étnicas?

Essa pergunta resume os grandes temas que John Rawls (1921-2002) tentou elucidar durante meio século de reflexão filosófica. Boa parte de seu trabalho foi um esforço para resolver o conflito entre duas tradições que marcaram o pensamento democrático moderno.

Embora pouco conhecido no Brasil, o pensamento deste autor influenciou diretamente os debates sobre as políticas públicas que se seguiram, como a ação afirmativa, especialmente no sistema de cotas para as minorias, dentre elas negros e índios nas universidades e nos cargos públicos.

Álvaro de Vita vê *Justiça como equidade* como um conceito forjado na tentativa de articular, de forma equilibrada, os valores de liberdade e de igualdade transmitidos e embutidos nessas tradições; a realização dos princípios de justiça cria as bases sociais do autorrespeito, bem primário fundamental para Rawls (VITA, 2007).

Sua teoria dos *bens primários*, aqueles indispensáveis para que o indivíduo possa escolher seu plano de vida, é hoje mais provocante do que em 1971.

O liberalismo de John Rawls fornece uma perspectiva crítica para o exame das políticas públicas contemporâneas. A filosofia rawlsiana, denominada 'justiça como equidade', visa à

resolução das questões sobre desigualdades que ocorrem nos sistemas políticos liberais. Para tanto, este autor elegeu a justiça como princípio norteador na construção da sua obra.

É consenso que *Uma Teoria da Justiça* (1971) representa o ponto de inflexão para a sistematização do conceito de justiça como equidade. No curso de suas obras posteriores, Rawls procurou corrigir inconsistências culminando com a publicação de *O Liberalismo Político* (2000)², no qual, dentre outras coisas, é feita uma restrição teórica à esfera política.

Rawls, que faleceu aos 81 anos, em novembro de 2002, foi um ardoroso defensor da igualdade entre os indivíduos. No entanto, considerava que mesmo a defesa dessa igualdade permite exceções se, e somente se, essas exceções beneficiarem justamente os indivíduos que se encontram nas posições socialmente inferiores.

O filósofo afirmava que uma sociedade equitativa deve resolver os conflitos entre igualdade e liberdade. Esses conflitos implicam que, para gerar igualdade, o Estado intervenha concedendo substâncias aos cidadãos pobres, mas, com isso, introduza regulações que minem a liberdade; ele resolve o dilema eliminando um de seus polos: o da igualdade.

Sustentava que a desigualdade é intrínseca à ordem humana e que ela é necessária como incentivo para a produção. A desigualdade remete aos recursos com os quais os membros da relação contam, e isso reenvia à distinção entre o dado e o adquirido.

O primeiro – o dado – é estabelecido pela natureza e, em todo caso, constitui diferenças que não poderiam se considerar justas ou injustas, partindo-se do pressuposto de que a natureza é cega e, portanto, não está sujeita à livre escolha. O segun-

² Veja-se a obra de Rawls: *Liberalismo político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. Brasília; São Paulo: Instituto Teotônio Vilela; Ática, 2000. (Coleção Pensamento Social-Democrata, 16).

do – o adquirido – depende do lugar onde se tenha nascido, da sorte e da vontade individual (RAWLS, 2008).

No entanto, Rawls afirmava que as diferenças podem se transformar (e, de fato, transformam-se) graças à intervenção de instituições. Estas, em seu funcionamento efetivo, são aquelas que podem colaborar para mudar o mínimo necessário de desigualdade.

Mas não se pode alcançar tudo isso sem a *vontade individual* dos que pertencem a grupos vulneráveis. Nesse sentido, a justiça como equidade supõe uma distribuição equitativa dos bens.

Em relação a esse aspecto distributivo, a sociedade é justa quando respeita as expectativas legítimas dos cidadãos acompanhadas por confirmações obtidas. Não é aceitável uma justiça outorgante, que conceda algo aos cidadãos que não cooperarem para a produção.

Para Rawls, a concepção de justiça diz respeito não só a questões estritamente morais, mas também a uma ampla gama de atividades humanas, sistemas jurídicos, instituições políticas, formas de organização social etc. Ao fim e ao cabo, para esse pensador, a justiça é a primeira das virtudes das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento.

Segundo Rawls, a justiça deve ser entendida em sentido social; é preciso saber como se distribuem os direitos e deveres nas instituições sociais e de que modo podem ser conseguidas as máximas vantagens que a cooperação social pode oferecer. A justiça é entendida como equidade por ser equitativa à posição original; se não fosse, se produziriam injustiças.

Na “posição original” adotam-se dois princípios fundamentais: pelo primeiro desses princípios é preciso assegurar a cada pessoa em uma sociedade direitos iguais na liberdade compatível com a liberdade dos outros (RAWLS, 2008, p. 144-226).

Pelo segundo princípio deve haver uma distribuição de bens econômicos e sociais tal que toda a desigualdade deve ser vantajosa para cada um, podendo, além disso, ter acesso a qualquer posição ou cargo.

Esses princípios são um caso especial de uma concepção mais geral da justiça, que Rawls enunciou como segue:

Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, rendas, riqueza e as bases do respeito a si mesmo – devem distribuir-se igualmente a menos que uma distribuição desigual de quaisquer e de todos esses bens seja vantajosa para todos (RAWLS, 2008).

E, após um exame minucioso do conteúdo desses princípios, Rawls passa a formular um enunciado final da *justiça para as instituições*.

De acordo com tal enunciado, o primeiro princípio estabelece que *cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema total mais extenso de liberdades básicas compatível com um sistema similar de liberdade para todos*.

O segundo princípio estabelece que as desigualdades econômicas e sociais devem estar dispostas de tal modo que ambas:

- a) sejam para o maior benefício dos menos favorecidos;
- b) estejam agregadas a posições e cargos abertos a todos em condições de equitativa igualdade de oportunidade (RAWLS, 2008).

O objetivo do filósofo era compreender como se pode chegar a uma sociedade justa; para ele, subsistia uma com-

preensão de sociedade como um sistema equitativo de cooperação entre pessoas reconhecidamente livres e iguais, pois afirmar que uma sociedade é *bem ordenada* implica o conceito de uma sociedade na qual cada um reconhece e sabe que os demais também reconhecem a mesma concepção política de justiça e os mesmos princípios de justiça política.

Contudo, não se deve afirmar que se pode atingir um acordo terminante sobre todas as questões políticas, mas somente sobre aquelas que se referem aos elementos constitucionais essenciais aos princípios de justiça. De acordo com essa perspectiva, a concepção de ‘pessoa’ deve, portanto, ser política, elemento fundamental em uma sociedade bem ordenada. A concepção de pessoa é elaborada a partir da maneira como os cidadãos são vistos na cultura pública de uma sociedade democrática, em seus textos políticos básicos (constituição e declarações de direitos humanos) e na tradição histórica da interpretação desses textos (RAWLS, 2008).

Assim, a concepção de “justiça como equidade” pressupõe uma concepção política de pessoa como cidadão livre, igual. Mas, em que sentido ocorre essa igualdade? Ela ocorre quando se pressupõe que as pessoas têm faculdades morais, isto é, um senso de justiça e uma concepção do bem e, por esse motivo, são capazes de exercer a cooperação social. Portanto, uma concepção política da pessoa articula a ideia da responsabilidade pelas reivindicações com a ideia de sociedade, que deve ser considerada um sistema equitativo de cooperação e de construção.

Por conseguinte, a concepção de liberdade rawlsiana percebe o cidadão como razoável e racional, associada à ideia de sociedade como um sistema equitativo de cooperação e, portanto, político. Isso ocorre porque os cidadãos, autônomos,

iguais e, conseqüentemente, livres, consideram-se no direito de fazer reivindicações às instituições, potencializando o alcance e o exercício das duas faculdades morais (“concepção de bem” e “senso de justiça”).

Nesse sentido, deve-se levar em consideração:

- (a) o grau de engajamento que os cidadãos devem ter na política para que suas liberdades básicas sejam garantidas; e
- (b) qual a melhor maneira para consegui-las.

Considerando-se tudo isso, a teoria da justiça como equidade de Rawls deve levar em consideração tanto a “natureza social” quanto a “autonomia” do cidadão.

Por conseguinte, o que a teoria rawlsiana pressupõe é que os cidadãos compartilhem uma cidadania igual, que a liberdade igual seja pública e consensualmente estabelecida com julgamentos bem ponderados, tendo como mediação metodológica o *equilíbrio reflexivo*³.

³ Segundo Rawls, o “equilíbrio reflexivo” é o método referido à estrutura básica da sociedade, objetivando atingir os princípios de justiça e realizar os bens primários. Nele é informado como as pessoas razoáveis e racionais atingem um “consenso sobreposto”, pois é o elo que une uma construção teórica e os julgamentos morais particulares. Com isso, há um “ajuste” entre a construção teórica e os fatos e, por consequência, a possibilidade de alteração de algumas intuições morais. Quando o “ajustamento” atinge um “estado de equilíbrio”, estará estabelecido um compromisso coerente. Portanto, o equilíbrio reflexivo é um processo de ajustes e reajustes contínuos das intuições e dos princípios morais visando à geração de um consenso, que não é meramente um *modus vivendi* oriundo de fortuitas conjunções da contingência, porquanto as “concepções do bem” estão em um subplano que regula a comunidade, dado que existe um “bem comum” nas sociedades democráticas por meio do qual as concepções particulares do bem são reguladas. Esse “bem comum” é preservado por uma adequada reflexão entre o “você” e o “eu”, refletido no equilíbrio reflexivo, onde o “consenso sobreposto” garante a qualidade de tal equilíbrio. O “consenso sobreposto”, válido sobre fundamentos morais, incluindo a concepção de sociedade, é um acordo das virtudes cooperativas pelas quais os princípios são personificados em caracteres humanos expressados em vida pública. Ele é justificado quando sustenta uma determinada concepção política alcançada pelo processo do “equilíbrio reflexivo amplo” (*wide*).

Dessa forma, a concepção política deve combinar ideias e princípios bem conhecidos, mas conectados de maneira nova, considerando que a sociedade é um sistema de cooperação equitativo entre pessoas que procuram garantir um consenso.

John Rawls afirmava que o objetivo da justiça como equidade “não é nem metafísico nem epistemológico, mas prático (...) é um acordo político informado e totalmente voluntário entre cidadãos que são considerados como pessoas livres e iguais...” (RAWLS, 2003).

O princípio da “justiça como equidade” a ser aplicado na estrutura básica da sociedade deve ter em consideração os bens primários, pois é a partir da posse desses que as pessoas podem acreditar na realização dos seus planos de vida.

Os bens primários são: (i) direitos e liberdades básicos; (ii) liberdade de circulação e livre escolha; (iii) poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica; (iv) rendimento e riqueza; (v) as bases sociais do autorrespeito.

Sobre as desigualdades mais sérias, Rawls entendia ainda que é preciso administrá-las convenientemente do ponto de vista da justiça política [...]. Estas são as desigualdades que provavelmente surgem entre os diferentes níveis de renda na sociedade, níveis que se veem afetados pela posição social na qual nascem os indivíduos (RAWLS, 2003, p. 113).

Rawls compreendia que a desigualdade é inadmissível, e o único critério de justiça é a vantagem que ela possa trazer à camada que ocupe a posição inferior na sociedade. Assim, com base nesse critério, entendemos que quaisquer desigualdades precisam ser combatidas, sejam elas decorrentes de diferenças étnicas, religiosas ou econômicas, as quais, para possuírem algum grau de legitimidade, devem vir acompanhadas de expres-

sivas medidas compensatórias. Rawls afirmava que essas medidas compensatórias podem levar ao que se denomina ação afirmativa.

Conclusões

Defende-se aqui que a equidade é a outra dimensão constitutiva da argumentação em defesa da justiça, pois o crescimento econômico, nos seus atuais termos, ganha sustentabilidade apenas quando envolve também uma aposta na maior equidade.

Ou seja, entre as condições da integração competitiva das economias nacionais está também a redução das distâncias sociais entre grupos de suas populações e entre países, visto que padrões mais homogêneos das estruturas produtivas e dos comportamentos inovadores – que redundam em maior equidade – ampliariam as possibilidades da incorporação e difusão dos perfis tecnológicos exigidos pela competição e para uma melhor inserção internacional.

Equidade e desenvolvimento são, então, termos de uma mesma matriz dinâmica: o crescimento econômico deve e pode ser equitativo porque existem vínculos funcionais internos, sorte de “círculo virtuoso” entre crescimento, competitividade, progresso técnico e equidade.

Em outros termos, é a própria estratégia de integração internacional e regional das economias nacionais que exige melhoria nas estruturas de oportunidades, especialmente as educacionais, por meio de investimentos sociais de impacto necessariamente redistributivos.

Especialmente no Brasil, no caso dos pobres e dos afrodescendentes, essa concepção de equidade supõe políticas capazes de trazê-los à posição de sujeitos econômicos, aumentando

sua produtividade e reforçando sua precária ou nula proteção social, porque na estratégia de integração competitiva também a redução da pobreza é elemento-chave para soldar os pilares de novo padrão de desenvolvimento.

Sob as formas velhas e novas da pobreza aumentam-se os riscos sociais e educacionais – aí incluídos os problemas da violência e insegurança urbanas –, fragilizando então a posição relativa de países e regiões nos mercados internacionais e regionais.

Estar-se-ia já diante de um novo círculo virtuoso entre igualdade e crescimento, entre proteção social e desenvolvimento econômico, entre crescimento econômico e distribuição equitativa dos seus frutos? Sim e não.

É positiva a perspectiva porque há bases e estímulos materiais para tanto. Aparentemente, há compatibilização entre equidade e crescimento. Entretanto se essa equação envolver desemprego, precarização e informalização do trabalho, e especialmente poucas chances de acesso à educação superior, também o seu dinamismo não é gerador de emprego. Nesse plano, o círculo é, sobretudo, vicioso e perverso.

A dupla equação define o horizonte em que devem ser pensadas as políticas sociais de nova geração, bem como os desafios que se impõem ao Estado brasileiro.

Na defesa de justiça das políticas de inclusão social devemos nos lembrar de que as desigualdades decorrentes de diferenças étnicas, culturais, educacionais, religiosas ou econômicas, no Brasil, necessitam de observação atenta do Estado, que, por sua vez, precisa adotar expressivas medidas compensatórias e equitativas para o bem comum.

O ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional brasileiro ampara a adoção de políticas públicas que visam

favorecer maior acesso e inclusão de grupos discriminados à educação superior, especialmente os afrodescendentes.

A Constituição da República Federativa do Brasil expressamente prevê tratamento isonômico para todas as pessoas, dispondo que todos os seres humanos são iguais perante a lei e que, portanto, têm direito, sem nenhuma discriminação, a igual proteção da lei.

O princípio da igualdade é a base de todo o ordenamento jurídico brasileiro e matéria presente em todo o texto constitucional. Assim, sob o prisma das garantias de direitos fundamentais, constata-se que o Estado brasileiro adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo uma igualdade de possibilidades para todos os cidadãos.

Pela Constituição Brasileira, portanto, não é vedado discriminar positivamente, com o objetivo de criar melhores condições para determinado grupo historicamente não privilegiado pela sociedade.

Essa visão vem ao encontro da perspectiva do direito internacional da proteção ao princípio da igualdade, das garantias de proteção ao direito das minorias e da vedação à discriminação, dispostos inclusive na Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, da qual o Brasil é signatário.

Persistem no Brasil elevados índices de pobreza e desigualdades educacionais, que afetam sobremaneira, em termos da promoção e garantia dos direitos sociais, o acesso e a oportunidade ao direito à educação superior.

A igualdade necessita ser garantida de fato e de direito, pois só garantindo a igualdade é que uma sociedade pluralista pode se compreender também como uma sociedade democrática justa e solidária.

A concepção de igualdade inclusiva passa pelas ações afirmativas, tendo em vista o ideal de respeito à diversidade étnica, social e cultural do cidadão. A lei deve garantir o reparo às distorções existentes aos menos favorecidos, a fim de tratar substantivamente de maneira igual a todos.

A exclusão no acesso ao ensino superior brasileiro é histórica; pequena parcela da população brasileira tem condições de ingressar em universidades públicas.

Essa situação se agrava com a democratização do ensino fundamental e o decorrente aumento da demanda por vagas nas universidades públicas. A partir daí ficaram mais explícitos os filtros socioeconômicos que atuam sobre a maioria dos jovens brasileiros, inviabilizando o seu acesso ao ensino superior, especialmente para grupos vulneráveis, como os jovens afro-descendentes.

Também não se pode negar que o Brasil é um país desigual e permeado de antagonismos. Assim, justifica-se uma série de políticas que visam excluir tais feridas sociais que permeiam a sociedade brasileira. As políticas de ações afirmativas visam corrigir os desníveis no acesso a direitos e oportunidades.

Consideramos que a educação é um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades, de todas as etnias, de todas as culturas, e que pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e justo, que, ao mesmo tempo, favorece o progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional.

Defendemos as políticas públicas de ações afirmativas por meio de uma concepção de justiça distributiva, que devem ser constituídas numa concepção de justiça equitativa, de contorno rawlsiano; que tal concepção, forjada teoricamente dentro de um ideal de justiça, permita, na prática, ao Estado, em conjunto

com a sociedade, a implantação de políticas públicas efetivamente voltadas à promoção da igualdade substancial e à inclusão de grupos vulneráveis no ensino superior – em especial, dos afrodescendentes no Brasil.

Por tudo isso, delineia-se a seguinte definição de ação afirmativa: é um termo de amplo alcance que designa o conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas públicas ou privadas que promovem a igualdade substancial de oportunidades e visam favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores condições de competição socioeconômica em uma dada sociedade, em razão, na maior parte das vezes, de práticas de discriminação negativa, sejam elas presentes ou passadas.

Portanto, a discriminação e a exclusão de afrodescendentes ao acesso à educação superior, no Brasil, deve ser interpretada como uma limitação injusta às liberdades e às proteções fundamentais das pessoas, à sua participação na sociedade e na política e a um sistema de bem-estar social que atenda a suas necessidades.

Em outras palavras, sem a representação da população afrodescendente nas instituições de ensino superior, bem como nas estruturas de poder e nas instâncias de decisões, não há como avançar na igualdade e na equidade.

A exclusão também representa indiferença e omissão, abandono. Sociedades, como a brasileira, que excluem e discriminam quando oferecem serviço eficiente apenas para pessoas que dispõem de todas as habilidades, quando estabelecem como modelo de normalidade ou sucesso social um conjunto de atributos que apenas poucas pessoas conseguem alcançar, e quando ignoram as necessidades especiais dos menos afortunados, praticam a omissão.

Elas discriminam quando desistem de criar ambientes e

atmosferas habitáveis e amistosas para as pessoas; discriminam quando, em última análise, insistem em reproduzir os ambientes sociais que possibilitam o florescimento da exclusão.

