



**L I S E T E
A R E L L A R O**

**Escritos sobre
Políticas Públicas
em Educação**

· F E U S P

Escritos sobre Políticas Públicas em Educação

LISETE REGINA GOMES ARELARO

Escritos sobre Políticas Públicas
em Educação

DOI: 10.11606/9786587047027

· FEUSP

SÃO PAULO, SP
2020

© 2020 by Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

Coordenação editorial: Rogério de Almeida

Projeto Gráfico e Editoração: Marcos Beccari e Rogério de Almeida

Capa a partir de foto de Willy Lugon

Álbum de Fotos: imagens de arquivo pessoal e fotos de Willy Lugon

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, por qualquer meio convencional ou eletrônico, desde que citada fonte e autoria. Proibido qualquer uso para fins comerciais.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

A679e Arelaro, Lisete Regina Gomes
Escritos sobre políticas públicas em educação. / Lisete Regina Gomes Arelaro.
São Paulo: FEUSP, 2020.
294 p.

ISBN: 978-65-87047-02-7 (E-book)

DOI: 10.11606/9786587047027

1. Políticas públicas. 2. Educação. 3. Financiamento da educação. 4. Direito à educação. I. Título.

CDD 22^a ed. 379.33

Ficha elaborada por: José Aguinaldo da Silva CRB8a: 7532

Universidade de São Paulo

Reitor: Prof. Dr. Vahan Agopyan

Vice-Reitor: Prof. Dr. Antonio Carlos Hernandes

Faculdade de Educação

Diretor: Prof. Dr. Marcos Garcia Neira

Vice-Diretor: Prof. Dr. Vinicio de Macedo Santos

Avenida da Universidade, 308 - Cidade Universitária - 05508-040 – São Paulo – Brasil

E-mail: spdfe@usp.br / <http://www4.fe.usp.br/>

FEUSP

SUMÁRIO

Apresentação	7
Prefácio de Sonia Maria Portella Kruppa	8
Lisete Arelaro: esperança e utopia Carmen Sylvia Vidigal Moraes e Angela R. M. de Barros Tamberlini	15
Paulo Freire: por uma teoria e práxis transformadora	21
Ousar resistir em tempos contraditórios: a disputa de projetos educacionais	45
Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?	59
Avaliando políticas sociais no Brasil: algumas diretrizes fundamentais	79
Passando a limpo o financiamento da educação nacional: algumas considerações	106
Política de Fundos na educação: duas posições	125
A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências	141

O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendência	171
A quem interessa a antecipação do Ensino Fundamental?	199
O Ensino Fundamental de nove anos e o direito à educação	223
Não só de palavras se escreve a Educação Infantil, mas de lutas populares e avanços científicos	249
Outorga do título de Professora Emérita a Lisete Arelaro Rubens Barbosa de Camargo	270
Álbum de Fotos	273
Fontes dos textos publicados	289

Apresentação

Rogério de Almeida

Este livro foi concebido por ocasião da concessão do título de Emérita à Professora Lisete e para mim é uma honra participar de sua edição, que contou com o apoio de muitas amigas e amigos. Recordo-me – e registro a título de coincidência – que, quando a Lisete era diretora da FEUSP, convidou-me para coordenar a comissão de novas publicações e a primeira obra publicada foi justamente o último livro da saudosa Professora Beatriz Fétizon, por ocasião do recebimento do título de Professora Emérita. Não me parece, portanto, *extravagante* – para usar um termo caro à Lisete – que eu me orgulhe de agora, quase uma década depois, poder cuidar de parte dessas homenagens que muito merecidamente recebe, pois a trajetória da Professora Lisete Arelaro se mistura à história da educação brasileira, em seus muitos percalços. Não tratarei deles – o livro cumpre este papel –, mas os evoco para celebrar a importância desta publicação.