O Brasil tem uma longa tradição de colocar, nas leis, direitos que acabam não sendo implementados ou só o são de forma muito limitada, levando a uma oposição entre o “legal” e o “real” que faz parte, de longa data, do imaginário político e intelectual da nação.

No mesmo sentido, a ideia de “leis que não pegam”, também recorrente no léxico nacional, sugere situações nas quais fracassam esforços de incorporação à cidadania. Geralmente, “leis que não pegam” dizem respeito a projetos de inclusão frustrados, à persistência de exclusão.

Leis que na prática excluem determinados indivíduos de seus rigores são percebidas como leis que se aplicam apenas aos que não pertencem a alguma comunidade de interesses, daí a expressão “aos inimigos, a lei”.

Seria um equívoco pensar que essa tradição legalista brasileira seja, simplesmente, uma peculiaridade da cultura nacional, uma deformação de nossa tradição bacharelesca. A inclusão de direitos nos textos legais tem o efeito prático de criar, para a sociedade, a percepção de que esses direitos existem e são legítimos; e, para os governos, a responsabilidade pelo seu atendimento.

Dada a seriedade e alcance desse fenômeno, a luta contra a exclusão deve basear-se em defesa de critérios fundamentais: a inviolabilidade absoluta dos direitos humanos e da dignidade do indivíduo, da defesa do multiculturalismo universitário, da justiça distributiva na sua concepção equitativa e, portanto, da igualdade substancial de oportunidades para as minorias marginalizadas.

Em qualquer sociedade dita democrática, isso significa que o Estado deve garantir tratamento igual para todos, seja mediante a implementação de políticas públicas de inclusão social na modalidade de ações afirmativas, seja por sua própria ação direta ou mediante a supervisão e incentivo que ele oferece a ações empreendidas pelos indivíduos. Assim sendo, combater a discriminação e a exclusão significa, portanto, alargar nosso conceito de igualdade.

Concluimos que não existe uma lista única de políticas públicas corretas, pois que essas políticas públicas são respostas contingentes à situação de um país. Assim, o que pode funcionar em dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar do mundo, ou no mesmo lugar em outro momento.

Uma sociedade em que imperem a pobreza e a desigualdade, que discrimine e exclua não pode ser considerada democrática nem tão pouco justa ou solidária.

Referências Bibliográficas

ARISTÓTELES. *A política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: EDIPRO, 2005.

_____. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Edson Bini. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2007.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Ações afirmativas. *A Tarde*, 28/10/2004. Disponível em: <http://www.universia.com.br/noticia/materia_clipping_imprimir.jsp?not=17781> Acesso em: 09/7/2010.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana. A teoria e a prática da igualdade*. Tradução de Jussara Simões. Revisão da tradução: Cícero Araújo; Luiz Moreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GOMES, Joaquim Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima. (Orgs.). *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 15-58. (Col. Políticas da Cor).

NOZICK, Robert. *Anarquía, Estado y Utopia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões. Revisão da tradução: Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Justiça como equidade: uma reformulação*. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. *Liberalismo político*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Instituto Teotônio Vilela, Ática, 2000. (Coleção Pensamento Social-Democrata, 16).

VITA, Álvaro de. *A justiça igualitária e seus críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. *Justiça liberal. Argumentos liberais contra o neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

Referência Legislativa

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 15. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2010. (atualizada até a Emenda Constitucional n. 64).

A Conae, a diversidade e o novo PNE

Nilma Lino Gomes

Doutora em Antropologia Social/USP. Professora da FaE/UFMG. Coordenadora-Geral do Programa Ações Afirmativas na UFMG. Integrante da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

A Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010, teve como tema central: *Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*.

A conferência estruturou-se em seis eixos temáticos: I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação; V – Financiamento da Educação e Controle Social; VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

As propostas aprovadas na Conae servirão de indicativo para as políticas públicas e de diretrizes para a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE), que orientará as políticas educacionais nos próximos dez anos. A realização da conferência por si só já revela a importância política do evento e dos seus resultados.

O presente artigo discutirá as questões referentes ao tema “diversidade e educação” com destaque para o eixo VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e

Igualdade – e sua relação com o novo PNE para o período de 2011-2020.¹

Uma temática que carrega uma discussão complexa pela qual transitam diferentes visões e interpretações. Todavia, não há dúvida de que a sua inclusão em uma Conferência Nacional de Educação com o propósito de discutir a construção do sistema nacional de educação e o novo PNE, suas diretrizes, estratégias e metas deve ser considerada um avanço.

Mais do que discutir os limites em relação às questões da diversidade presentes na Conae e no seu Documento Final, este artigo pretende levantar algumas problematizações e apontar avanços em relação ao tema, destacando a intensa participação e o protagonismo dos movimentos sociais no processo de construção e na realização da conferência. As demandas colocadas por essas organizações podem ser consideradas ações e orientações importantes para a construção do novo PNE e espera-se que sejam garantidas nesse plano. Portanto, o novo PNE deverá considerar e fazer avançar as questões concernentes à diversidade e suas múltiplas expressões discutidas e aprovadas na Conae.

A diversidade e o eixo VI da Conae

Embora a diversidade tenha sido considerada um eixo importante na construção de uma educação democrática e com qualidade social tanto pelas conferências estaduais, intermunicipais e municipais de educação que antecederam a Conae quanto nesta última, a discussão e a problematização do tema foram realizadas de maneira mais aprofundada no eixo VI –

¹ Parte das reflexões deste artigo pode ser encontrada em outro texto de minha autoria, intitulado “Trabalho, Educação e Diversidade”, a ser publicado pela revista *Retratos da Escola* (CNTE), em 2010.

Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Essa localização em um único eixo é passível de críticas e concordâncias. As críticas dizem respeito ao risco de isolar a discussão da diversidade em detrimento dos temas debatidos nos outros cinco eixos da conferência, assim com a sua presença parcial neles. As concordâncias referem-se à possibilidade de inclusão da diversidade como uma questão da educação nacional e suas políticas. Caso essa ocupasse somente um lugar transversal dentro dos outros eixos temáticos, ela correria o risco de diluição e poderia perder a força política. Soma-se ainda o acordo sobre a complexidade que envolve as múltiplas expressões da diversidade as quais exigem espaço específico para a sua discussão, sem perder de vista a relação com os demais eixos da Conae.

O eixo VI articulou o reconhecimento e o respeito à diversidade na educação com a justiça social, o trabalho, a inclusão e a igualdade. Embora a junção de questões tão complexas em um mesmo espaço pudesse levar a uma dispersão, o que se viu foi uma interessante articulação entre os representantes dos diferentes movimentos sociais presentes nesse eixo no sentido de ampliar, aperfeiçoar, garantir e aprovar em bloco todas as proposições. Tal postura não deve ser vista como mera articulação política, mas como o entendimento estratégico dos diferentes movimentos sociais e organizações da sociedade civil presentes na Conae, a fim de garantir a inclusão das questões centrais referentes às múltiplas expressões da diversidade na plenária e no documento final da conferência.

Além disso, os representantes dos movimentos sociais ponderaram que, diante do histórico de ausência e/ou limites do reconhecimento da diversidade nos documentos oficiais e

políticos da educação brasileira, o mais importante naquele momento seria a união e a articulação pela aprovação das suas históricas demandas na intenção de consolidá-las e transformá-las em políticas educacionais. Cada movimento social sabe da especificidade da sua trajetória, lutas e reivindicações, e, sendo assim, a melhor estratégia naquela ocasião seria ouvir cada um, analisar conjuntamente como incorporar as suas reivindicações, inserir novas demandas, localizar ausências e/ou distorções e, após esse processo, aprovar as propostas na sua totalidade. Estratégia política semelhante foi adotada na Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB, 2008).

Ainda que tenha sido uma estratégia bem-sucedida para a maioria dos grupos representados no eixo VI, nem todos se sentiram devidamente contemplados. Um exemplo é a tensão em torno das reivindicações dos representantes da comunidade surda, os quais consideraram que a educação dos surdos deveria receber um tratamento específico nas discussões e no Documento Final da Conae, em razão de se diferenciarem dos demais deficientes, principalmente pela sua especificidade linguística. Não se chegou, porém, a um acordo satisfatório.

Sabedores dos dilemas e das dificuldades de articulação inter e intramovimentos sociais, os representantes presentes na Conae ressignificaram a própria experiência da conferência e transformaram o eixo VI em um espaço de maior conhecimento da especificidade das suas lutas, avanços e limites. Além disso, construíram consensos, partilharam discordâncias entre si sobre a Conae e a condução dela. Nesse processo não faltou um clima de tensão entre os movimentos sociais e os setores do Estado presentes no eixo, assim como a realização de acordos e negociações.

Sendo assim, o eixo VI reuniu representantes de movimentos sociais, de outras organizações da sociedade civil e do Estado que atuam politicamente nas questões de raça, etnia, gênero, população LGBT (lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais), pessoas com deficiência, ciganos, jovens e adultos, população prisional, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, educação profissional, diversidade religiosa, entre outros.

Esses sujeitos, representantes de coletivos diversos, demandaram a necessidade de políticas educacionais que levassem em conta a relação entre diversidade, desigualdade, trabalho e justiça social. Reivindicaram também a inserção dessa discussão nos diagnósticos, nas diretrizes, nos objetivos e nas metas do novo PNE.

Nesse processo, um alerta importante dos movimentos sociais deve ser considerado: não será suficiente proclamar ou elaborar políticas de acesso, permanência e de qualidade social na educação se não equacionarmos e redefinirmos as políticas de Estado articulando o direito à educação, à superação dos padrões segregadores de trabalho, de poder e de conhecimento que incidem historicamente sobre a população brasileira (ARROYO, 2008).

Os movimentos sociais denunciam que existe um padrão segregador de trabalho, de conhecimento e de acesso à ciência, à tecnologia e à produção cultural no Brasil e nos demais países latino-americanos, o qual é marcado pelo trato dado à diversidade (QUIJANO, 2005). Essa realidade histórica tem raízes profundas na configuração dos sujeitos considerados diversos e sua relação com o acesso, a permanência e a qualidade da educação. Trata-se de um padrão de trabalho racista, sexista e homofóbico, uma vez que acaba reservando para mulheres,

indígenas, negros, quilombolas e população LGBT os postos de trabalho mais precarizados e os salários mais baixos.

Portanto, além da superação da relação entre a educação e esses padrões históricos de segregação, o novo PNE deverá considerar as condições reais de acesso ao trabalho, à moradia, à terra e à saúde, que condicionam a efetivação do direito à educação e ao conhecimento dos indígenas, dos negros, dos quilombolas, das pessoas com deficiência, das mulheres, dos trabalhadores do campo e da cidade, da população LGBT, dos jovens e adultos, entre outros. Conseqüentemente, esse plano deverá propor políticas integradas e afirmativas visando à correção das desigualdades que incidem sobre esses sujeitos e os coletivos dos quais fazem parte, a fim de tornar viável o seu direito à educação.

Os movimentos sociais reunidos no eixo VI demarcaram que a consciência dos direitos construída nas lutas sociais entende que a educação e suas políticas vão além do escolar. Em um país marcado por uma profunda desigualdade social, como é o caso do Brasil, o direito à educação não se separa do conjunto de lutas por trabalho, terra, território, moradia e saúde. O novo PNE deverá destacar essas questões na construção do diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas para a educação básica e superior.

O novo PNE, a diversidade e as desigualdades

Existe grande expectativa em torno do novo PNE de que ele seja atualizado e coerente com o tempo em que vivemos e supere as lacunas e os limites do atual PNE (Lei nº 10.172/01), que orientou a política educacional nos últimos dez anos, configurando-se como política de Estado, e não como deste ou daquele governo.

Para ser coerente com os avanços das lutas sociais da última década e com as decisões da Conae (2010) consolidadas no

Documento Final, o novo PNE deverá se apresentar conectado à realidade social, política, econômica, educacional e cultural do país. Sendo assim, o diagnóstico, as diretrizes, os objetivos e as metas para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica e da educação superior do novo plano deverão incorporar o diálogo com as questões da diversidade, as diferentes formas de produção da desigualdade e o desafio da construção da justiça social.

O novo PNE deverá apresentar, portanto, estratégias e orientações para a consolidação e construção de políticas educacionais que superem todo e qualquer quadro de desigualdade, discriminação, racismo, sexismo, homofobia na educação em nível nacional, orientando a construção e atualização dos planos estaduais e municipais de educação. Espera-se que ele tenha a radicalidade política necessária para que tais iniciativas aconteçam (GOMES, 2010).

Para tal, uma das questões que o novo PNE deverá enfrentar é a imbricação entre trabalho, pobreza, desigualdade social e racial. A desnaturalização da desigualdade é uma necessidade de todas as políticas públicas do nosso país, sobretudo a educacional. Essa postura política e epistemológica nos ajuda a entender como foi instituído e consolidado, ao longo dos séculos, um padrão de trabalho e de conhecimento altamente excludente, fruto dos processos de dominação colonial, da escravidão, do racismo, do capitalismo e do neoliberalismo no Brasil e nos vários países da América Latina.

Como nos alerta Henriques (2001, p. 1):

A intensidade de nossa desigualdade de renda, por sua vez, coloca o Brasil distante de qualquer padrão reconhecível, no cenário mundial, como razoável

em termos de justiça distributiva. As origens históricas e institucionais da desigualdade brasileira são múltiplas, mas sua longa estabilidade faz com que o convívio cotidiano com ela passe a ser encarado, pela sociedade, como algo natural. A desigualdade tornada uma experiência natural não se apresenta aos olhos de nossa sociedade como um artifício. No entanto, resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes.

Ainda sobre o assunto, o autor esclarece:

A naturalização da desigualdade, por sua vez, engendra no seio da sociedade civil resistências teóricas, ideológicas e políticas para identificar o combate à desigualdade como prioridade das políticas públicas. Procurar desconstruir essa naturalização da desigualdade encontra-se, portanto, no eixo estratégico de redefinição dos parâmetros de uma sociedade mais justa e democrática. Nesse sentido, a questão da desigualdade racial necessita ser incorporada como elemento central do debate (p. 1-2).

Negros, quilombolas, indígenas, ciganos, mulheres, populações ribeirinhas, população LGBT, pessoas com deficiência, jovens e adultos são sujeitos cuja história é marcada pela desigualdade e discriminação nos padrões de trabalho, de poder, de conhecimento, de distribuição da terra, do espaço e da ri-

queza nacional. Sujeitos para os quais o direito à educação não se realiza na sua totalidade porque está atrelado aos históricos padrões de segregação e discriminação. Sujeitos cujo direito à sua diferença foi pouco contemplado no primeiro PNE (Lei nº 10.172/01), ficando localizado nas modalidades de educação. Não se percebe a explicitação da articulação entre trabalho, educação, diversidade e desigualdade no diagnóstico, nas diretrizes, nos objetivos e nas metas do plano que se encerra no final de 2010. A observação dessa lacuna nem sempre foi considerada pelas diversas avaliações políticas e acadêmicas do atual PNE, embora tenha sido insistentemente apontada pelos diferentes setores dos movimentos sociais. Trata-se, portanto, de uma invisibilidade ativamente produzida, como nos diz Santos (2004).

Portanto, em consonância com as discussões, os debates e as decisões da Conae e com as históricas demandas dos movimentos sociais em prol de uma educação democrática que, de fato, reconheça e respeite a diferença, o novo PNE deverá considerar a diversidade como um direito, e não mais como um tema transversal ou uma questão restrita às modalidades de educação. Esse é um dos avanços que se espera do novo plano em relação ao primeiro.

A diversidade e a Conae

Tanto a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb)² quanto a Conferência Nacional de Educação (Conae) incorporaram a articulação entre educação, diversidade e desigualdade.

² A Coneb, realizada em Brasília, de 14 a 18 de abril de 2008, teve como temática central: A Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação e os seguintes eixos temáticos: I – Os Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; II – Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação; III – Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; IV – Inclusão e Diversidade na Educação Básica; V – Formação e Valorização Profissional.

De acordo com a Coneb (2008):

A luta em prol de uma **educação com qualidade social** que reconheça e valorize os profissionais da educação básica e **vise à superação das desigualdades sociais, raciais, de gênero, de idade e de orientação sexual** foi um dos pontos destacados em vários colóquios e debates, assim como nas discussões da plenária final (p. 8, grifo nosso).

O Documento da Coneb ainda afirma:

A consolidação de um sistema nacional de educação não pode ser realizada, sem considerar a urgente necessidade de superação das **desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e relativas à diversidade sexual** ainda presentes na sociedade e na escola. Por isso, sua realização assim como o cumprimento e atendimento das normas constitucionais que orientam essa tarefa – só será possível através do debate público e da articulação entre Estado, escola e movimentos sociais, em prol de uma sociedade democrática, direcionada à participação e à construção de uma cultura de paz. Assim, os esforços prioritários do sistema nacional articulado de educação devem partir das regiões com baixo IDH, para cumprir ou superar as metas do Plano Nacional de Educação (PNE). (Coneb, 2008, p. 32, grifo do autor).

A Conae manteve e aprofundou os avanços em relação à diversidade acordados e garantidos na Coneb, indo além da

vinculação entre inclusão e diversidade presente nesta última e enfatizando a tensa e complexa relação entre *justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade*.³

Segundo a Conae (2010, p. 9):

O resultado desse estimulante processo de mobilização e debate sobre a educação brasileira está consolidado neste Documento Final que apresenta diretrizes, metas e ações para a política nacional de educação, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade, o que se constitui como marco histórico para a educação brasileira na contemporaneidade (grifo nosso).

Ainda de acordo com esse Documento:

Dessa forma, ao consolidar o **Sistema Nacional de Educação**, asseguram-se, em última instância, as políticas e mecanismos necessários à garantia: dos recursos públicos, exclusivamente para a educação pública, direcionados à superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social e educacional do Estado para com a nação [...] (Conae, 2010, p. 26).

[...] da implementação da gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições educativas; do **reconhecimento e respeito à diversidade**, de promo-

³ Cabe destacar que as principais demandas em relação à educação dos surdos não conseguiram ser equacionadas nas discussões do eixo VI da Conae. Essa questão ainda precisa ser mais bem discutida dentro da política educacional de maneira geral e da educação especial, em específico.

ção de uma educação antirracista e antissexista, de valorização dos profissionais da educação pública e privada (professores/as, técnicos/as, funcionários/as administrativos/as e de apoio) em sua formação inicial e continuada, carreira, salário e condições de trabalho (p. 26, grifo nosso).

O reconhecimento da diversidade foi considerado pela Conae como um dos eixos das políticas educacionais em nível nacional, estadual, municipal e do Distrito Federal. Ele está articulado com as demais discussões e deliberações da conferência, a saber: o desafio de construção do sistema nacional de educação que dará efetividade ao regime de colaboração entre os entes federados e, conseqüentemente, entre os sistemas de ensino; a democratização da gestão; o financiamento da educação e a valorização e formação dos profissionais da educação.