São onze artigos, alguns escritos com parceiras e parceiros de caminhada e luta, todos sobre sua obsessão: políticas públicas de educação, em suas variadas vertentes, que abrangem desde a Educação Infantil à conjuntura política mais global, passando por temas ligados à Educação Básica, às políticas sociais, ao financiamento da educação e à municipalização do ensino. Além, é claro, dos estudos sobre a obra de Paulo Freire, com quem trabalhou e de quem gozou o privilégio da amizade.

Coroam o livro dois prefácios, um posfácio e um ensaio fotográfico que resgata momentos importantes de sua trajetória, como a convivência familiar, a partilha com amigas e amigos, palestras, conferências, momentos de ensino (Lisete é uma professora apaixonada pelo magistério), e também a campanha política como candidata ao governo do Estado de São Paulo. Dispensio-me de comentá-la, já que há fartos registros da maestria com que debateu com os demais candidatos. Acrescento apenas – para aguçar a curiosidade do leitor – que me diverti muito com as histórias dos bastidores, fuxicos que não convém reproduzir, mas que flagram o lado humano de quem atua no palco da política.

E mais não digo, que é para o leitor correr logo para o livro. Boa leitura!

Prefácio

Sonia Maria Portella Kruppa

Você pensa
que brilhar
é fácil?

Prove, pra ver!
(...)

Brilhar para sempre,
brilhar como um farol,
brilhar com brilho eterno,
Gente é pra brilhar...

VLADIMIR MAIAKÓVSKI

Os versos, acima, aplicam-se integralmente à pessoa e à trajetória profissional e política de Lisete Regina Gomes Arelaro.

Lisete é como o sol cantado e homenageado pelo poeta, no compromisso alegre, vivo e profundo com a escola pública de qualidade, em que os ideais de justiça social não são apenas discurso, mas atividades e práticas consistentes.

É o que se constata em sua trajetória e o que me move na afirmação de que a entrega do título de Professora Emérita, que ora se concede à Lisete Regina Gomes Arelaro, honra a Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP).

É o que se revela, também, em diferentes momentos que antecedem e circundam sua atividade acadêmica junto à FEUSP, quando se encontra como estudante de mestrado, em 1968, sob orientação de Luis Pereira e, posteriormente, de Maria da Penha Villalobos e, em 1981, quando inicia seu doutoramento, sob orientação de José Mário Pires Azanha.

Como doutoranda, Lisete ingressa no quadro de docentes da FEUSP, aprovada no primeiro processo seletivo público para professores desta Faculdade, em que se tornará livre docente, em 2004, e professora titular, em 2008.

Ainda que tenha tido incursões pela PUC de Campinas, onde fez sua graduação e lecionou, e pela PUC de São Paulo, como professora e pesquisadora, sua trajetória acadêmica centra-se na FEUSP. Lisete foi selecionada, em 1966, para participar do Programa de Assistência Técnica em Educação (PATE), coordenado por José Mário Pires Azanha, que funcionava no prédio do Centro Regional de Pesquisas Educacionais “Professor Queiroz Filho”, na Cidade Universitária – posteriormente ocupado pela Faculdade de Educação da USP, que aí iniciou suas atividades, em 1970. Por este Programa, Lisete participou de ações no Estado de Alagoas, pois o PATE, visava a contribuir com o desenvolvimento educacional das regiões Norte e Nordeste. Nessa atividade, entrou em contato com a implantação de medidas decorrentes do recém editado Decreto-Lei 200/67, que reformava o aparelho de Estado brasileiro, com repercussões até hoje, sendo um dos temas de seu estudo, pois, para Lisete, este Decreto propõe a norma de que a garantia da eficácia das ações e da eficiência dos objetivos, vincula-se à descentralização das tarefas (executivas) e à centralização das decisões (num pequeno grupo). Para Lisete, esta “racionalidade” ou perspicácia política justifica e fundamenta o poder nas mãos de poucos; os burocratas – enquanto funcionários do aparelho do Estado – ficam ocupados com as “rotinas” e a maioria da população, porque convencida do acerto ou da inevitabilidade das decisões, permanece desmobilizada e desmotivada para intervir no seu “destino”.