Tal articulação pode ser considerada um avanço, pois sabemos que historicamente as demandas dos movimentos sociais em prol do direito à diversidade têm sido fonte de tensão e marcadas por posturas e interpretações político-ideológicas, pelos embates entre a concepção de igualdade, desigualdade e diversidade e pelas lutas por recursos públicos voltados para políticas públicas que valorizem e respeitem as diferenças.

Parte desse avanço se deve a uma ampliação da concepção de educação que, aos poucos, começa a ocupar lugar mais destacado na formulação e implementação das políticas educacionais, nos meios acadêmicos e nas escolas. A Conae reconhece que a construção de uma educação com qualidade social só poderá ser realizada dentro de “uma concepção ampla de educação, que articule níveis, etapas e modalidades de ensino com os processos educativos ocorridos fora do ambiente es-

colar, nos diversos espaços, momentos e dinâmicas da prática social” (Conae, 2010, p. 11).

Espera-se que esse e outros avanços se façam presentes no novo PNE e que este corrija as deficiências e lacunas do atual plano, como também contribua para o aprimoramento e o avanço das políticas educacionais em curso no país. O novo PNE tem papel importante na construção de uma maior organicidade das políticas e, conseqüentemente, na superação da histórica visão fragmentada que tem marcado a organização e a gestão da educação nacional. Uma visão que tem sido altamente prejudicial para a incorporação da diversidade na política e nas práticas educacionais.

Mas como a diversidade se fez presente na Conae? Gostaríamos de destacar alguns aspectos discutidos nas conferências municipais, intermunicipais, distrital e estaduais que antecederam a Conae e que foram levados para ser debatidos no eixo VI e consolidados no Documento Final. Vejamos:

a) *A concepção de diversidade*⁴

O Documento Final apresenta a concepção de diversidade que deverá orientar a política educacional brasileira e o novo PNE na construção de políticas e práticas que visem à qualidade social da educação, à gestão democrática, ao financiamento e à valorização e formação dos profissionais da educação.

Segundo a Conae (2010, p. 130), “a diversidade é entendida como a construção histórica, social, cultural e política das diferenças nos contextos e relações de poder”.

⁴ É possível perceber, ao longo do Documento Final da Conae, outras referências (e até mesmo concepções) sobre a diversidade. Todavia, faço a opção de trabalhar com a concepção de diversidade considerada central e que encontra lugar destacado no eixo VI.

A Conae (2010, p. 128) afirma ainda:

Para avançar na discussão, é importante compreender que a luta pelo reconhecimento e o direito à diversidade não se opõe à luta pela superação das desigualdades sociais. Pelo contrário, ela coloca em questão a forma desigual pela qual as diferenças vêm sendo historicamente tratadas na sociedade, na escola e nas políticas públicas em geral. Essa luta alerta, ainda, para o fato de que, ao desconhecer a diversidade, pode-se incorrer no erro de tratar as diferenças de forma discriminatória, aumentando ainda mais a desigualdade, que se propaga via a conjugação de relações assimétricas de classe, étnico-raciais, gênero, diversidade religiosa, idade, orientação sexual e cidade-campo.

A política pública de educação deverá reconhecer que cada uma das expressões da diversidade (raça, etnia, pessoas com deficiência, geração, campo/cidade, gênero e diversidade sexual, diversidade religiosa, entre outros) possui especificidades históricas, políticas, ocupa lugares distintos e desiguais na constituição e consolidação das políticas educacionais e se realiza das mais diferentes formas no contexto das instituições públicas e privadas da educação básica e da educação superior. Trata-se de um processo complexo que deverá ser considerado pelo novo PNE e exigirá a construção de políticas afirmativas juntamente com as universais.

b) *A diversidade como um dos eixos da gestão democrática dos sistemas de ensino e das escolas*

Segundo a Conae (2010):

[...] A gestão democrática como princípio da educação nacional, sintoniza-se com a luta pela **qualidade da educação** e as diversas formas e mecanismos de participação encontradas pelas comunidades local e escolar na elaboração de planos de desenvolvimento educacional e projetos político-pedagógicos, ao mesmo tempo em que objetiva contribuir para a formação de cidadãos/ãs críticos/as e compromissados/as com a transformação social. Nesse sentido, **deve contribuir para a consolidação de política direcionada a um projeto político-pedagógico, que tenha como fundamento: a autonomia, a qualidade social, a gestão democrática e participativa e a diversidade cultural, étnico-racial, de gênero, do campo** (p. 57, grifo nosso).

Para tanto, a instituição educacional precisa ter **uma relação permanente com a comunidade**, construindo coletiva e participativamente o projeto político pedagógico (PPP) ou PDI, **observando o seu entrelaçamento com outros espaços e setores da sociedade, especialmente com os movimentos sociais (negros/as, quilombolas, índios, mulheres, do campo, e LGBTQTT)**, dialogando com a realidade de cada segmento, incluindo-os/as no processo de democratização da produção do conhecimento (p. 57, grifo nosso).

Nota-se como a inclusão da diversidade impacta e enriquece a concepção de gestão democrática ao explicitar a sua relação com a dimensão social e política que vai além da esco-

la. Uma gestão democrática que reconheça e valorize a diversidade só poderá ser construída mediante a efetiva presença e participação da comunidade e dos movimentos sociais. Trata-se de uma relação tensa e ao mesmo tempo frutífera que poderá ampliar o olhar dos profissionais da educação para os reais problemas e avanços vividos pela comunidade e sua relação com as questões da desigualdade, da pobreza, da violência, do alcance das políticas públicas e das lutas cotidianas. Essas lutas podem se dar de forma mais ou menos articulada em grupos sociais, culturais e religiosos, associações, sindicatos, movimentos juvenis, movimentos sociais, entre outros. Ou seja, construir a gestão democrática incorporando a diversidade como um dos seus eixos de ação significa dinamizar, problematizar e fazer avançar os sistemas de ensino, as escolas e os projetos políticos pedagógicos (PPPs).

Os movimentos sociais, os grupos culturais, os movimentos juvenis e demais organizações da sociedade civil politizam o entendimento de “comunidade” presente nos discursos, nos documentos e nas práticas de gestão escolar. Esclarecem que a tão falada “comunidade” é muito mais complexa do que aquilo que o discurso pedagógico apregoa e é composta por diferentes grupos sociais, políticos, culturais, étnico-raciais, juvenis, religiosos, entre outros. A maioria dos sujeitos que compõem a “comunidade que vive no entorno da escola” participa de um cotidiano marcado pela desigualdade e pela pobreza. Tal situação muitas vezes inviabiliza a sua participação nos moldes colocados pela maioria das propostas e práticas de gestão democrática da escola pública. Nem sempre a escola, os(as) docentes, os(as) pedagogos(as) e os(as) diretores(as) estão atentos a essa questão. Os movimentos sociais tornam pública essa situação complexa e desafiadora e pressionam a instituição es-

colar, as políticas educacionais e o Estado a considerarem no contexto da gestão democrática.

c) A consolidação do direito à diversidade como políticas afirmativas de Estado

Apesar da resistência e discordância em torno do tema, houve um acordo, na Conae, de que as ações afirmativas são uma realidade da educação brasileira e que se apresentam, neste momento, como importante estratégia para garantir a igualdade social e a equidade.

A construção desse acordo é fruto da pressão dos diversos movimentos sociais, sobretudo os de caráter identitário (negros, indígenas, quilombolas, campo, LGBT, mulheres, entre outros) em articulação com os movimentos estudantis, sindicais e alguns setores do Estado.

Os movimentos sociais representam os coletivos sociais cuja diferença tem sido historicamente transformada em desigualdade e cuja presença na escola tem sido marcada, lamentavelmente, por discriminação e exclusão. É sabido como esses movimentos têm indagado as políticas educacionais, a gestão dos sistemas de ensino e as escolas em relação ao trato pedagógico às diferenças. Os currículos, os livros didáticos, as comemorações, as avaliações, a relação pedagógica, os padrões de conhecimento, estéticos e raciais presentes na escola de educação básica e na educação superior têm sido constantemente interrogados pelos movimentos sociais.

Além disso, a partir dos anos 2000, as pesquisas oficiais realizadas por órgãos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelas universidades têm revelado a desigualdade de acesso e permanência que afeta a educação das populações negra, indígena, quilombola e do campo em nosso

país. As investigações também revelam que os sujeitos sociais que possuem tal pertencimento identitário vivem uma trajetória de repetência e evasão na educação básica e possuem acesso desigual ao ensino superior.

Mais do que buscar um culpado para problemas tão sérios, os movimentos sociais passaram a incluir em suas estratégias de luta um processo de (re)educação das políticas públicas e os seus formuladores, a fim de desnaturalizar o seu olhar sobre a relação *desigualdade e diversidade*. Essa reeducação vem acompanhada pela demanda por mais recursos públicos e controle público.

É nesse contexto que as ações afirmativas são apresentadas como uma iniciativa política capaz de qualificar as políticas sociais incorporando nestas o direito à diferença. Elas são muito mais do que políticas focalizadas. São políticas de direito e de reconhecimento. Portanto, é dever do Estado e do MEC garantir a implementação de políticas de ações afirmativas na educação básica e superior voltadas para as especificidades dos coletivos sociais que mais claramente expressam a diversidade cultural e social brasileira e sua imbricação com as desigualdades sociais.

Segundo a Conae (2010, p. 128):

As ações afirmativas são políticas e práticas públicas e privadas que visam à correção de desigualdades e injustiças históricas face a determinados grupos sociais (mulheres/homens, população LGBT – lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais –, homossexuais, negros/as, indígenas, pessoas com deficiência, ciganos). São políticas emergenciais e passíveis de avaliação sistemática. Ao serem implementadas poderão

ser extintas no futuro, desde que comprovada a superação da desigualdade original. Elas implicam uma mudança cultural, pedagógica e política. Na educação, dizem respeito ao direito ao acesso e permanência na instituição escolar e aos grupos dela excluídos em todos os níveis e modalidades de educação.

A explicitação do que entende por “políticas de ações afirmativas” no Documento Final da Conae pode ser considerada como importante orientação na superação de equívocos e distorções político-ideológicas sobre o tema. Trata-se da necessária e urgente articulação entre as ações afirmativas e as políticas universais modificando e tornando estas últimas em políticas mais democráticas e multiculturais.

A elaboração das ações afirmativas deverá ser realizada mediante a responsabilidade conjunta do Estado, do MEC, movimentos sociais, demais organizações da sociedade civil, iniciativa privada e comunidade para garantir o acesso e a permanência na educação básica e superior aos coletivos diversos que, no contexto das desigualdades, foram transformados em desiguais. Trata-se, portanto, de uma responsabilidade social, e não somente de responsabilidade de um grupo ou setor.

Essa deliberação da Conae pode ser considerada como mais um avanço político, uma vez que ajuda a desmistificar o lugar de neutralidade estatal. Nesse sentido, a política educacional, ao articular “educação” e “diversidade”, deverá também considerar a efetivação da justiça social.

De acordo com a Conae (2010, p. 128):

Dessa forma, um dos desafios a ser enfrentado na articulação entre justiça social, educação e trabalho,

tendo como eixo a inclusão e a diversidade na implementação de políticas públicas, é a desmistificação do lugar de neutralidade estatal. Cabe ao poder público **garantir a universalidade dos direitos, superando as desigualdades sociais. Porém, a superação precisa também incorporar a diversidade.** O gênero, a raça, a etnia, a geração, a orientação sexual, as pessoas com deficiência, os transtornos globais do desenvolvimento e as altas habilidades – superdotação – são tomados como eixos e sujeitos sociais **orientadores de políticas afirmativas que caminhem lado a lado com as políticas universais, modificando-as e tornando-as mais democráticas e multiculturais.** Assim implementam-se mudanças nas relações de poder e no acesso aos direitos (grifo nosso).

Um dos desdobramentos da discussão sobre ações afirmativas durante a conferência foi a aprovação da proposta que determina a reserva de 50% das vagas de instituições públicas de ensino superior para alunos de escola pública. De acordo com a decisão, a reserva deverá respeitar a proporção de negros e indígenas da população de cada Estado. Tal deliberação servirá como base para a elaboração do novo PNE.

Essa decisão enfrenta séria resistência de alguns setores políticos, acadêmicos e jurídicos e carece de maior esclarecimento da população. No entanto, nunca é demais lembrar que já está em curso, em mais de 70 universidades públicas e particulares brasileiras, a adoção de diversas modalidades de ações afirmativas para negros, indígenas, quilombolas e estudantes de escolas públicas, tais como as cotas, a pontuação adicional e o bônus. Portanto, a decisão da Conae caminha de

forma coerente com um movimento já existente na sociedade. A aprovação e a adoção do sistema de cotas possuem justificativas históricas, políticas, sociais, acadêmicas e de justiça social. Basta analisar a fundo a situação de desigualdade que recai sobre os estudantes pertencentes a esses coletivos e a necessária construção de medidas mais democráticas para a garantia do seu direito ao acesso e à permanência na educação superior.

d) A garantia de recursos orçamentários para a efetivação de políticas públicas visando à justiça social, à educação e ao trabalho e que considerem a inclusão, a diversidade e a igualdade

Tais políticas deverão garantir “por meio de vinculações ou subvinculações especificadas em lei, a obrigatoriedade de apoio financeiro, às políticas de diversidade, trabalho e inclusão social” (Conae, 2010, p. 129). Para tal, faz-se necessária a implantação de processos de acompanhamento, controle social e avaliação sistemática da situação social e educacional dos coletivos sociais, étnicos, raciais, geracionais, de gênero, entre outros, indagando o alcance das políticas e programas educacionais implementados.

Sabemos que não bastam apenas boas intenções e documentos oficiais de caráter emancipatório para que os direitos sociais sejam garantidos. Ainda mais quando tais direitos passam a incorporar as questões da diversidade, do trabalho e da justiça social.

Uma percepção importante dos defensores do direito à diversidade, na Conae, refere-se a sua garantia no financiamento da educação. Há que se destinar recursos públicos para que os sistemas de ensino e as instituições escolares possam construir

e efetivar políticas, programas e práticas voltados para o reconhecimento e o respeito à diversidade. Além da responsabilidade pública, é necessária a garantia de condições adequadas para que tais ações possam ser realizadas. Portanto, o MEC, os sistemas de ensino e as escolas deverão destinar recursos para que a diversidade seja contemplada e garantida como política e como direito na educação básica em todos os seus níveis, etapas e modalidades e na educação superior. Essa é também uma grande expectativa em relação ao novo PNE.

e) A inclusão da diversidade na formação inicial e continuada de professores da educação básica

Ainda existe uma lacuna em relação ao estudo sistemático das questões da diversidade no campo teórico e prático da formação de professores. As iniciativas para a superação desse quadro também necessitam ser acompanhadas de maior investimento de recursos públicos e criação de condições dignas de trabalho aos profissionais da educação. É também importante avançar na concepção de formação de professores e de currículo.

Segundo a Conae (2010), a formação de professores garantirá a inclusão da educação das relações étnico-raciais, da educação quilombola, da educação indígena, da educação ambiental, da educação do campo, das pessoas com deficiência, de gênero e de orientação sexual, com recursos.

Nesse aspecto, cabe indagar: como essa garantia será efetivada? Como as universidades serão implicadas nesse processo? Como os recursos públicos serão destinados à formação de professores para a diversidade? As iniciativas já existentes serão ampliadas?

A formação de professores para a diversidade envolve questões que vão além dos sistemas de ensino e das instituições escolares. A complexidade e o desafio dessa demanda exigem, em nível federal, o fortalecimento e a ampliação de ações intersetoriais envolvendo o MEC e os demais ministérios, secretarias, órgãos e fundações, principalmente aqueles que têm como foco as questões da diversidade, tais como: Ministério do Trabalho, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Direitos Humanos, Fundação Cultural Palmares, entre outros. Guardadas as devidas proporções, a articulação, o diálogo, as ações intersetoriais e conjuntas deverão ser desencadeados pelos sistemas de ensino e pelas escolas em nível estadual e municipal nos Estados e no Distrito Federal. Trata-se de uma forma de garantir o respeito e o reconhecimento à diversidade como um direito dentro do regime de colaboração entre os entes federados e na construção do sistema nacional de educação.

f) A implicação das agências de fomento à pesquisa e à pós-graduação na produção de conhecimento sobre a diversidade contribuindo para a melhoria da educação básica

Segundo a Conae (2010), deverão ser introduzidas na Capes e no CNPq políticas de pesquisa que contemplem as múltiplas expressões da diversidade discutidas na Conferência (p. 129).

As várias expressões da diversidade representadas pelos movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil no eixo VI introduziram, nas suas demandas políticas específicas e constantes do Documento Final, a necessidade de uma

relação mais transparente e democrática não somente em relação às instituições de fomento à pesquisa, como também ao campo da produção do conhecimento de modo geral, com destaque para a pós-graduação.

Todavia, não se trata de qualquer pesquisa, tampouco de qualquer tipo de fomento à pesquisa com foco na diversidade. Trata-se do incentivo e incremento da produção de conhecimento que se realize em diálogo (e junto) com os movimentos sociais e que se articule às diferentes realidades sociais, regionais, econômicas, étnico-raciais e culturais do país.

A presença e a participação de representantes dos coletivos diversos nos espaços do conhecimento são ações necessárias. A paulatina entrada de negros, indígenas, quilombolas e pessoas do campo nos cursos de graduação e, aos poucos, na pós-graduação, por meio de programas e iniciativas do Estado, tem contribuído para a mudança, ainda que lenta, nesse quadro. Todavia, sabemos que, dentro dos espaços de poder e deliberação dos órgãos de fomento à pesquisa e na pós-graduação das mais diversas áreas do conhecimento, esses coletivos ainda não estão representados (ou são inexistentes). Os motivos dessa sub-representação são os mais diversos e sabemos haver resistência à transformação dessa situação. Como fazer? Como superar? Como democratizar não só a produção do conhecimento, mas também os espaços em que conhecimento científico e financiamento à pesquisa se articulam? São indagações trazidas por esse debate; ainda estamos longe de fazê-las em profundidade.

g) O diálogo com os movimentos sociais entendido como uma postura democrática e necessária na formulação, efetivação e avaliação das políticas públicas

Esse diálogo foi apontado na Conae como um importante elemento na construção do novo PNE, o qual deverá ser resultado de ampla participação e deliberação coletiva da sociedade brasileira por meio do envolvimento dos movimentos sociais e demais segmentos da sociedade civil, do Estado e da sociedade política.