A crítica ao poder do Estado centralizador e aos processos açodados de municipalização, juntamente com os temas da democracia e da participação popular, tornam-se, desde então, as preocupações dessa grande educadora, que carregará por toda sua vida profissional a diretriz, segundo a qual, opinar sobre questões educacionais locais e regionais exige presença suficiente para aprender sobre os costumes, a história, a cultura educacional e pedagógica, com as pessoas que vivem as circunstâncias estudadas.

Desde muito jovem, Lisete foi reconhecida como liderança no movimento estudantil, sendo presidente do Grêmio Estudantil “Castro Alves”, no antigo

curso ginásial. Alguns anos depois, a luta firme e constante pela democracia, e contra a opressão da ditadura civil militar, custou a ela processos administrativos, Inquérito Policial Militar (IPM) e reclusão política forçada.

Em defesa e na construção dos direitos sociais, Lisete transitou em todos os níveis da educação brasileira, como professora, diretora de escola de educação básica e como ocupante de cargos na administração central de diferentes sistemas municipais e da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Sua participação em vários projetos desta Secretaria comprovam a opção, desde sempre mantida, de contribuir para “mudar” o mundo, uma opção pelo “social”, sempre maior e mais significativa que um projeto de vida individual.

Não à toa, em seu memorial ao concurso de livre docente junto à FEUSP, Lisete se autodenominou “caixeira viajante da Educação”: trinta e dois anos de atividades de magistério no serviço público estadual, além do tempo dedicado à Universidade de São Paulo.

É digna de louvor sua presença no governo da cidade de São Paulo, por duas vezes, especialmente quando defendeu com Paulo Freire as diretrizes de: acesso e permanência nas escolas, entendida como direito social à Educação; a nova qualidade de ensino; a gestão democrática e um novo Movimento de Educação para jovens e adultos, que constituirão as prioridades do governo de Luiza Erundina, em que Freire foi Secretário da Educação. Essas mesmas bandeiras Lisete levou às Administrações de Diadema em que foi, também por duas vezes, Secretária de Educação, Cultura e Esporte.

Datam desse período sua participação em diferentes fóruns em defesa da educação, como o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, com as entidades que compunham a ANPED; a participação em grupos de elaboração de uma Proposta Base para as Constituições Estaduais e para as Leis Orgânicas, que deveriam ser formuladas a partir da Constituição Federal de 1988. Também a importante representação de São Paulo, única cidade brasileira selecionada para o encontro internacional das “Cidades Educadoras”, realizado em Barcelona, na Espanha, em 1991, onde participou da elaboração de uma Carta Internacional de Compromissos das Cidades (de todo o planeta Terra) que se assumissem como “educadoras”. Ainda, o apoio dado aos Congressos Nacional de Educação (CONED), na elaboração do I Plano Nacional de Educação (PNE).

Como integrante de governos municipais, teve participação destacada na União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação: vice-presidência e secretaria da UNDIME no estado de São Paulo (1993/95 e 1995/97) e Secretária de Articulação da UNDIME Nacional (1995/97).

A prioridade dada à educação leva Lisete à participação em pleitos político-eleitorais, como candidata à deputada estadual, em 2002, e ao governo do estado de São Paulo, em 2018.

Lisete teve, ao longo de sua vida, destacada militância em entidades acadêmicas e sindicais. No início dos anos 80, participou da Associação Nacional de Educação (ANDE); do “avivamento” social da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), que deixa de ser uma associação criada e incentivada pelo MEC para ser uma organização mais independente; das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), que coordenadas por essas entidades e pelo Centro de Estudos “Educação e Sociedade” (CEDES) vão se realizar bianualmente nessa década. Presente, em 1982, nas discussões realizadas na FEUSP e em toda a USP, sobre a reorganização dos Cursos de Pedagogia e Licenciatura, nos marcos do “Comitê Pró-Reformulação dos Cursos de Pedagogia e Licenciatura”, que vai se tornar “Comitê Pró-Formação do Educador” e que, finalmente, origina a “Associação Nacional de Formação de Profissionais de Educação” (ANFOPE). Na ANPEd, integrou o Comitê Científico (2008-09), tendo sido indicada pelo CEDES ao Conselho Técnico Científico da CAPES da Educação Básica, em 2007, quando participou da elaboração de minuta de Decreto sobre o Sistema Nacional de Formação de Professores. Também, desde as primeiras reuniões, Lisete integra o Grupo de Trabalho de Política Educacional da ADUSP. Presente no Instituto Florestan Fernandes de Políticas Públicas.

Na Fundação Carlos Chagas, participou da pesquisa temática “Educação e Desenvolvimento Social” (1979-1983), junto ao subprojeto “Estudo da Implantação da Escola de Oito Anos”, coordenado por Elba Siqueira de Sá Barreto, que questionou o fracasso escolar sob a ótica da desigualdade social.

Estes temas, aliados à preocupação com a educação como direito inalienável e os estudos dos recursos para assegurá-la com qualidade, são recorrentes nos projetos de pesquisa de Lisete, envolvendo pesquisadores em nível nacional

e internacional, conforme pode ser constatado em seu arrolamento, dos atuais aos mais antigos: As crianças estão, de fato, alfabetizadas ao final do 3º ano do ensino fundamental? – um estudo da implantação da meta 5, do PNE 2014/2024 (2017-Atual); O pensamento de Paulo Freire na atualidade: análise de políticas e práticas (2016-Atual); Remuneração de Professores de escolas Públicas de educação Básica no contexto do FUNDEB e do Piso Salarial profissional nacional (PSPN) (2013-2017); Paulo Freire na Atualidade: legado e reinvenção - análise de sistemas públicos de educação a partir dos anos 1990 (2012-2016); Alfabetização de todas as crianças até o final do terceiro ano do ensino fundamental: acompanhamento da implantação da Meta 5, do PNE 2011/2020 (2012-2015); Avaliação e Políticas Públicas de educação Básica: um estudo comparativo de escolas nas cidades de São Paulo e do Porto (Portugal) (2012-2015); Educação do campo e Agroecologia: uma proposta metodológica de desenvolvimento das áreas de assentamento da Reforma Agrária (2012-2014); O Ensino Fundamental de nove anos no estado de São Paulo: um estudo exploratório sobre sua implementação (2010-2012); Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas (2008-2014); Parcerias público-privado: Estratégias de Municípios brasileiros para o atendimento educacional (2007-2012); Análise das Consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional (2007-2010); Avaliando Políticas Educacionais: um Estudo sobre a Implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos no Estado de São Paulo (2006-2009); Formação inicial e continuada de pesquisadores, quadros técnicos de Secretarias de Educação, Conselheiros Municipais de Educação e do FUNDEF na área de financiamento da educação e seus mecanismos de controle social (2004-2007); Processo de implantação e impacto do Fundef em Estados e Municípios: casos e comparações com vistas a uma avaliação (1998-2002); Diversidade e Exclusão: a sensibilidade de quem as vive – Construindo Políticas de Inclusão (1999-2002); Acompanhamento da Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Estado de São Paulo: 1996-2000 (1998-2002); Censo Municipal da Pessoa Deficiente (1995-1996); Educação e Desenvolvimento Social (1979-1983); Caracterização das Unidades Escolares para fins de projeção

da acomodação da demanda escolar (1972-1975); Caracterização Diagnóstica da Rede Estadual de Ensino frente ao Plano de Implantação da Reforma de Ensino (Lei nº 5692/71) (1972-1975).

Em decorrência, sua produção é encontrada em 49 artigos completos, publicados em periódicos; em 4 livros e mais de 30 capítulos de livros; bem como em jornais de notícias/revistas; em diversos trabalhos completos, publicados em anais de congressos; na apresentação de mais de duzentos trabalhos; em mais de meia centena de participações em assessorias, consultorias e trabalhos técnicos, com igual número de participações em entrevistas, mesas redondas, programas e comentários na mídia.