A importância da participação dos movimentos sociais foi reconhecida na Conae, e esses marcaram presença na própria conferência. Graças a essa atuação, a articulação entre diversidade, trabalho e justiça social foi incorporada tanto na Coneb quanto na Conae, transformando-se em uma demanda coletiva para o novo PNE. As audiências públicas, os encontros e seminários, os debates e as deliberações dessas duas conferências de educação são apontados como processos e espaços possíveis de mobilização social.

Finalizando...

Para a efetivação de uma política educacional que tenha como um dos seus eixos norteadores a relação entre educação e diversidade, faz-se necessário garantir a sua inserção não somente no novo Plano Nacional de Educação, mas também nos demais espaços articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional, quais sejam: Fórum Nacional de Educação, fóruns estaduais, municipais e distrital de educação, Conferência Nacional de Educação (Conae), Conselho Nacional de Educação (CNE), conselhos estaduais (CEE) e municipais (CME); órgãos colegiados das instituições de educação superior e conselhos escolares (Conae, 2010). Deve-se também garantir diálogo e interlocução entre estes setores e os Fóruns Estaduais e Municipais de Educação e Diversidade Étnico-Racial, Fóruns de Educação Escolar Indígena, Fóruns de Educação do Campo

e Fóruns de Educação de Jovens e Adultos. Tal discussão deverá ainda ser incluída nos planos municipais e estaduais de educação e, no âmbito das escolas, na construção coletiva de planos de desenvolvimento institucionais e de projetos político-pedagógicos das escolas.

O reconhecimento e a inserção da diversidade trazem importante reflexão para o processo de discussão, construção e elaboração do novo PNE: o novo plano deverá incluir e garantir em seu diagnóstico, estratégias, objetivos e metas o direito à diversidade entendido como direito à educação. Deverá, portanto, contemplar e articular as questões da diversidade, desigualdade, igualdade, equidade e justiça social.

O novo PNE deverá também dialogar e incorporar as questões referentes à articulação “educação e diversidade” consolidadas nos documentos finais das conferências: Conferência Nacional de Educação do Campo, Conferência Nacional *Gays*, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBT), Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena, Conferência Nacional de Saúde, dentre outras.

A discussão sobre a diversidade apontada no Documento Final da Conae e, sobretudo, no eixo VI indica alguns pontos centrais a ser considerados no próximo PNE:

A diversidade deverá ser um dos eixos norteadores das políticas educacionais.

O novo PNE deverá apresentar, de maneira explícita, o compromisso político do Estado brasileiro na luta pela superação do racismo, do sexismo, da homofobia e das mais diversas formas de discriminação.

Os sujeitos sociais na sua diversidade deverão ser

reconhecidos como sujeitos políticos, e não como meros destinatários do Plano Nacional de Educação.

O direito à educação deverá ser consolidado como direito público e subjetivo reconhecendo que os diversos grupos sociais, étnicos, raciais, geracionais, de gênero e orientação sexual vêm afirmando-se também como sujeitos coletivos e, portanto, de direitos coletivos por meio das suas diversas organizações: sindicatos, associações, grupos culturais, ONGs, movimentos sociais, entre outros.

O PNE deverá ir além das políticas distributivas e compensatórias em relação às questões da diversidade, avançando para a construção e efetivação de políticas de ação afirmativa.

Deverão ser destinados recursos públicos no orçamento e no financiamento da educação para as políticas voltadas para a garantia do direito à diversidade.

A diversidade deverá fazer parte dos processos de gestão democrática da educação.

O PNE deverá reconhecer os avanços sociais e políticos da última década no que se refere à consciência do direito à educação articulado ao direito à diferença.

O PNE deverá incorporar os avanços acontecidos na última década e constantes das leis, diretrizes curriculares nacionais e programas específicos para educação do campo, educação especial, educação escolar indígena, educação e relações étnico-raciais, educação escolar quilombola, educação sem homofobia, educação ambiental, educação prisional, educação e direitos humanos. Cabe destacar que alguns

desses avanços, como, por exemplo, a educação do campo e a educação escolar quilombola, deverão ser explicitados no PNE como modalidades da educação básica em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.⁵

As múltiplas expressões da diversidade deverão ser entendidas como constituintes tanto da base nacional comum quanto da parte diversificada dos currículos.

O direito à educação deve ser garantido e debatido na sua profunda, tensa e complexa relação com as questões do trabalho e da diversidade a fim de superar os padrões segregadores de poder, trabalho e conhecimento construídos ao longo da nossa história.

As indicações da Conae para a construção do novo PNE, principalmente aquelas apontados pelo Eixo VI, revelam a necessidade urgente de superação de práticas, políticas e estruturas que acabam reforçando e produzindo novas formas de desigualdade e exclusão. É urgente repensar, no processo de construção do novo PNE, a rigidez da organização dos tempos e dos espaços escolares, a cultura da “avaliação do desempenho”, o uso inadvertido dos índices educacionais e a concepção de currículo que desvincula o conhecimento escolar dos conhecimentos produzidos nas experiências sociais e culturais. Ao permitir a classificação e a hierarquização das escolas e dos seus sujeitos tais práticas contribuem para a naturalização das desigualdades perpetuando a produção dos diferentes em desiguais.

⁵ No momento em que escrevo este artigo, tais diretrizes já foram aprovadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e aguardam a homologação do ministro da Educação.

Portanto, faz-se necessário indagar de forma profunda: qual é o lugar ocupado pela diversidade, pelo trabalho e pela justiça social no interior das práticas, políticas e estruturas do sistema de ensino brasileiro? A expectativa é de que o novo PNE apresente respostas fortes, avançadas e democráticas em relação a essa e as demais questões colocadas pelos movimentos sociais em prol de uma educação democrática que reconheça, respeite e garanta o direito à diversidade.

Referências Bibliográficas

ARROYO, Miguel González. Quando os movimentos sociais e os coletivos diversos indagam a educação. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 10., 2008, Braga. *Anais...* Braga, 2008. p. 235-239. Disponível em: <http://www.xconglab.ics.uminho.pt/>. Acesso em: 12/7/2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA (Coneb). *Documento final*. Brasília, MEC, SEA, 2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (Conae). *Documento final*. Brasília, MEC, SEA, 2010.

GOMES, Nilma Lino. Trabalho, educação e diversidade. In: *Retratos da Escola*. Brasília, 2010 (no prelo).

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2002.

QUIJANO, Aníbal. “Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina”. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 227-278.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Por uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências”. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 777-821.

Educação Escolar Brasileira e Diversidade Étnica e Cultural: Contribuições dos Movimentos Negro e Indígena para o Debate

Rita Gomes do Nascimento

*Etnia Potyguara de Crateús/CE. Doutora em Educação/UFRN.
Professora da SEDUC. Conselheira do CNE/CEB.*

Nos debates acadêmicos e políticos atuais, são recorrentes as imagens do Brasil como um país pluriétnico e “multicultural”, dada a diversidade de etnias e suas culturas, com uma grande variedade de costumes, crenças e línguas que formam o retrato étnico e cultural da sociedade brasileira.

No entanto, a presença de populações indígenas e negras, na maioria das vezes, é tornada invisível na caracterização do perfil populacional e sociopolítico de algumas regiões do país. Em relação às populações indígenas estima-se hoje haver cerca de 270 povos em todo o Brasil, perfazendo uma população de aproximadamente 700.000 índios com 180 línguas distintas. Se tais dados podem surpreender a muitos na atualidade, não devemos esquecer que esses números eram superiores no passado. Historiadores e antropólogos afirmam que, no ano de 1500, havia no Brasil mais de 1500 povos e mais de 1000 línguas indígenas.

Todavia, em decorrência das políticas de colonização implantadas pelos europeus, essa população, ao longo dos séculos, sofreu uma drástica redução. Mas, não obstante o genocí-

dio e etnocídio ocorridos no período colonial, provocando a quase extinção de grupos inteiros, a população indígena no Brasil tem demonstrado, nos últimos anos, uma acentuada taxa de crescimento demográfico da ordem de 4% contraposta a 1,6% do restante da população brasileira, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2001.

Na composição desse retrato pluriétnico nacional, não podemos esquecer o expressivo crescimento da presença das pessoas que se reconhecem como negras nos censos dos últimos anos, atingindo, na atualidade, a cifra de 45% da população brasileira. De acordo com as estimativas apresentadas pelas lideranças do movimento negro, o Brasil se apresenta como o segundo país do mundo com maior população negra. Tal dado, entretanto, é desconhecido por muitos e aceito por poucos.¹

A invisibilidade dos negros em determinados segmentos da população nacional, com destaque para as classes sociais detentoras do poder político e econômico, parece ser construída, então, por meio de um modelo societário “classe média branca”. Mas, quando o ângulo de observação muda para os estratos que compõem a base da pirâmide social, a população “muda de cor” com a presença de um maior número de negros e indígenas. A presença dos negros, diante desse quadro, é remetida quer seja a um passado escravo extinto, quer seja aos espaços sociais periféricos da atualidade.

¹ De acordo com Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva em seu parecer do CNE/CP sobre as Diretrizes Curriculares para a Educação das Relações Étnico-Raciais, o significado de ser negro no Brasil não está limitado a certas características físicas. Trata-se, sobretudo, de uma escolha política. Por isso, semelhante à situação dos grupos étnicos indígenas, é considerado negro quem assim se define. “Cabe lembrar que preto é um dos quesitos utilizados pelo IBGE para classificar, ao lado dos outros – branco, pardo, indígena - a cor da população brasileira. Pesquisadores de diferentes áreas, inclusive da educação, para fins de seus estudos, agregam dados relativos a pretos e pardos sob a categoria negros, já que ambos reúnem, conforme alerta o Movimento Negro, aqueles que reconhecem sua ascendência africana”. (BRASIL, 2006, p.237).

Localizados então num tempo-espaço distante, negros e indígenas tornaram-se alvo, nos últimos tempos, de reiterados debates políticos que colocam em primeiro plano sua condição de exclusão sócio-histórica e econômica. No bojo dessas discussões tem surgido uma série de políticas públicas, de caráter afirmativo, voltadas para a questão dos direitos dessas populações. Dentre essas políticas, podemos destacar diferentes ações no campo da educação, com o advento de leis especificamente relacionadas à realidade educacional desses grupos ou à necessidade de se considerar a importância de sua presença na formação da nacionalidade brasileira.

Diante deste quadro, não custa lembrar que, para pensar a diversidade de etnias, culturas e qualquer outro gênero de pluralidade, se faz necessário situá-la no contexto sociopolítico em que ela se insere. Quanto à diversidade cultural é imprescindível que a relacionemos com as questões de poder, não esquecendo de que o que chamamos de cultura (s) (e por extensão a ideia de diversidade cultural) está ligado à política, à ideologia, etc. Como nos lembra Gomes (2003. p.70)

A diversidade cultural é muito mais complexa e multifacetada do que pensamos. Significa muito mais do que a apologia ao aspecto pluriétnico e pluricultural de nossa sociedade. Por isso refletir sobre a diversidade cultural exige de nós um posicionamento crítico e político e um olhar mais ampliado que consiga abarcar seus múltiplos recortes.

Olhando para a realidade brasileira, percebemos, portanto, que a diversidade étnica e cultural está situada num terreno de desigualdades sociais, onde os que não se enquadram num

padrão ou modelo tido como o ideal sofrem com os resultados da distribuição desigual das riquezas e bens sociais. A diversidade cultural brasileira nos conduz, então, a uma reflexão sobre situações concretas, mergulhadas em campos de interesses e de conflitos sociais (ORTIZ apud GUSMÃO, 2008, p.75).

Diversidade étnico-cultural e política educacional no brasil

Nos últimos anos o tema da diversidade ou pluralidade étnica e cultural vem ganhando destaque nos discursos e práticas orientadoras das propostas e programas implantados no âmbito da educação escolar. Percebemos que é, sobretudo, a partir da promulgação da Lei nº 9394/96, que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que esse tema aparece de forma recorrente, seja nos documentos oficiais produzidos pelo Ministério da Educação (MEC), seja em pesquisas acadêmicas voltadas para as problemáticas do cotidiano escolar.

A diversidade étnica e cultural é apontada, dessa forma, como uma proposição crítica em relação ao paradigma da homogeneização que tem caracterizado o panorama das políticas educacionais brasileiras até recentemente. Uma vez que esse paradigma não reconhece as diferenças (sociais, culturais, étnicas, linguísticas, sexuais, religiosas dentre outras), as práticas educativas que se pautam por ele têm-se apresentado como discriminatórias e preconceituosas sob o discurso de que todos são iguais.

Diante disso, torna-se oportuno dizer que a ideia de homogeneização está presente na tentativa de construção de uma identidade nacional almejada pelos sistemas ideológicos de estado, entre eles a educação escolar. É dessa forma que as escolas aparecem desempenhando importante papel em contextos

ditatoriais, como aqueles vividos pelo Brasil nos períodos do Estado Novo (1937-1945) e da Ditadura Militar (1964-1984).

Observamos, com isso, que na base da construção da ideia de nação há uma perspectiva homogeneizadora a silenciar ou a apagar as diferenças, subsumidas nas imagens ou símbolos de um todo nacional indiviso. A presença e contribuição dos diferentes grupos étnicos formadores do Brasil são assim integradas na ideia de mestiçagem, orientadora dos discursos sobre a identidade nacional brasileira. Esse fenômeno ideológico, denominado pelo antropólogo brasileiro Roberto Da Matta (1997) de “fábula das três raças”, tem caracterizado o racismo brasileiro.

Nesse sentido, é importante frisar que, conforme Lévi-Strauss (1992, p. 19), “[...] a simples proclamação da igualdade natural entre todos os homens e da fraternidade que os deve unir, sem distinção de raças ou de culturas, tem qualquer coisa de enganador para o espírito, porque negligencia uma diversidade de facto [...]”. Nesses termos, o princípio democrático da igualdade deve ser lido a partir da ideia de diversidade, na tentativa de evitar que as diferenças se traduzam em desigualdades.

Observamos que é a partir das diferentes mobilizações empreendidas pela sociedade civil nos movimentos populares organizados que marcaram a cena pública da década de 80 do século passado que começa a se delinear um novo quadro no conjunto das ações políticas do estado nacional brasileiro. Vale lembrar que nesse período nosso país passava por um processo de redemocratização política em oposição aos anos de ditadura, impostos pelo governo dos militares.

Num primeiro momento, os discursos desses movimentos populares tinham como foco principal a luta por justiça social (de um modo geral, melhores salários). Observamos que os atores desses movimentos não eram definidos (e ainda não se

definiam) por categorias de “raça” ou etnia e nem de gênero. Enquanto sujeitos genéricos destacavam apenas a sua condição de classe social, tais como: classe trabalhadora, camadas populares, classe operária (GONÇALVES; SILVA, 2004).

Num segundo momento, datado aproximadamente no final dos anos 80 e início dos 90, esses movimentos foram direcionando seus discursos para questões mais específicas ligadas às problemáticas particulares dos diversos grupos sociais que compunham tais movimentos. Assim, diferentes setores sociais organizados passaram a defender suas próprias bandeiras de lutas, a exemplo dos sem-teto, dos sem-terra, dos negros, dos indígenas, dos homossexuais e das mulheres.

É nesse contexto que palavras como **diversidade cultural**, **etnia**, **raça**, **interculturalidade**, **identidade**, **diferença**, **multiculturalismo**, **pluralidade cultural**, dentre outras, passaram a ser incorporadas nos debates e lutas por direitos sociais específicos. Tais palavras e as questões que elas levantam tornaram-se referências para a construção de teorias educacionais e algumas práticas pedagógicas consideradas críticas, bem como para as políticas oficiais de estado.

A partir das reivindicações dos vários movimentos sociais, o poder público nacional foi então impulsionado a produzir e legitimar um conjunto de leis e documentos resultantes de conferências, congressos e assembleias, sinalizando a premência da preocupação com a questão da diversidade étnica e cultural no enfrentamento das diversas formas de racismo, preconceito e discriminação a que estavam sujeitas as minorias étnicas do país.

Os textos legais são, por conseguinte, resultados de uma ampla mobilização política dos agentes e agências comprometidos com a educação e a especificidade com que devem ser tratados os diferentes grupos sociais. Analisando tais textos, ob-

servamos, de um modo geral, que eles ainda hoje representam um significativo avanço diante das práticas cotidianas, principalmente as vivenciadas nas escolas. Práticas que, na maioria das vezes, estimulam o preconceito e resultam no fracasso escolar e na exclusão social.

Diante desse quadro, chamamos a atenção para a necessidade de uma participação mais crítica no debate relacionado ao tema da diversidade étnica e cultural, relacionando-a, como já apontado, com as questões políticas e econômicas do contexto histórico e social em que a diversidade se insere.

Nessa direção, apresentaremos a seguir breves comentários a respeito dos principais documentos que regem a educação nacional, enfocando o assunto do tratamento da diversidade nas políticas educacionais.

Constituição Federal de 1988

A constituição federal de 1988, lei máxima do país, apesar de sua generalidade, assinala, de modo decisivo, uma abertura para questões de cidadania, democracia, liberdade de expressão, dentre outras. Tais palavras são referências constantes nos discursos informadores daquele momento histórico, caracterizado pelo processo de redemocratização política que vivia o país.

Quanto ao tema da diversidade ou pluralidade étnica e cultural, destacamos o Artigo 5º, inciso VI, que assegura a livre expressão das crenças religiosas. No Artigo 210 instituem-se os conteúdos mínimos para o ensino fundamental, declarando respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. No mesmo artigo, no parágrafo 2º, é assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Finalmente, no texto do Artigo 215 fica garantido a todos

os cidadãos o exercício pleno dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional bem como o apoio e incentivo à valorização e difusão das manifestações culturais, culminando, em seu inciso V, do parágrafo 3º, com a valorização da diversidade cultural.

Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, LDB ou Lei Darcy Ribeiro)

O tema da diversidade é tratado de modo genérico e abrangente, excetuando-se os textos que tratam da educação escolar indígena, como veremos adiante. No Título I, Da Educação, Artigo 1º, por exemplo, é dito que “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem [...] nas manifestações culturais”. Já o Artigo 26, parágrafo 2º, estabelece que o ensino de artes deverá ter como objetivo a promoção do desenvolvimento cultural dos alunos.

Em que pese a generalidade da forma como a LDB referencia a questão da diversidade, sua redação representa um grande avanço no conjunto das leis educacionais que já tivemos, a exemplo da Lei 5.692 de 1971. Ao reconhecer que as “manifestações culturais” também são formativas para o indivíduo, abre perspectiva, desse modo, para que se leve em conta as especificidades dos diferentes grupos sociais.

No que diz respeito à educação escolar indígena, a LDB se constituiu como um ponto de inflexão na história educacional brasileira, ao colocar em primeiro plano as ideias de bilinguismo, interculturalidade e especificidade, fortalecendo as práticas socioculturais e a linguísticas das escolas indígenas. Em outras palavras, esta lei traz importantes conquistas para as populações indígenas brasileiras no campo político-educacional.

Parâmetros Curriculares Nacionais: Pluralidade Cultural como Tema Transversal

Nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), a questão da diversidade cultural figura como um dos temas transversais. Sob essa condição, observamos haver um receio, por parte da comunidade acadêmica, de que a diversidade cultural seja tratada de modo tênue, chegando a ser considerada quase insignificante sua incorporação no currículo escolar. Pela relevância da temática, Canen (2000, p.141) sugere que se deveria adotá-la em todas as áreas, “bem como no trabalho relativo às representações sociais de docentes [...] sob pena de reduzir-se a um imperativo moral, consensualmente aceito no currículo formal, porém não efetivamente implementado nas práticas curriculares vivenciadas”.

Em que pesem as críticas, consideramos a proposta contida nos PCNs sobre a pluralidade cultural uma valiosa ferramenta didática no fomento do debate sobre essa temática tão cara à educação escolar brasileira.

Nesse sentido, vale a pena destacar os objetivos do ensino fundamental elencados na abertura do documento que trata do tema da diversidade cultural:

Conhecer a diversidade do patrimônio etno-cultural brasileiro, tendo atitude de respeito para com pessoas e grupos que a compõem (...);

Valorizar as diversas culturas presentes na constituição do Brasil como nação;

Desenvolver uma atitude de empatia e solidariedade para com aqueles que sofrem discriminação;

Repudiar toda discriminação baseada em diferenças de raça/etnia, classe social, crença religiosa, sexo e outras características individuais ou sociais

Ainda na primeira parte do tema da Pluralidade Cultural, páginas 19 e 20, lemos o seguinte:

A temática da Pluralidade Cultural diz respeito ao conhecimento e à valorização das características étnicas e culturais dos diferentes grupos sociais que convivem no território nacional, às desigualdades socioeconômicas e à crítica às relações sociais discriminatórias e excludentes que permeiam a sociedade brasileira, oferecendo ao aluno a possibilidade de conhecer o Brasil como um país complexo, multifacetado e algumas vezes paradoxal.

Como vimos, o documento reconhece a questão da pluralidade étnica e cultural como elemento constituidor da realidade social brasileira, lembrando da necessidade de se refletir, dentro do espaço escolar, sobre os temas da discriminação e exclusão social.

Tratar da diversidade cultural, reconhecendo-a e valorizando-a, e da superação das discriminações é atuar sobre um dos mecanismos de exclusão — tarefa necessária, ainda que insuficiente, para caminhar na direção de uma sociedade mais plenamente democrática. É um imperativo do trabalho educativo voltado para a cidadania, uma vez que tanto a desvalorização cultural — traço bem característico de país colonizado — quanto a discriminação são entraves à plenitude da cidadania para todos; portanto, para a própria nação (BRASIL, 1998).

Como sugere o texto, pensar a diversidade significa colo-

car em primeiro plano os processos de superação da exclusão e da discriminação tidos como entraves principais na construção de uma cidadania plena.

Sugerimos uma leitura cuidadosa desse documento para que, efetivamente, cumpra o seu papel como orientador das práticas e discursos escolares na atualidade. Buscamos apontar aqui apenas para o avanço que o caráter de flexibilidade sugerido pelos PCNs representa. Mas, conforme anunciado, não devemos esquecer que a questão das diversidades, indicadas para tratamento como um tema transversal, corre o risco de não ser trabalhado no cotidiano das salas de aula. Isso pode ocorrer tendo em vista a perspectiva, geralmente conteudística, adotada em algumas escolas e/ou a irrelevância desses temas na compreensão de muitos de nós, professores.

Lei nº. 11.645/08

Altera o Artigo 26A da LDB e substitui a Lei nº. 10.639/03, que previa a inclusão da temática afro-brasileira nos currículos das redes de ensino. Todas as escolas de ensino fundamental e médio, tanto públicas quanto privadas, a partir de sua publicação, devem conferir o mesmo destaque ao ensino da história e cultura dos povos indígenas.

De acordo com a nova lei, todas as disciplinas, especialmente as das áreas de educação artística, literatura e história, devem incorporar a contribuição dos negros e indígenas à cultura brasileira.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da popula-

ção brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil.

Esta lei marca positivamente o cenário de conquistas políticas da organização social dos povos indígenas e negros no campo da educação. Por força da lei, o tema da diversidade começa a sair do plano da transversalidade no currículo, assumindo concretamente o seu lugar no cotidiano escolar.

A história desses dois grupos étnicos era narrada até então apenas por meio de aspectos pitorescos, folclóricos ou, na maioria das vezes, através de sua descrição como grupos dominados pelas políticas coloniais dos aldeamentos e escravidão. Não se falava de suas resistências, nem de suas importantes contribuições para o desenvolvimento da economia e da política na sociedade brasileira. A inserção desses novos conteúdos implica a desconstrução dessas velhas narrativas e na esperança de uma reescrita da história alicerçada em novos paradigmas que valorizem as diferentes identidades sociais.

A aprovação da Lei 11.645/08 provoca, além da continuidade do debate da diversidade étnica e cultural na educação, a adoção de novas metodologias e práticas pedagógicas orientadas pelo respeito e reconhecimento destas diferentes presenças em nosso país, em nossas cidades e nas nossas escolas. O silêncio dessas vozes nos currículos escolares acabava corroborando com o processo de exclusão socioeducacional de grande parcela dessas populações dos ambientes escolares.

A desconstrução da história tradicional de constituição da sociedade brasileira, alicerçada no “mito da democracia racial”, que paralisou o debate nacional sobre a emancipação da população descendente de africanos escravizados, é fundamental nesse processo. Aliado a isso, a crescente mobilização política dos grupos indígenas tem favorecido o alargamento das discussões a respeito da diversidade etnocultural brasileira.

No Campo das Relações Raciais: o Movimento Negro e a Educação

O movimento negro busca a construção de uma política nacional de educação assentada em pedagogias antidiscriminatórias e antirracistas. Ao longo da sua história de mobilização política, diferentes experiências educativas vêm sendo desenvolvidas. Ainda em 1931, foi criada a Frente Negra Brasileira (FNB), com o intuito de inserir o negro na arena política nacional. Alargando seu campo de atuação, essa frente criou salas de alfabetização para trabalhadores negros em diversas localidades do país (BRASIL, 2006).

Experiências tais como cursos de alfabetização, cursos pré-vestibulares para afrodescendentes, iniciativas de formação continuada de professores da educação básica da rede pública de ensino em articulação com secretarias de educação e universidades etc., marcam, ao longo da história, as preocupações do movimento negro no Brasil com a educação escolarizada.

De modo a exemplificar ações nesse campo citaremos em seguida duas experiências que ilustram a centralidade dos processos escolarizados para o movimento negro. A Educação Escolar em Comunidades Quilombolas e as ações do Centro de Educação e Profissionalização para a Igualdade Racial e de

Gênero (CEAFRO) nos falam do lugar estratégico da educação escolar no combate ao preconceito e as discriminações de gênero, raça/etnia dentre outras.

Experiências educacionais em escolas de comunidades quilombolas apontam para a proposta de construção de uma educação quilombola. Nunes (2006, p.141-142) destaca que para essa construção é necessário que se reflita sobre a concepção de educação que se quer, os conceitos de uma educação voltada para as relações étnico-raciais, a base didático-pedagógica em que se assentará as práticas educativas, bem como as estruturas sobre as quais se desencadearão esse processo. Além disso, acrescenta a autora que

Construir esta proposta é um exercício de práxis, um fazer cuja essência e aparência não se desvinculam do ato de criar as condições necessárias para que educadores(as) e educandos(as) na relação entre si e com o espaço onde se efetiva a prática pedagógica construam um conhecimento agregador de saberes sociais e saberes científicos. A síntese destas duas formas de saber é a formação de sujeitos que não se desenraizarão da sua cultura, da sua história, mas que, ao mesmo tempo, forjarão as condições necessárias para um diálogo consigo mesmo e com o mundo que lhe é exterior.

Esse processo vem se corporificando através das 151.752 escolas de educação quilombola existentes no Brasil em 2007, com seus 6.493 alunos e 1.253 professores, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). No documento final da Conferência Nacional de Educação (Co-

nae), ocorrida em março de 2010, constam oito propostas que visam, além da consolidação do tema da diversidade étnico-racial no âmbito das políticas de educação nacional, demarcar o (auto) reconhecimento da comunidade quilombola pela ressignificação de seus saberes e práticas como expressões de suas culturas.

Como outro exemplo de atuação centrada na pluralidade cultural no contexto atual, destacamos as ações do CEAfro, ligado ao Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO), órgão suplementar da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

O CEAfro é um programa de educação e profissionalização de adolescentes e jovens negros com foco na valorização da identidade negra e de gênero. Desenvolve também uma proposta de formação para professores da rede municipal de ensino em Salvador sob o tema da Pluralidade Cultural. Conforme anunciado em seu *site*, no trecho transcrito abaixo, o Centro de Educação e Profissionalização privilegia em suas ações as temáticas das relações raciais e de gênero na afirmação dos “referenciais identitários” dos indivíduos por ele assistidos, buscando estratégias de afirmação das “culturas negro-africanas”.

Fundado sob três princípios básicos da existência negra na diáspora: ancestralidade, identidade e resistência, em sua trajetória político-pedagógica, o CEAfro tem investido numa construção teórico-metodológica baseada nos referenciais identitários dos sujeitos nela envolvidos. As dimensões de raça e gênero estruturam sua proposta pedagógica, construída na direção de fornecer tecnologias sociais que possam subsidiar políticas públicas que legitimem as culturas negro-africanas,

ressaltem o papel das mulheres negras no processo de resistência e construção da sociedade e potencializem a participação da juventude negra.

A respeito desses tipos de ações que visam afirmar a presença de uma alteridade afrodescendente na sociedade brasileira, Benilda Regina Paiva de Brito e Fúlvia Rosenberg (*NOVA ESCOLA*, 2004) elaboraram um quadro-resumo das lutas e conquistas do movimento negro no Brasil de 1948 a 2003, reproduzido, em linhas gerais, na seguinte cronologia:

1948 – Uma das mais significativas experiências de mobilização negra foi o jornal *Quilombo*, editado no Rio de Janeiro. A edição nº 0, ano 1, trazia a seguinte afirmação: “Nos dias de hoje a pressão contra a educação do negro afroxou (sic) consideravelmente, mas convenhamos que ainda se acha muito longe do ideal”.

1949 – 1º Congresso do Negro Brasileiro. Temas abordados: sobrevivências religiosas e folclóricas; formas de luta (capoeira de Angola, batuque, pernada); línguas (nagô, gêge, língua de Angola e do Congo, as línguas faladas nos anos de escravidão).

Década de 50 – Iniciam-se os primeiros estudos sobre preconceitos e estereótipos raciais em livros didáticos no Brasil.

Décadas de 60 e 70 – Os militares oficializaram a ideologia da democracia racial e a militância que ousou desafiar esse mito foi acusada de imitadora dos ativistas americanos, que lutavam pelos direitos civis. O mito da democracia racial persiste até hoje.

Década de 80 – Retomada dos estudos sobre preconceitos e estereótipos raciais em livros didáticos. Os resultados das pesquisas apresentam a depreciação de personagens negros, associada a uma valorização dos brancos.

1984 – Em São Paulo, a Comissão de Educação do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra e o Grupo de Trabalho para Assuntos Afro-Brasileiros promoveu discussões com professores de várias áreas sobre a necessidade de rever o currículo e introduzir conteúdos não discriminatórios.

1985 – A comemoração de 13 de maio foi questionada pela Comissão por meio de cartazes enviados às escolas do estado de São Paulo. O material também exaltava 20 de novembro como data comemorativa à consciência negra.

1986 – A Bahia inseriu a disciplina Introdução aos Estudos Africanos nos cursos de Ensino Fundamental e Médio de algumas escolas estaduais, atendendo antiga reivindicação do movimento negro.

1996 – Entre os critérios de avaliação dos livros didáticos, comprados e distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), foram incluídos aqueles específicos sobre questões raciais.

1998 – Inclusão da Pluralidade Cultural entre os temas transversais nos Parâmetros Curriculares Nacionais.

2003 – A publicação da Lei nº 10.639 tornou obrigatório o ensino da História da África e dos Afro-brasileiros no Ensino Fundamental e Médio.

Além das conquistas elencadas neste quadro sinótico, destacamos ainda três outras que exemplificam o resultado da crescente organização política do movimento negro: a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2003; a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, decorrentes do Parecer de Nº 003/2004, do CNE e, finalmente, a aprovação pelo Senado, em junho de 2010, do **Estatuto da Igualdade Racial**.

Criada pelo Governo Federal em março de 2003, a SEPPIR apresenta, dentre as ações que visam combater as desigualdades raciais, projetos e programas em parceria com o MEC, como por exemplo, o projeto A Cor da Cultura e o Plano Nacional de Implantação da Lei 10.639.

Instituídas através da Resolução Nº 1, de 17 de junho de 2004 e homologadas pelo Ministro da Educação, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana apresentam objetivos como “a divulgação e produção de conhecimentos, bem como de atitudes, posturas e valores que eduquem cidadãos quanto à pluralidade étnico-racial [...]” e “reconhecimento e valorização da identidade, história e cultura dos afro-brasileiros, bem como a garantia de reconhecimento e igualdade de valorização das raízes africanas da nação brasileira, ao lado das indígenas, europeias, asiáticas” (BRASIL, 2006, p.254).

O Estatuto da Igualdade Racial, aprovado pelo Senado em junho de 2010, após quase dez anos em discussão no Congresso Nacional, traz importantes conquistas para o movimento social negro, embora demandas levantadas pelas lutas históricas do Movimento Negro Brasileiro ainda tenham ficado de fora.

No caso da educação, a exclusão das cotas relativas ao acesso de estudantes ao ensino superior representou um retrocesso na implementação das chamadas políticas afirmativas. Destacamos, no entanto, que o estatuto, dentre outras orientações, reafirma a importância política da lei 10.639 e aponta para a necessidade de apoio e incentivo a programas e ações “voltados para temas referentes às relações étnicas, aos quilombos e às questões pertinentes à população negra”.

Esse contexto de relevantes conquistas políticas não nos deve fazer esquecer o quanto ainda se deve lutar pela questão do respeito à diferença e pelo tratamento adequado do tema da diversidade étnica e cultural no Brasil. Diferença e diversidade que se manifestam numa pluralidade de formas que ainda desafiam nossas concepções e práticas sociais, políticas, pedagógicas etc. Acreditamos, assim, que o problema das alteridades é tornado premente no contexto atual, quando nossa realidade social permanece eivada de preconceitos e práticas discriminatórias contra os diversos “outros” com que nos confrontamos cotidianamente.

Uma Proposta de Interculturalidade: A Educação Escolar Indígena

As experiências atuais no campo da Educação Escolar Indígena (EEI) buscam a afirmação e o reconhecimento das suas diferenças étnico-culturais, sobretudo a valorização das identidades e culturas como nortes em propostas diferenciadas de escolas e de cursos de formação para professores indígenas.

Como sabemos, as experiências escolares indígenas são bastante antigas no cenário nacional. Começam a ser implantadas ainda no período colonial pelos jesuítas (1549- 1759), caracterizando-se, grosso modo, pelos objetivos de integração

dos índios à sociedade nacional, sua assimilação ao cristianismo, bem como a transformação dos indígenas em mão de obra adequada à economia vigente.

Após a expulsão dos jesuítas do Brasil, em meados do século XVIII, permanece, durante todo o século XIX, um modelo missionário na promoção da educação escolar indígena, praticado por outras ordens religiosas que continuavam com as missões de catequese e “civilização”. Com a entrada em cena do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), em 1910, as experiências educativas realizadas junto às populações indígenas perderam o caráter religioso praticado pelos missionários, persistindo, no entanto, o princípio integrador de preparação para o trabalho agrícola e doméstico.

Transformado, no ano de 1967, na Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o órgão indigenista do governo, tendo assumido o compromisso estatal de ofertar uma educação “mais laica”, continua a negar as diferenças com o objetivo de integrar os índios à sociedade nacional. A escola ainda era compreendida como meio privilegiado para cumprir esse intuito, merecendo destaque, nas ações educativas da FUNAI, o ensino bilíngue ofertado pelo Summer Institute of Linguistic (SIL), agência contratada pelo órgão indigenista oficial.

A política de educação do SIL priorizava a alfabetização nas línguas maternas dos grupos assistidos. Para isso, foi criada a figura do monitor indígena que atuava como interlocutor entre os indígenas e os educadores do SIL. Nesse período, uma série de materiais didáticos foi produzida nas línguas indígenas, tendo como um de seus objetivos primordiais a tradução da Bíblia para as línguas nativas. Portanto, o aspecto religioso de uma cultura externa aos povos nativos continuava na base da sua educação.

Como podemos perceber, por meio desse exemplo, a diversidade cultural comporta uma questão complexa ou paradoxal. Se, por um lado, a alfabetização nas línguas maternas aparecia como instrumento de manutenção das diversidades sociolinguísticas das populações indígenas, por outro, a aprendizagem e o uso dessas línguas funcionavam como poderoso instrumento na tentativa de tradução religiosa empreendida pelos agentes do SIL. De modo contraditório, ocorria, com isso, uma desvalorização do pensamento e das práticas religiosas dos diversos grupos indígenas.

Lembramos que a periodização desses momentos históricos e a contextualização da atuação dessas agências e de seus agentes não ocorrem de modo estanque e linear. Recorremos, com efeito, a esse recurso didático para explicação da história da educação escolar indígena com vistas a facilitar nossa compreensão sobre essa realidade social. Assim, o início de um período não significa necessariamente o término do outro.

No cenário dos anos de 1970, ganham relevância no campo educacional as políticas de ensino das organizações não governamentais indigenistas. Merecem destaque as práticas de atuação da Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI/SP), Associação Nacional de Apoio ao Índio (ANAÍ), etc. e de alguns setores progressistas ligados à Igreja Católica. Ao empreenderem uma forte crítica às políticas e práticas oficiais, tais ONGs propunham e implementavam projetos educacionais alternativos aos desenvolvidos pelo governo.

Das ações dessas ONGs e dos Movimentos Populares, com o fortalecimento do movimento social dos índios, a educação escolar indígena passa a vislumbrar outra perspectiva educacional. Tal mudança se deu sob a adoção do lema da afirmação e do reconhecimento das diferenças ligados à conquista

de direitos sócio-históricos, principalmente a demarcação dos seus territórios. Os índios, a partir desse momento, passam a assumir a autoria dos seus projetos de escolas, atuando como professores e gestores de suas práticas político-pedagógicas, o que trouxe à tona a ideia de protagonismo indígena.