Lisete apresenta quase uma centena de participações em defesas de mestrado e em 85 defesas de doutorado, tendo orientado 19 mestrados, 26 doutorados, 4 supervisões de pós-doutorado e outros tantos trabalhos de conclusão de curso de graduação e de iniciação científica. Mesmo aposentada, continua orientando a 5 mestrandos, 7 doutorandos, 1 pós-doutorando e a 2 projetos de iniciação científica.

É expressiva sua participação em bancas de comissões julgadoras para: Professor titular (7); livre docência (9) e concursos públicos (13).

Em seu currículo consta a participação em mais de quatrocentos eventos, congressos, exposições e feiras, destacando-se, inúmeras vezes, como organizadora.

Lisete foi diretora da Faculdade de Educação da USP (2010-2014), mas também chefe de departamento (1999-2003), presidente de Comissões, membro da Congregação, por diversas vezes, destacando-se como representante eleita junto ao Conselho Universitário.

Em sua trajetória pela pós-graduação está o ano de 1993, quando participou na reorganização do Curso de Pós Graduação em Educação, com a criação de “áreas de aprofundamento”, nas quais as diferentes linhas e objetos de pesquisas puderam se “alojar”, num processo mais coletivo de pesquisas a ser estabelecido, fruto de avaliações que já vinham sendo feitas e que demonstravam, neste momento, a alta fragmentação que havia neste Curso, exacerbando-se a decisão pessoal de cada pesquisador em relação à escolha de seu grupo de trabalho. Este fato traz a reflexão sobre as dificuldades do momento atual, em que a competição movida pelas avaliações da agências de fomento à pesquisa insiste em impulsionar

o pesquisador para ações competitivas de publicações, por vezes repetitivas e estéreis, em detrimento de ações solidárias de maior envergadura na pesquisa pela transformação e efetivação de uma educação de qualidade em todos os níveis.

Na extensão, destacam-se seu envolvimento no Conselho de Cultura e Extensão, mas também em projetos específicos de grande envergadura, envolvendo administrações municipais e movimentos sociais. É um exemplo o que contou com doze municípios da Baixada Maranhense, 90% deles com os menores IDHs do Brasil, um projeto que discutiu com profundidade a importância e a necessidade do estabelecimento de políticas públicas mais duradouras, para além de cada gestão de governo. Também significativo o projeto de formação de Educadores Populares Infantis, destinado aos movimentos populares (MST, MTST, entre outros) com objetivo de melhor qualificar esses educadores populares. Ainda, o curso de Especialização em Educação e Agroecologia, destinado a professores e lideranças do campo, visando à atualização de conhecimentos e melhoria de sua atuação. E, também, sua participação no Núcleo de Avaliação Institucional (NAI-FEUSP), que congrega uma rede de mais de vinte escolas públicas da grande São Paulo, em torno da defesa de sua autonomia e de um projeto político-pedagógico estimulador de processos de autoavaliação institucional por cada escola. Na extensão, cabe destacar sua intransigente defesa da gratuidade das atividades e cursos, bem como a afirmação de sua fundamental importância no tripé acadêmico, junto ao ensino e à pesquisa.

Sem dúvida, a qualidade da trajetória no ensino, na extensão e na pesquisa junto à FEUSP, acompanhada por sua contundente amorosidade na formação do coletivo desta Instituição, fazem de Lisete uma das mais dignas profissionais a merecer o título de Professora Emérita.

Salve Lisete Regina Gomes Arelaro, pela coragem, coerência e consistência pessoal e acadêmica! Gente como Lisete são para brilhar! Brilhar como um farol! Brilhar para sempre!