Contexto de abertura política e estruturação da educação escolar indígena

Como já sugerimos anteriormente, as conquistas no plano legal são resultados das pressões políticas dos movimentos sociais organizados. O movimento indígena e indigenista tem impulsionado um crescimento das políticas públicas voltadas para as escolas indígenas, através de suas pressões e reivindicações, bem como do contexto de abertura democrática vivenciado no país nos últimos tempos.

Uma nova reestruturação da Educação Escolar Indígena vem ocorrendo graças ao seu estabelecimento no campo dos direitos sociais preconizados pela legislação do país. A Constituição Federal de 1988, no seu Artigo 231, no capítulo III, reconhece “aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições [...]”. Diante dessa inovação, a LDB, em suas disposições transitórias, nos artigos 78 e 79, determina as competências do Sistema de Ensino da União para com a EEI, estabelecendo seus objetivos, apoio técnico e financeiro, bem como a definição de programas integrados de ensino e pesquisa.

Através do Parecer 14/99 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB), as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena foram aprovadas em 14 de setembro de 1999. O documento é uma das maiores conquistas no campo das leis que regem as escolas indígenas.

Merecem destaque os itens que se referem à criação da categoria Escola Indígena; a definição da sua esfera administrativa; a formação do docente indígena; o currículo e sua flexibilidade, bem como a estrutura e funcionamento da escola indígena.

A Resolução nº. 03, de 10 de novembro de 1999, do CNE/CEB, fixa as Diretrizes Nacionais para o Funcionamento das Escolas Indígenas, reconhecendo-as enquanto categoria específica com normas e procedimentos jurídicos próprios, além de fixar as diretrizes do ensino intercultural e bilíngue, “visando a valorização plena das culturas dos povos indígenas e a afirmação e manutenção de sua diversidade étnica”.

O Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei de nº 10.172 de 2001, por sua vez, apresenta um diagnóstico da oferta de EEI, desde o século XVI aos dias atuais; apontando para a definição de diretrizes, objetivos e metas que dependam da iniciativa da União e dos Estados para a implantação dos programas desta educação escolar, bem como ressaltando que estes só deverão acontecer com a anuência das comunidades indígenas.

Em meio a essas conquistas, ainda em 1991, a coordenação da educação escolar indígena sai da responsabilidade da FUNAI e passa a ser exercida pelo MEC. Este, na sua função de coordenar as políticas destinadas para a área, ouvidas a FUNAI e as comunidades indígenas, delega aos estados e municípios a sua execução. Hoje a Coordenação Geral de Educação Escolar Indígena (CGEEI), ligada à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), tem à frente Gersem dos Santos Luciano, do povo Baniwa, do estado do Amazonas.

Além dos programas que visam estimular a produção e publicação de materiais didáticos específicos, o MEC tem investido na formação inicial e continuada dos professores indíge-

nas. Uma das políticas de formação docente se efetiva através da criação, em 2005, do Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (PROLIND), objetivando apoiar financeiramente a formação de professores indígenas em nível superior, tendo como referência a ideia de interculturalidade. Em 2007, mais de 1200 professores indígenas estavam em formação nesses cursos que, na atualidade, estão presentes em mais de 20 instituições de ensino superior.

Os investimentos das políticas públicas na promoção da qualidade social da EEI têm favorecido o crescimento da demanda por escolas entre os indígenas, evidenciando a importância da emergência de populações dadas como “desaparecidas” que voltam a “aparecer” no cenário político-cultural e o aumento da credibilidade das escolas diferenciadas entre as próprias comunidades étnicas. Para se ter uma ideia desse crescimento, no ano de 1999, segundo dados do MEC, havia no Brasil 1.392 escolas com 3.998 professores e 93.037 alunos, passando a apresentar no ano de 2008 o número de 2.698 escolas e 12.856 professores atendendo a 250.871 alunos.

Como consequência do crescimento de demandas por uma melhor qualidade social da EEI é realizada, no ano de 2009, a I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (CONEEI), ocorrida em Luziânia (GO), no período de 16 a 20 de novembro. Na ocasião, o MEC, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e FUNAI, convocou

lideranças políticas e espirituais, pais e mães, estudantes, professores e representações comunitárias dos povos indígenas, Conselho Nacional de Educa-

ção, Sistemas de Ensino, União dos Dirigentes Municipais da Educação – **UNDIME**, Universidades, Rede de Formação Técnica e Tecnológica e sociedade civil organizada para discutir amplamente as condições de oferta da educação intercultural indígena, buscando aperfeiçoar as bases das políticas e a gestão de programas e ações para o tratamento qualificado e efetivo da sociodiversidade indígena, com participação social (Documento final da I CONEEI).

Mobilizados pela importância social, histórica e política desse evento, participaram representantes de 210 povos indígenas, 34 organizações desses grupos étnicos e 92 instituições indigenistas e do estado brasileiro para discutir a oferta da educação EEI, considerando-se, em especial, os aspectos de acesso, permanência e expansão de suas diversas modalidades de ensino.

Nesse sentido, as discussões foram balizadas pelas preocupações relativas tanto a organização e gestão da EEI no Brasil – constituídas nas propostas de criação do sistema próprio e da implantação dos Territórios Etnoeducacionais – quanto por questões ligadas a diretrizes gerais para a garantia da EEI nas modalidades da educação infantil, educação especial, ensino médio regular e integrado, educação de jovens e adultos e educação superior. Tais modalidades ganharam *status* de prioridade por se apresentarem como áreas que carecem de intervenções urgentes por parte dos setores governamentais responsáveis pela coordenação e execução de políticas educacionais.

Do conjunto de propostas apresentadas na I CONEEI, os Territórios Etnoeducacionais (TEE) vêm se configurando como um dos aspectos centrais para a definição dos novos rumos da

EEI. Ainda em maio de 2009 foi assinado o Decreto Presidencial nº. 6.861 que, ao definir a organização da EEI em Territórios Etnoeducacionais, institui oficialmente sua criação.

O documento orientador da I CONEEI apresenta uma definição de Território Etnoeducacional como

a base territorial reconhecida pelo Estado brasileiro onde deverão ser pactuados múltiplos e diferenciados arranjos para orientar novos modelos de gestão pública e possibilitar articulações institucionais visando ao desenvolvimento da educação escolar indígena, respeitados os critérios das relações interétnicas, das filiações linguísticas e da territorialidade dos povos indígenas.

O referido decreto, aludido anteriormente, foi antecedido por estudos antropológicos preliminares, coordenados pela SECAD/CGEEI, objetivando a construção de marcos referenciais, definições e a construção de um desenho propositivo dos futuros TEE. Nesse processo, faz-se necessário a ressalva de que a proposta final dar-se-á mediante a intervenção do MEC, ouvidas as comunidades indígenas, os entes federativos, a FUNAI, a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena (CNEEI), os Conselhos Estaduais de Educação Escolar Indígena e a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI).

Caberá ao MEC apoiar técnica e financeiramente o Plano de Ação de cada TEE, pactuado pelos atores e agências envolvidos com a EEI, com recursos vinculados ao Plano de Ações Articuladas (PAR). A elaboração deste plano será realizada por uma comissão composta por um representante do MEC, um da FUNAI, um de cada povo indígena ou de sua organização indígena e um de cada entidade indigenista local que possua

reconhecida atuação no campo da EEI. No artigo 7º que trata da composição desta comissão, o seu parágrafo 1º fala da obrigatoriedade do convite aos “Secretários de Educação dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, sobre os quais incidam o território etnoeducacional”.

Atualmente está em discussão a criação de 33 TEE em todo o Brasil. De modo geral, esses se encontram em situações diferenciadas, tendo em vista, de um lado, o respeito aos processos próprios de articulação política dos grupos indígenas e, do outro, o funcionamento dos órgãos coordenadores e gestores das políticas de EEI. Assim, alguns já foram pactuados e estão com seus Planos de Ação em elaboração, enquanto outros ainda não estão pactuados, necessitando de maiores discussões.

Diante desse conjunto de conquistas, observamos que a educação escolar indígena tem buscado construir um modelo de escola que respeite e valorize os saberes das tradições culturais dos diferentes povos, as identidades étnicas dos diversos grupos indígenas que dela participam, tendo como guia seus projetos de sociedade.

Considerações finais

Não obstante as significativas conquistas que marcam o cenário das políticas e práticas educacionais brasileiras na atualidade, apontando para uma importante mudança de paradigma educacional, as questões levantadas pela ideia de diversidade étnica e cultural aparecem ainda como um desafio pertinaz para os diferentes atores desse campo. Em outras palavras, as ideias de monoculturalidade e homogeneização, como sugere a própria necessidade de criação de leis, a partir de pressões e demandas políticas de grupos sociais organizados,

continuam ligadas ao cotidiano de um sistema escolar muitas vezes excludente e discriminador.

Ao situar o tema da diversidade na legislação educacional brasileira, considerando os exemplos de experiências educativas particulares, suscitadas pelas reivindicações dos movimentos sociais negro e indígena, buscamos chamar a atenção para a centralidade do tema da diversidade no conjunto de discursos e práticas escolares nacionais. Essa posição privilegiada da ideia do diverso no campo educacional ganhou destaque no conjunto das proposições finais da Conae, ocorrida em março de 2010, a partir das orientações do eixo VI, denominado **Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade**, problematizando questões relacionadas a homogeneizações, essencializações, particularidades, identidades, subjetividades, alteridades, dentre outros, como processos orientadores da educação escolar.

O tema da diversidade perpassou todas as discussões da referida conferência, apresentando-se como um dos grandes desafios a ser enfrentado no processo de construção de um sistema nacional articulado de educação ao lado da regulamentação e distribuição de competências dos diversos entes federados.

Referências Bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Documento Final da I Conferência de Educação Escolar Indígena**. Disponível em http://coneei.mec.gov.br/arquivos/pdf/documento_coneei.pdf. Acesso em 15/7/2010.

_____. **Lei n. 11.645, de 10 março de 2008**. Altera a

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Publicado no DOU de 11/3/2008. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11645.htm. Acesso em 10/6/2010

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm. Acesso em 10/06/2010

_____. **Orientações e ações para a educação das relações étnico-raciais.** Brasília: MEC/SECAD, 2006.

_____. **Parâmetros Curriculares Nacionais: Pluralidade Cultural.** Brasília: MEC/ SEF, 1998.

_____. Parecer CNE/CP 003/2004 (Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana). In: BRASIL. **Orientações e ações para a educação das relações étnico-raciais.** Brasília: MEC/SECAD, 2006. p.229-252.

_____. **Redação final do Projeto de Lei do Senado nº 213, de 2003.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em <http://www.portaldainigualdade.gov.br/estatuto-da-igualdade-racial-redacao-final.pdf>. Acesso em 15/7/2010.

_____. **Resolução nº. 03, de 10 de novembro de 1999, do CNE/CEB,** http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03_99.pdf. Acesso em 15/7/2010.

_____. Resolução nº1 de 17 de junho de 2004. In: BRASIL. *Orientações e ações para a educação das relações étnico-raciais*. Brasília: MEC/SECAD, 2006. p.253-256.

CANEN, Ana. Educação multicultural, identidade nacional e pluralidade cultural: tensões e implicações curriculares. *Cadernos de Pesquisa*, nº 111, p. 135-149, dezembro/2000.

DA MATTA, Roberto. *Relativizando: uma introdução à antropologia social*. 5.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

GOMES, Nilma Lino. Educação e diversidade étnico-cultural. In RAMOS, Marise Nogueira (et al). *Diversidade na educação: reflexões e experiências*. Brasília: Secretaria de Educação Média e Tecnológica, 2003. p. 67-76

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. *O jogo das diferenças: o multiculturalismo e seus contextos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. Antropologia, Estudos Culturais e Educação: desafios da modernidade. *Pró-Posições*, v. 19, n. 3 (57) – set./dez. 2008.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Raça e História*. 5 ed. Lisboa: Editorial Presença, 1992.

NOVA ESCOLA. *Educação não tem cor*. Novembro de 2004. Disponível em <http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/legislacao/educacao-nao-tem-cor-425486.shtml>

NUNES, Georgina Helena Lima. Educação Quilombola. In: BRASIL. *Orientações e Ações para a Educação das Relações Étnico-Raciais*. Brasília: MEC/SECAD, 2006. p.137-161.

O CEAFFRO E SEUS DESAFIOS. Disponível em <<http://www.ceafro.ufba.br/historico/default.asp>> Acesso em 15/7/2010.

Conae 2010 – Educação e Diferenças Étnico-raciais: perspectivas de interpretação e caminhos de superação das desigualdades.

Wilson Roberto de Mattos

Professor Adjunto de História da Universidade do Estado da Bahia, doutor em História Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, ex-conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, membro da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros – ABPN.

Nos últimos anos o processo inexorável, embora lento, de interiorização cultural da concepção de que, no Brasil, não haverá democracia de fato se não houver uma verdadeira democratização das relações étnico-raciais, têm provocado o surgimento de uma série de expedientes institucionais, legais e normativos, cujas configurações corporificam um ajuste de perspectiva bastante significativo. Nota-se, nesses expedientes, uma diminuição dos aspectos mais proibitivos expressos nas leis e nas normas e, em decorrência, um acento notável nos aspectos mais propositivos.

Em outras palavras, nas tentativas institucionais de amparar e induzir legalmente o ainda incipiente processo de construção de uma efetiva igualdade étnico-racial, as antigas e pouco eficazes determinações inibidoras das práticas de discriminação motivadas por preconceitos, estereótipos e inferiorizações em relação às populações não brancas, estão sendo complementadas por exortações à promoção da igualdade étnico-racial, ao reconhecimento da diversidade como fator de riqueza civilizatória e à introdução da questão

da inclusão como fundamento de uma nova ideia de justiça social. Nos documentos oficiais que normatizam, regulam e orientam o funcionamento dos sistemas educacionais em todos os níveis e modalidades, por exemplo, é comum encontrarmos determinações fundamentadas em frases conceituais do tipo: educação da relações étnico-raciais; promoção da igualdade étnico-racial; democratização de acesso quanto à raça, gênero, condições socioeconômicas etc.

Esse é o caso, por exemplo, do Documento Final produzido como resultado da Conferência Nacional de Educação, realizada em Brasília, entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010, sob os auspícios do Ministério da Educação. Esse documento, ao sintetizar as aspirações da sociedade brasileira no que diz respeito ao futuro da nossa educação, em todos os seus níveis e modalidades, pela sua legitimidade e representatividade, deverá servir como referência no processo de construção do próximo Plano Nacional de Educação. Dando sequência ao cumprimento do que determina o Art. 214 da Constituição Brasileira, o referido Plano vigorará no próximo decênio, como o principal marco legal de médio prazo, na construção do futuro almejado.

Uma rápida referência comparativa entre o Plano Nacional de Educação, atualmente em vigor e que se encerra em 2010, e o Documento Final que subsidiará a elaboração do próximo Plano, a vigorar a partir de 2011, comprova com nítida precisão o argumento exposto acima quanto a um nítido redirecionamento de perspectiva. Nesse caso específico, a incorporação da necessidade de construção da igualdade étnico-racial na educação brasileira.

Por ser a educação escolar indígena uma modalidade de ensino oficialmente reconhecida, o Plano Nacional de Educação em vigor dedica a ela um capítulo próprio, contendo diagnóstico circunstanciado, diretrizes estabelecidas, objetivos e metas a serem realizadas, o que, seguramente, constitui-se em um enorme avanço.

No entanto, das 124 páginas do referido Plano, em pouquíssimas ocasiões há alguma referência a respeito das demandas educacionais por igualdade, relativas às populações negras. Já no texto que estabelece o marco conceitual e introdutório do documento, no subitem intitulado Objetivos e Prioridades, a referência existente quanto ao papel da educação como redutora de desigualdades é feita de forma indistinta no que diz respeito às diferenças étnico-raciais que caracterizam a nossa sociedade. Dentre os quatro objetivos gerais sinteticamente estabelecidos, transcrevemos o único que faz menção às desigualdades: “[...] redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência com sucesso na educação pública [...]” (PNE, 2001, p. 34)

Na própria definição dos eixos que dão sustentação ao plano, a indistinção também se faz presente: “O Plano Nacional foi arquitetado sobre três eixos: a educação como direito, a educação como instrumento de desenvolvimento econômico e social e a educação como fator de inclusão social.” (PNE, 2001, p.21)

Embora já tenha decorrido quase dez anos da oficialização deste Plano (Lei Federal Nº 10.172/2001), ao menos no tocante aos negros, a quase ausência de menção às demandas próprias desse segmento populacional é pouco justificável, na medida em que algumas transformações sociais importantes – veremos algumas delas logo em seguida –, já haviam ocorrido e se consolidado na sociedade brasileira naquela ocasião. Essas transformações acabaram pressionando os governos a darem demonstrações muito claras no sentido de fazer o Estado reconhecer que o racismo e a discriminação racial funcionavam – e funcionam, ainda – como fatores estruturais de produção e reprodução das desigualdades entre negros e brancos no Brasil.

No Plano Nacional de Educação de 2001, esse reconhecimento é bastante tímido. A bem da precisão cabe aqui mencionar as

poucas ocasiões em que aparecem referências diretas relativas às populações negras. No item 11 dos Objetivos e Metas do Ensino Fundamental, ao tratar da manutenção e consolidação do programa de avaliação do livro didático criado pelo Ministério da Educação, o Plano impõe como critério a ser adotado a “adequada abordagem das questões de gênero e etnia e a eliminação de textos discriminatórios ou que reproduzam estereótipos acerca do papel da mulher, do negro e do índio. (PNE, 2001, p.51). Quanto às metas e objetivos do ensino superior, o item 19, embora não nomeie explicitamente, abre uma possibilidade de considerar a necessidade de uma política de ação afirmativa como corretora de desigualdades de acesso a esse nível de ensino. Não obstante a concepção preconceituosa, implícita no texto ao referir-se a uma pressuposta “deficiência” escolar pessoal como fator dificultador do ingresso, há o reconhecimento indireto da existência da discriminação como operadora de desigualdades.

Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, dessa forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino. (PNE, 2001, p. 68.)

As demais referências presentes no texto do Plano se reduzem a um dos princípios encontrados no conjunto das diretrizes e um dos objetivos, ambos definidos no item relativo à formação de professores. Um dos subitens dos princípios determina a inclusão de questões relativas à “etnia” nos programas de formação. (PNE, 2001, p. 99). De forma um pouco ampliada e com especificações mais explícitas, a mesma determinação se repete no subitem de número 21, dentre os demais encontrados na parte referente às metas e objetivos. Vejamos.

Incluir, nos currículos e programas dos cursos de formação de profissionais da educação, temas específicos da história, da cultura, dos conhecimentos, das manifestações artísticas e religiosas do segmento afro-brasileiro, das sociedades indígenas e dos trabalhadores rurais e sua contribuição na sociedade brasileira. (PNE, 2001, p.101)

No que diz respeito ao tema que estamos abordando acima, há evidências flagrantes de uma diferença substantiva entre o Plano Nacional de Educação ainda vigente, e o Documento Final, resultado da Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010. Embora reconhecemos que sejam documentos de natureza distinta, a comparação não é impertinente na medida em que o Documento Final aprovado pela Conferência será o principal e mais legítimo subsídio a orientar a elaboração do Plano Nacional de Educação que vigorará no próximo decênio. Neste Documento Final observam-se inúmeras referências, nominais e explícitas, à existência concreta e ao reconhecimento das diferenças étnico-raciais como fator constitutivo da nossa organização social, bem como, nota-se a preocupação com a formulação de proposições que visam combater as desigualdades e a discriminação étnico-racial, presentes na educação brasileira. Dos seis eixos em torno dos quais se subdivide o documento, dois deles são voltados, de modo especial, para as questões da democratização, da diversidade e da igualdade. Além desses, no próprio eixo que aborda as responsabilidades do Estado diante da educação nacional, destaca-se o papel estratégico que as instituições da educação básica e superior desempenham

[...] na construção de uma nova ética, centrada na vida, no mundo do trabalho, na solidariedade e numa cultura da paz, superando as práticas opressoras, de modo a

incluir, efetivamente, os grupos historicamente excluídos: negros, quilombolas, pessoas com deficiência, povos indígenas, trabalhadores do campo, mulheres, LGBTTT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), entre outros. (Documento Final – Conae, 2010, pp .29-30)

Não há dúvidas de que, dentre os objetivos da Conferência Nacional de Educação de 2010, o principal deles foi estimular o processo de construção do chamado Sistema Nacional Articulado de Educação. No Documento Final, em várias ocasiões em que esse Sistema Nacional aparece como perspectiva, fica clara a concepção de que a sua edificação deve estruturar e nortear, institucionalmente, o desenvolvimento da educação nacional, tanto básica quanto superior, em termos estratégicos, sobretudo, no que diz respeito às preocupações com o aumento e consolidação da sua qualidade e valorização. Sendo assim, decorre que as referências à necessidade de promoção da igualdade entre os diferentes segmentos populacionais – em especial, em relação aqueles historicamente discriminados –, como condição constitutiva do processo de construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, revelam a disposição da sociedade brasileira – expressa pela representatividade da Conferência –, de incorporar de modo nominal e diferenciadamente as demandas dos grupos populacionais subalternizados, no conjunto das determinações legais e normativas que devem orientar e regular o futuro da educação brasileira, nos termos do que se venha a definir como sua qualidade e valor.

[...] ao consolidar o **Sistema Nacional de Educação**, asseguram-se, em última instância, as políticas e mecanismos necessários à garantia: [...] do reconhecimento e respeito à diversidade, de promoção de uma educação

antirracista e antisexista. [...] (Documento Final – Conae, 2010, p. 24.)

A consolidação de um sistema nacional de educação que articule a educação nacional não pode ser realizada sem considerar a urgente necessidade de superação das **desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero e relativas à diversidade sexual** ainda presentes na sociedade e na escola brasileira. (Documento Final – Conae, 2010, p. 30.)

Evidentemente, essa mudança no foco da perspectiva, tanto no que diz respeito ao reconhecimento da existência de outras desigualdades, para além das já históricas desigualdades econômico-sociais, quanto em relação à proposição de formas de superá-las, é muito bem vinda, no sentido de ampliar e expandir as fronteiras do que, contemporaneamente, entendemos por democratização e qualidade da educação brasileira. Tematizar, normatizar e induzir legalmente são recursos táticos institucionais, fundamentais e necessários em qualquer processo de mudança cultural que adota como meta influir decisivamente na configuração conceitual e prática de qualquer política pública, no caso que, particularmente, nos interessa aqui, nas políticas educacionais brasileiras. No entanto, não menos evidente é o fato de que mudanças desse tipo, que implicam questionamentos radicais às estruturas do edifício cultural que sustentou, e ainda sustenta, o formato desigual e absolutamente hierárquico das relações étnico-raciais no Brasil, seja no campo da educação ou de qualquer outro, recomenda relativizarmos a eficácia social dos recursos táticos acima mencionados, bem como estarmos atentos os limites das leis, normas e orientações, tanto do ponto de vista da suficiência da forma, quanto do ponto de vista da velocidade de realização dos seus objetivos, diante da

urgência das demandas representadas pela necessidade da construção prática da igualdade.

Além da insuficiência e dos limites da forma, aspectos esses que devem ser observados nas análises sobre os fatores que dificultam a eficácia das leis, normas e orientações, há que se considerar também um outro fator de importância cultural decisiva, qual seja, a não rara desobediência pura e simples, sobretudo quando tais determinações vão de encontro aos interesses materiais ou simbólicos das elites nacionais, sejam elas econômicas, políticas, ou mesmo acadêmicas.

Na história do Brasil, o precedente paradigmático clássico de desobediência a imposições legais quando se trata de efetivar direitos de populações subalternizadas, como é o caso das populações negras, está relacionado à lei de inibição do tráfico internacional de escravos, editada em 7 de novembro 1831, batizada como Lei Feijó e que declarava livre todos os “escravos” que entrassem no território brasileiro, a partir daquela data. Essa lei – alcunhada, popularmente, “como lei pra inglês ver” –, antecedida por uma série de “acordos” impostos pela Inglaterra, maior potência mundial à época, efetivamente, não foi cumprida pelos traficantes e elites escravistas brasileiras. Todos sabemos que o tráfico internacional de escravos continuou regularmente e que a esmagadora maioria dos negros africanos que adentraram no território brasileiro através dele continuaram sendo escravizados. Mesmo depois de editada a Lei Eusébio de Queiroz, vinte anos depois, proibindo, explícita e definitivamente, o tráfico internacional de escravos, esse tipo espúrio de transação comercial continuou por mais alguns anos na forma ilegal do contrabando.

Enfim, as suspeitas sobre a eficácia das leis e normas que objetivam beneficiar ou proteger grupos populacionais subalternizados, tem precedentes históricos bastante concretos que não podem ser desconsiderados.

Do final da escravidão até os dias atuais já decorreram mais de

120 anos. Ou seja, a bem mais de um século que a instituição da escravidão – elemento fundador e promotor histórico da desigualdade de direitos, oportunidades e condições materiais entre negros e brancos no Brasil –, deixou de existir. No entanto, também é certo que esses mais de 120 anos de liberdade formal não foram suficientes para apagar as marcas e os efeitos das desigualdades produzidas ao longo dos mais de 300 anos de escravidão. Por razões variadas, dentre as quais se destaca a histórica e perseverante presença da discriminação racial contra os negros, essas desigualdades perduram insidiosamente, na forma da mais evidente injustiça social cometida contra a maioria dos cidadãos brasileiros, inclusive deixando como herança o que alguns estudiosos do tema nomeiam como “racismo institucional”. Ou seja, uma espécie de racismo, na maioria das vezes, implícito, presente nas instituições brasileiras, cujas formas de incidência acabam naturalizando e normalizando a discriminação étnico-racial no tratamento pessoal e coletivo, nas formas de representação e no acesso a bens e serviços, tanto públicos quanto privados, dificultando a tomada de consciência sobre os seus efeitos reprodutores de desigualdades.

Embora não devamos hierarquizar os efeitos negativos – em grande parte, nefastos – que quaisquer das desigualdades sociais produzem no interior dos segmentos populacionais subalternizados, os efeitos da desigualdade étnico-racial, incidindo negativamente, e de modo majoritário, sobre as populações negras, merece destaque uma vez que essa desigualdade se repete em qualquer indicador social que possamos isolar para uma avaliação comparativa em termos étnico-raciais, seja um indicador social pontual, contemporâneo, como, por exemplo, a posse de bens duráveis, seja um indicador social disposto em um espectro histórico-temporal mais extenso como a evolução da escolarização média do brasileiro ao longo do século XX (PAIXÃO, 2003; HENRIQUES, 2001).

No que diz respeito às populações negras, especificamente, além dos indicadores acima referidos, a desigualdade étnico-racial sentida na pele e já conhecida, desde há muito tempo, por aqueles que experimentam os seus efeitos concretos, confirmou-se recentemente, através da divulgação de uma profusão de dados numéricos, cientificamente colhidos, sistematizados e analisados por alguns dos mais respeitados institutos nacionais de pesquisas econômicas, sociais e educacionais, dentre eles o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, órgãos insuspeitos, vinculados ao poder público federal. Soma-se a esses dados uma importante produção acadêmica que, pelo menos desde a década de 1970, tem se especializado em estudar e denunciar as desigualdades étnico-raciais no Brasil. (HASENBALG, 1979; HASENBALG; SILVA, 1991; ANDREWS, 1992; SILVA, 1995, 2001, 2003; PAIXÃO, 2003; QUEIROZ, 1999, 2000, 2002; HENRIQUES, 2001; SOARES, 2000; MATTOS, 2001, 2003(a), 2003(b), 2004, 2006).

Embora a ampla divulgação desses dados – inclusive e recentemente, através dos meios de comunicação de massa –, nos desobrigue de reproduzi-los aqui, eles não nos devem dispensar da necessidade de reafirmarmos a caracterização altamente discriminadora da sociedade brasileira quando se compara as condições materiais de vida e, em decorrência, de oportunidades, entre as populações negras e a população branca. Para quem tiver interesse, basta uma rápida observação nesses números para flagrar a indesculpável distância que separa esses segmentos populacionais. (PAIXÃO, 2003; HENRIQUES, 2001). Comparativamente, os pretos e pardos apresentam os piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), de escolaridade, de saúde, de emprego, de remuneração salarial, de acesso à habitação digna e saneamento básico, além de

outros itens que compõem o quadro mínimo de direitos sociais e de cidadania.

Quanto às características do ensino superior e à desigualdade étnico-racial de acesso a ele, recentes pesquisas apontam uma histórica sub-representação do número de negros que ocupam os bancos das universidades brasileiras. No ano de 2002, em seis grandes universidades públicas, a saber, UFRJ, UFPR, UFMA, UFBA, UnB e USP, o contingente de pretos e pardos entre o total de estudantes era de apenas 17,21% (QUEIRÓZ, 2002; GUIMARÃES e PRANDI, 2002), proporção esta quase três vezes inferior em relação à representação deste contingente populacional no cômputo geral da população brasileira que, segundo os dados do Censo IBGE-2000, era de 45%.

Dados apresentados pelo Inep, em 2004, mostram que essa desigualdade permaneceu. Os brancos que, de acordo com o censo do IBGE, representam um pouco mais da metade de todos os brasileiros, na educação superior representam 72,9%. Já os negros (somados pretos e pardos) que representam pouca coisa menos que a outra metade, na educação superior correspondem a 24,1%. (Inep, 2004). Em outras palavras, a educação superior brasileira, de um modo geral – descontada a baixíssima presença proporcional de indígenas e amarelos –, é composta por 3/4 de alunos brancos e 1/4 de alunos negros.

Se os números apresentados já são suficientes para caracterizar a desigualdade étnico-racial presente no ensino superior brasileiro, as coisas pioram quando observamos a, igualmente, baixíssima representatividade negra entre os professores de algumas de nossas principais universidades. Carvalho (2010) com base em pesquisa iniciada em 2000 mostra que na Universidade de São Paulo, considerada a mais importante universidade da América Latina, entre os seus 4.705 professores, apenas 5 são negros, ou seja, 0,10%. Na

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, entre 2.000 professores, 3 são negros, o que corresponde a 0,15%. Em outras grandes universidades brasileiras, como a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade de Brasília (UnB), a proporção de professores negros no conjunto do corpo docente, em cada uma delas, não ultrapassa a casa de 1,0%.

No que diz respeito aos índices de analfabetismo, indistintamente, ainda muito grandes no Brasil, a diferença que desigual negros e brancos é alarmante. Enquanto apenas 12% dos brancos são analfabetos, entre os negros essa porcentagem sobe para 60%. (PNAD, 2006). Quanto aos índices de escolarização, enquanto a população branca tem 6,9 anos de estudos, a população negra, incluídos pretos e pardos, tem apenas 4,7 anos. (PNAD, 2006)

A persistência histórica dessas desigualdades, cuja mudança no tempo é de longuíssima duração, reforça a suspeita acerca da insuficiência dos instrumentos legais e normativos, ao menos do ponto de vista dos seus efeitos num prazo razoável e socialmente tolerável. No entanto, não se deve negligenciar como um dado significativamente positivo o fato de que esses mesmos instrumentos são os indicadores mais precisos do recente reconhecimento, por parte do Estado brasileiro – ainda não suficientemente reconhecida pela sociedade, de um modo geral –, de que a discriminação étnico-racial é uma das causas estruturais produtoras de desigualdades e, como tal, deve ser sistematicamente combatida.

Desde os finais da década de 1970 e, sobretudo, na década de 1980, com o processo de reorganização e democratização da sociedade civil após o fim da ditadura militar, o movimento social negro, ressurgido através de formas diversas de manifestação e intervenção, tem pressionado os governos no sentido do reconhecimento da existência do racismo, na adoção de medidas com a finalidade

de combatê-lo e na promoção de ações de inclusão das populações negras na órbita dos direitos, da cidadania, da igualdade de condições, de representação e de oportunidades.

No plano federal, três marcos paradigmáticos desse processo devem aqui ser mencionados. O primeiro e mais significativo diz respeito à inédita criminalização do racismo no nosso ordenamento constitucional. O art. 5º Inciso XLII da Constituição Brasileira de 1988, determina que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”. No mesmo ano, certamente motivado por um evidente desconforto político diante do posicionamento crítico, reivindicativo e contestador do movimento negro, em torno das comemorações oficiais do centenário da abolição da escravatura, o Governo Federal criou a Fundação Cultural Palmares, um órgão vinculado ao Ministério da Cultura com a função de cuidar da preservação, difusão e valorização do patrimônio cultural e civilizatório das populações negras. Pouco tempo depois, por ocasião do aniversário de 300 anos da morte da maior liderança negra da história do Brasil: Zumbi dos Palmares, em resposta a uma grande manifestação do movimento negro, denominada *Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida*, realizada no Distrito Federal, em 1995, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso cria, através de um Decreto Presidencial, o GTI – *Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra*, com a tarefa de elaborar propostas de políticas públicas de combate ao racismo.

No âmbito da educação, o reconhecimento da existência da discriminação na sociedade brasileira, ainda que de forma indireta e indistinta, já se faz notar na apresentação dos chamados “Temas Transversais”, editados pela Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação, em 1997, como componentes dos Parâme-

tros Curriculares Nacionais. Na parte introdutória do documento, ao fazer referência aos princípios que devem orientar a educação escolar, lemos que a igualdade de direitos, dentre os demais princípios,

[...] refere-se à necessidade de garantir a todos a mesma dignidade e possibilidade de exercício de cidadania. Para tanto há que se considerar o princípio da equidade, isto é, que existem diferenças (étnicas, culturais, regionais, de gênero, etárias, religiosas, etc.) e desigualdades (socioeconômicas) que necessitam ser levadas em conta para que a igualdade seja efetivamente alcançada. (MEC/SEF, 1997, p. 20)

Já no resumo do Tema Transversal, intitulado Pluralidade Cultural, o reconhecimento da discriminação, embora ainda indistinto, se apresenta um pouco mais explícito, vejamos:

Para viver democraticamente em uma sociedade plural é preciso respeitar os diferentes grupos e culturas que a constituem. A sociedade brasileira é formada não só por diferentes etnias, como por imigrantes de diferentes países. [...] Sabe-se que as regiões brasileiras têm características culturais bastante diversas e a convivência entre grupos diferenciados nos planos social e cultural muitas vezes é marcada pelo preconceito e pela discriminação. O grande desafio da escola é investir na superação da discriminação e dar a conhecer a riqueza representada pela diversidade etnocultural que compõe o patrimônio sociocultural brasileiro, valorizando a trajetória particular dos grupos que compõem a sociedade [...] (MEC/SEF, 1997, p. 27)

No mesmo período, exatamente no dia 13 de maio de 1996, data de notório valor simbólico, o Presidente da República, através do Decreto Nº 1.904, institui o Programa Nacional de Direitos Humanos. Um documento institucional explícito, não só no reconhecimento da existência do racismo na sociedade brasileira, como na recomendação de medidas efetivas – inclusive de ações afirmativas –, no seu combate. Entre as ações de curto, médio e longo prazos, propostas no programa e relativas às populações negras, destacamos o apoio à criação e instalação de Conselhos da Comunidade Negra nos Estados e municípios brasileiros e o estímulo à presença de grupos étnicos nas propagandas institucionais contratadas pelo governo federal. Quanto à educação, o Programa Nacional de Direitos Humanos recomenda o desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros a cursos profissionalizantes, universidades e áreas de tecnologia de ponta e o estímulo para que os livros didáticos enfatizem a história e as lutas do povo negro na construção do país, eliminando estereótipos e discriminações. (PNDH, 1996)

As pressões do movimento negro, somadas às reivindicações de outros movimentos sociais de grupos populacionais subalternizados para que o estado brasileiro agisse de modo mais decisivo no sentido da adoção de medidas de combate à discriminação étnico-racial e promoção dos grupos historicamente discriminados, ganha, no plano internacional, um reforço adicional com repercussões substantivas, inclusive no âmbito da educação. Os resultados da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em setembro de 2001, na África do Sul, são incorporados na agenda do governo como decorrência do fato de o Brasil ter assinado o documento final da referida conferência (Declaração e Programa de Ação).

Sem pretensões analíticas mais aprofundadas, cabe aqui duas citações literais do volumoso documento final da Conferência, suficientes para dimensionarmos a magnitude das tarefas impostas aos seus signatários.

Enfatizamos os vínculos entre o direito à educação e a luta contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata e o papel essencial da educação, incluindo a educação em direitos humanos, e a educação que reconheça e que respeite a diversidade cultural, especialmente entre as crianças e os jovens na prevenção e na erradicação de todas as formas de intolerância e discriminação (CMCR-DRXIC – Delcaração e Programa de Ação, 2001, p. 30.)

O documento continua em tom de recomendação:

Reconhecemos a necessidade de se adotarem medidas especiais ou medidas positivas em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de promover sua plena integração na sociedade. As medidas para uma ação efetiva, inclusive as medidas sociais, devem visar corrigir as condições que impedem o gozo dos direitos e a introdução de medidas especiais para incentivar a participação igualitária de todos os grupos raciais, culturais, linguísticos e religiosos em todos os setores da sociedade, colocando a todos em igualdade de condições. (CMCRDRXIC – Delcaração e Programa de Ação, 2001, p.33.)

Embora essas determinações tenham surgido em 2001, por ocasião da referida Conferência Internacional, aqui no Brasil os seus

efeitos práticos mais substantivos somente se fizeram notar em 2003, já no início do governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Um dos efeitos, seguramente, o mais significativo dentre os demais, foi a criação da SEPPIR, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Essa Secretaria, constitutiva do Gabinete da Presidência da República e com as prerrogativas de um ministério, tem suas funções estabelecidas no art. 24C da Lei Federal Nº 10.683/03, complementada pela Medida Provisória Nº 483/2010.