Lisete Arelaro: esperança e utopia

Carmen Sylvia Vidigal Moraes

Angela Rabello Maciel de Barros Tamberlini

Creio, como Friedrich Hebbel, que “viver significa tomar partido”. Não podem existir aqueles que sejam somente homens, estranhos à cidade. Quem realmente vive não pode não ser cidadão, não tomar partido. A indiferença é apatia, é parasitismo, é covardia, não é vida. Por isso, odeio os indiferentes.

ANTONIO GRAMSCI

(Odeio os Indiferentes, 03/04/1917)

Este e-book visa homenagear a brilhante trajetória da Professora Doutora Lisete Arelaro, educadora e pesquisadora, militante incansável em defesa da escola pública de qualidade, seja atuando na vida acadêmica, no campo da política, na administração pública ou nos movimentos sociais.

Seus inúmeros atributos como docente e como pesquisadora já estão assinalados nesta publicação. Gostaríamos de destacar os elementos mais significativos de seu trabalho e características marcantes de sua caminhada.

Seus escritos, densos e consistentes, jamais se reduziram a meras abstrações: ancorados no real, suportam “o peso da experiência concreta”, como diria Richard Sennett.

Imersa nas questões de seu tempo, profundamente vinculada às lutas por transformação social, aliando densa formação acadêmica à experiência na administração pública, Lisete atuou e atua sempre em todos os espaços em que seus ideais em prol de uma sociedade mais justa e solidária possam se concretizar.

Comprometida com uma educação que se contraponha às políticas neoliberais em curso, identificada com concepções de Paulo Freire, com quem trabalhou na

Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, na gestão de Luiza Erundina, Lisete defende uma educação crítica e libertadora, baseada na dialogicidade, que discuta o mundo que nos circunda e, colocando o conhecimento socialmente produzido ao longo da história ao alcance das classes populares, vise torná-las agentes históricos voltados às transformações sociais.

A riqueza de um percurso de vida que envolve atuações em todos os níveis do magistério, assessorias parlamentares, exercício de funções públicas, interações com os movimentos sociais, atividades acadêmicas as mais diversas, projetos de pesquisa e orientações a pesquisadores, experiências educacionais desenvolvidas em diferentes regiões do Brasil, em particular no nordeste, contribuições na formulação de propostas para a legislação educacional em momentos cruciais do país, enfim, na gigantesca tarefa de formação humana, fazem-na merecedora exemplar do título de professora emérita da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

Símbolo de esperança, luta e perseverança, é sempre referência na fina percepção das possibilidades de resistência que a vida pode nos trazer nos momentos mais adversos. Consciente de que as batalhas em prol da educação pública de qualidade se travam em um campo muito disputado, nunca se furtou a assumir o compromisso de colocá-la ao alcance das classes populares. É assim que, em seu artigo, **A quem interessa a antecipação do ensino fundamental?**, Lisete afirma:

Há consenso na área educacional de que o conceito de qualidade na educação é uma construção histórica que assume diferentes significados, em tempos e espaços diversos, e que este conceito tem a ver com os diferentes lugares de onde os sujeitos falam, com os grupos sociais a que pertencem, com seus interesses e valores envolvidos, bem como com os projetos de sociedade em disputa.

A sensibilidade às diferenças, o respeito à diversidade, às especificidades da faixa etária do alunado, a seus interesses, necessidades e, sobretudo, à sua condição social, conformam a prática pedagógica da professora Lisete em todo o seu percurso no campo educacional. A gestão democrática, traduzida na possibilidade

de participação da comunidade escolar nas discussões de suas principais questões, consiste em um dos seus princípios centrais.

De modo coerente, defende uma concepção de avaliação que rechaça os testes sistêmicos uniformes e a padronização dos currículos, os quais – a seu ver – desconsideram processos de aprendizagem em diferentes realidades e desapropriam o fazer docente. No texto **Ousar resistir em tempos contraditórios: a disputa de projetos educacionais**, ao questionar a atual Base Nacional Comum do Currículo, os testes censitários e as medidas de responsabilização