Nos termos do que vimos refletindo até agora acerca do paulatino processo de reconhecimento, por parte do Estado Brasileiro, da existência concreta de discriminação racial na nossa sociedade, a criação da SEPPIR, de fato, consolida esse reconhecimento e, para além dele, de forma inédita, atribui ao Estado, através de legislação específica, a responsabilidade de ser o principal promotor de ações de construção da igualdade étnico-racial.

Embora legalmente a função, digamos, operacional da SEPPIR seja a de assessorar o Presidente da República, o alcance dessa função e a especificidade dos temas desta assessoria nos dão a medida exata da importância das suas tarefas, bem como dos compromissos que o Estado passa a assumir no sentido da promoção da igualdade entre os grupos étnico-raciais que compõem a sociedade brasileira. Além de assessorar o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes de promoção da igualdade étnico-racial, a SEPPIR responsabiliza-se também por assessorar o governo na coordenação e avaliação das políticas públicas de ação afirmativa voltadas à proteção e promoção dos direitos dos indivíduos e grupos historicamente discriminados, com ênfase para a população negra, conforme especifica a legislação. Complementam essas funções, a responsabilidade pela articulação, promoção e acompanhamento da execução de programas de cooperação resultantes de acordos nacionais e internacio-

nais referentes ao tema, bem como a implementação de legislação relativa às políticas de ação afirmativa e outras formas de promoção da igualdade étnico-racial.

Existem inúmeras outras ações correlatas, algumas diretas e outras indiretas, que complementam as evidências de assunção e aumento de responsabilidade do Estado brasileiro diante da necessidade de construção de uma sociedade efetivamente democrática, do ponto de vista das diferenças étnico-raciais que o singularizam. Como exemplos disso, e para ficarmos apenas no campo da educação, basta citarmos duas delas. A primeira refere-se à importante iniciativa do governo Lula, criando, em 2004, a SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, no âmbito do Ministério da Educação. Essa Secretaria de Estado abriga em sua estrutura uma diretoria específica que se responsabiliza pela definição, financiamento e acompanhamento de políticas educacionais de inclusão dos grupos populacionais subalternizados e historicamente discriminados. A segunda ação que evidencia o movimento de incorporação das questões étnico-raciais por parte do Estado foi a decisão do governo por indicar um representante das populações negras e um representante dos povos indígenas na composição do Conselho Nacional de Educação. Embora essa representação seja, incompreensivelmente, minoritária, sobretudo no que diz respeito às populações negras – dentre os 24 conselheiros, distribuídos entre a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior, existe apenas um negro representando metade da população brasileira –, a sua importância é bastante significativa. Por conta dessa representação, salvo engano, inédita na composição deste histórico Conselho da República, o tema da igualdade étnico-racial, recebendo a importância devida, passou a compor os principais documentos normativos que orientam o desenvolvimento dos sistemas educacionais brasileiros. Dentre as várias deliberações, pa-

receres, consultas e outros documentos do conselho em que esse tema aparece desde então, o principal deles, pelo alcance social e importância histórica, é o documento instituído pela Resolução CNE/CP Nº 01/2004 e pelo Parecer CNE/CP Nº 03/2004, intitulado, Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e Ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

Fundamentadas nas determinações contidas na Lei Federal Nº 10.639/03 que obriga todas as escolas brasileiras da educação básica, públicas e privadas, a introduzirem nos seus currículos os conteúdos de História da África e Cultura Africana e Afro-Brasileira – incluída como art. 26A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, Lei Nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 –, as diretrizes acima mencionadas, além de justificarem a necessidade histórico-social do trabalho com esses temas, têm servido como uma das mais profícuas referências para o desenvolvimento de ações educacionais de correção e reparação das desigualdades étnico-raciais presentes na educação brasileira, de um modo geral, no que diz respeito à inclusão de conteúdos históricos importantes, até então negligenciados na composição dos seus currículos.

A propriedade da reflexão, a adequação da justificativa e a justiça das determinações e orientações confirmam a avaliação de que essas Diretrizes, juntamente com a Lei Federal Nº 10639/03, configuram-se como os principais instrumentos contemporâneos na abertura de caminhos inovadores para que tenhamos, em um futuro muito breve, uma educação que tome a concepção e a prática da justiça social, com inclusão étnico-racial, como uma das mais relevantes referências de qualidade.

Se no início foi observada a necessidade de relativizarmos a suficiência das leis e das normas, sobretudo, quando se trata de beneficiar populações subalternizadas, cabe-nos agora relativizarmos a nossa própria afirmação, reconhecendo que a consciência da insufi-

ciência, ainda que necessária, não deve obstacularizar o reconhecimento de que sem a força desses expedientes legais e normativos, sobretudo, nos seus aspectos propositivos, muitos dos avanços até então conquistados, seguramente, não teriam sido possíveis.

Cabe agora, portanto, um breve retorno aos avanços representados no Documento Final, produzido como resultado da Conferência Nacional de Educação, de 2010, sobretudo as concepções que embasam todas as proposições relativas aos grupos historicamente discriminados, presentes em dois Eixos específicos, a saber: Eixo III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; e o Eixo VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Dentre as concepções presentes, destacamos como fundamentais, uma ideia ampliada de democratização e um entendimento inovador do conceito de justiça social. Quanto à democratização, não se limita o seu espectro de abrangência prática apenas ao reconhecimento e garantia de acesso de todos, indistintamente, aos bens, direitos, condições e oportunidades. Mais do que isso, multiplica-se e especifica-se o número e a natureza dos direitos e, conseqüentemente, a abrangência do acesso a eles, tanto quanto identifica-se a diversidade de desigualdades produzidas pelas, igualmente, diversas hierarquias presentes na dinâmica das relações sociais. Portanto, embora a produção da igualdade indistinta seja a finalidade geral a ser alcançada, qualquer que seja a ação de democratização, os meios para se alcançar essa finalidade não podem deixar de se adequarem à concretude histórico-social das diferenças hierarquizadas que distinguem as formas através das quais as desigualdades se reproduzem socialmente. Disso decorre um entendimento diferencial do que vem a ser justiça social. Diante do reconhecimento de que a existência de hierarquias entre as diferenças dá suporte à reprodução das desigualdades, praticar justiça social é investir, ao

mesmo tempo, na des-hierarquização e manutenção dessas diferenças sem anulá-las no âmbito comum e indistinto plasmado no conceito liberal de “direito de todos”.

Já é lugar-comum a concepção de que tratar os desiguais com igualdade significa contribuir para a reprodução das desigualdades originais, deixando os seus fundamentos intactos. Não é por acaso que a ideia de Ação Afirmativa está contida na maioria das proposições presentes nos dois Eixos, acima nomeados, do Documento Final da Conferência Nacional de Educação de 2010. As políticas de ação afirmativa, nas suas diversas modalidades, configuradas como indutoras deliberadas da igualdade entre as diferenças hierarquizadas, voltadas exclusivamente para os grupos populacionais historicamente discriminados, é a forma disponível e contemporânea mais inovadora de promoção de justiça social.

Ao referir-se à democratização do acesso, da permanência e do sucesso escolar, em todos os níveis e modalidades da educação, como construtores da sua qualidade social, o Documento Final da Conferência, ao destacar os segmentos menos favorecidos, confere substância ao argumento e à interpretação acima especificados:

Compreender a educação das relações étnico-raciais e a discussão sobre igualdade de gênero, com políticas de ação afirmativas voltadas a ambos, como fundamentais à democratização do acesso, à permanência e ao sucesso em todos os níveis e modalidades de ensino. (Documento Final – Conae, 2010, p. 74.)

O acesso e a permanência [...] implicam, também, a implementação e efetivação de políticas de ações afirmativas voltadas para o acesso e permanência de grupos sociais e étnico-raciais com histó-

rico de exclusão e discriminação nas instituições de ensino superior brasileiras. (Documento Final – Conae, 2010, p. 74.)

De modo mais explícito ainda, o Documento Final, no que diz respeito à democratização do acesso ao ensino superior, faz referência elogiosa a mais polêmica modalidade de ação afirmativa implantada nas universidades. Com base nos dados apresentados pelo Inep quanto às gritantes diferenças de representação entre negros e brancos no ensino superior, o Documento Final afirma que

[...] a mais promissora alternativa, construída por setores da sociedade civil e da sociedade política, é a proposta que determina a reserva de vagas nas IES para um mínimo de 50% de estudantes egressos/as das escolas públicas, respeitando-se a proporção de negros/as e indígenas em cada ente federado, de acordo com os dados do IBGE. (Documento Final – Conae, 2010, p. 66.)

Complementando a importância atribuída às políticas de ação afirmativa, bem como dando suporte à pertinência da nossa interpretação, o Documento Final dá destaque ao papel ativo que o Estado deve cumprir no processo de correção das desigualdades. Permitam-nos uma citação um pouco mais alongada, dada a sua importância.

Um **Estado democrático** que tem como eixo a garantia da **justiça social** é aquele que reconhece o cidadão como sujeito de direitos, inserido em uma ordem política, econômica, social e cultural, colocando como norte da sua ação política a superação das desigualdades sociais, raciais e de gênero. Em pleno século XXI, no momento em que a luta pelo direito à diferença se consolida nos mais diversos

campos, não cabe mais a realização de políticas e práticas pautadas na noção de neutralidade estatal. [...] Cabe ao poder público garantir a universalidade dos direitos, superando as desigualdades sociais. Porém, a superação precisa também incorporar a diversidade. O gênero, a raça, a etnia, a geração, a orientação sexual, as pessoas com deficiência, os transtornos globais do desenvolvimento e as altas habilidades – superdotação – são tomados como eixos e sujeitos sociais orientadores de políticas afirmativas que caminhem lado a lado com as políticas universais, modificando-as e tornando-as mais democráticas e multiculturais. (Documento Final – Conae, 2010, p. 126.)

Uma outra referência inovadora e inédita, no que diz respeito às demandas das populações negras por igualdade na educação, é a proposição de transformar a educação quilombola em uma modalidade educacional específica, com criação de uma legislação própria e seguida pela formulação de um Plano Nacional de Educação Quilombola. (Documento Final – Conae, 2010, pp. 131-132.). Pelas especificidades culturais e históricas das comunidades quilombolas presentes, sobretudo – mas não exclusivamente –, nos espaços rurais, não cabe mais desconsiderá-las ou subsumi-las na modalidade intitulada educação do campo. As formas de ocupação da terra e organização do espaço, a presença de línguas e de linguagens próprias, as múltiplas temporalidades do viver cotidiano, a memória diferencial do cativo e as formas próprias de sociabilidades comuns a essas comunidades demandam uma modalidade educacional em consonância com essas singularidades. No entanto, longe de uma forma educacional essencialista e autorreferenciada nos limites da sua especificidade, a educação escolar quilombola deve definir-se na confluência criativa entre o tradicional e o moderno.

Ou, mais apropriadamente, no âmbito de uma concepção do “tradicional” como um mesmo que é mutável e adaptável às injunções do tempo e da história.

Tributárias das lutas históricas dos movimentos negros, a proposta de criar uma nova modalidade educacional, voltada para as populações quilombolas, juntamente com o reconhecimento da existência do racismo como principal operador de desigualdades étnico-raciais, e da operacionalidade das ações afirmativas como forma contemporânea mais eficaz de combate à reprodução dessas mesmas desigualdades, se configuram como as maiores conquistas da sociedade brasileira, presentes como referências no documento que subsidiará a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020.

Espera-se que o Plano Nacional de Educação a ser elaborado reflita a importância que o Documento Final da Conferência de 2010 atribui às questões da inclusão e da diversidade. No que diz respeito, mais especificamente, às populações negras, a sua presença e significado, em termos culturais-civilizatórios, na definição da nossa “brasilidade”, respondem pela necessidade de tomar suas demandas por igualdade étnico-racial como referências fundamentais na elaboração do novo Plano Nacional de Educação. Concluimos, portanto, esses escritos refletindo sobre alguns aspectos relacionados a essa presença e significado.

As influências notórias da presença africana e afrodescendente na formação da cultura e da sociedade brasileiras têm início desde os primórdios do período colonial. Estima-se que durante todo o período do tráfico legal de escravos, aproximadamente, 8 milhões de africanos escravizados foram forçosamente enviados ao Brasil. Se a esse número somarmos os seus descendentes brasileiros de várias gerações, não é preciso nenhum esforço intelectual para confirmarmos que essa presença tem algo de bastante significativo e que não deve ser negligenciada se quisermos compreender, com

mais profundidade, as características específicas da sociedade brasileira e, assim, influirmos de forma mais eficaz nos seus processos de aperfeiçoamento educacional, social, político e cultural.

Ainda que a perversa longevidade da escravidão brasileira, somada ao racismo, tenha funcionado, do ponto de vista ideológico, como base real à difusão e socialização da equivocada e preconceituosa ideia de inferioridade e incapacidade civilizatória das populações negras, elas próprias, contornando as enormes dificuldades de uma trajetória coletiva de privações incalculáveis, conseguiram reelaborar conteúdos e significados contextuais próprios das suas heranças africanas, recriando-os e resignificando-os em solo brasileiro, através de processos de lutas e resistências, instituindo uma tradição vernacular de crítica radical, dissidência contra-hegemônica e astuciosas negociações, apropriadamente nomeadas como “cultura negra brasileira”.

Poderíamos aqui enumerar uma série bastante extensa dessas heranças recriadas. Religiosidade, musicalidade, formas de relacionamentos interpessoais, estruturas extensivas de parentesco, dimensões sacralizadas de relações com a natureza e meio ambiente, alternativas de preservação da saúde e cura de doenças, estruturas de pensamento originais são os exemplos mais evidentes no interior de um universo de sabedorias, ainda muito pouco valorizado.

A importância histórica e social dessas heranças, com suas respectivas criações e recriações significativas, recomenda considerá-las na formulação dos conteúdos, concepções, pressupostos e conceitos que orientaram a passagem do Documento Final da Conferência de 2010, para o próximo Plano Nacional de Educação. Embora isso não seja uma garantia, ao menos seria suficiente para minimizar as nossas suspeitas acerca da eficácia das leis, das normas e dos planos, quando se trata de incluir as populações subalternizadas no universo da cidadania, dos direitos e das oportunidades.

Referências bibliográficas

ANDREWS, Georges R. Desigualdades raciais no Brasil e nos Estados Unidos: uma comparação estatística. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, n. 22, p. 47-83, set. 1992.

CARVALHO, José Jorge de. *Não Há Professores Negros na Universidade*. Disponível em: <www.cedine.rj.gov.br/artigo04.asp>. Acesso em: 5/7/2010.

CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTOLERÂNCIA CORRELATA – *Declaração e Programa de Ação*. Disponível em: <www.mulheresnegras.org/doc/Declafinal.pdf>. Acesso em: 3/7/2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – 2010: *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 3/7/2010.

GUIMARÃES, Antonio Sergio A.; PRANDI, José Reginaldo. *I Censo étnico-racial da USP*. São Paulo: USP, 2002. Disponível em: <http://www.usp.br/politicaspUBLICAS/resultados.htm>. Acesso em: 10/10/2003.

HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdade racial no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson V. *Estrutura social, mobilidade e raça*. Rio de Janeiro: IUPERJ; Vértice, 1991.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão n. 807).

MATTOS, Wilson Roberto de. Cantos: trabalho, cultura e solidariedade. Africanos e crioulos em Salvador na segunda metade do século XIX. *Revista Sementes – Ética da coexistência*. Salvador, v. 2, n. 3-4, p. 114-128, jan./dez. 2001.

_____. Cotas para afrodescendentes na Universidade do Estado da Bahia: uma breve exposição comentada. In: FERES, João Jr.; ZONINSEIN, Jonas. (Org.). *Ação Afirmativa e Universidade: experiências nacionais comparadas*. Brasília: Editora da UnB, 2006.

_____. Escravos astutos – liberdades possíveis: reivindicações de direitos, solidariedades, resistências e arranjos de sobrevivência em Salvador (1871-1888). In: SILVÉRIO, Valter Roberto *et al.* (Org.). *De preto a afrodescendente: trajetórias de pesquisa sobre relações étnico-raciais no Brasil*. São Carlos: EDUFSCAR, 2003. p. 25-50.

_____. Valores civilizatórios afro-brasileiros, políticas educacionais e currículos escolares. *Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade*. Salvador, v. 12, n. 19, p. 247-252, jan./jun. 2003.

_____. Inclusão social e igualdade racial no ensino superior baiano – uma experiência de ação afirmativa na Universidade do Estado da Bahia (Uneb). In: BERNARDINO, Joaze *et al.* (Org.) *Levando a raça a sério: ação afirmativa e universidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p.189-216.

PAIXÃO, Marcelo. *Desenvolvimento humano e relações raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

Plano Nacional de Educação. PNE / Ministério da Educação . Brasília: Inep, 2001.

Programa Nacional de Direitos Humanos – 1996. Disponível em: <www.nevusp.org/downloads/down199.pdf> . Acesso em: 3/7/2010.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. Desigualdades raciais no ensino superior: a cor da UFBA. In: QUEIROZ, Delcele. M. *et al.* *Educação racismo e antirracismo*. Programa “A cor da Bahia” – UFBA. Salvador: UFBA, 2000. p. 11-44. (Coleção Novos Toques, n. 4).

_____. Desigualdades raciais no ensino superior no Brasil. In: *O negro na universidade*. Programa “A cor da Bahia” – UFBA. Salvador: UFBA, 2002. p.13-55. (Coleção Novos Toques, n. 5).

_____. Raça e educação na Bahia nos anos 90. *Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade*, Salvador, ano 8, n. 12, p. 199-221, jul./dez. 1999.

SILVA, Ana Célia da. Por uma representação social do negro mais próxima e familiar. In: SILVÉRIO, Valter Roberto *et al.* (Org.). *De preto a afro-descendente: trajetórias de pesquisa sobre relações étnico-raciais no Brasil*. São Carlos: EDUFSCAR, 2003. p. 151-164.

_____. *Desconstruindo a discriminação do negro no livro didático*. Salvador: EDUFBA, 2001.

_____. *A discriminação do negro no livro didático*. Salvador: CEAO/CED, 1995.

SOARES, Sergei S. D. *O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 769).

Este livro apresenta textos escritos por membros do Conselho Nacional de Educação (CNE). Aborda temas fundamentais que foram debatidos na Conferência Nacional de Educação (Conae), precedida por conferências estaduais e municipais, visando contribuir para a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020. São dez artigos que versam sobre os seguintes eixos temáticos:

- Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade
- Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar
- Formação e valorização de profissionais da educação
- Financiamento da educação e controle social
- Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade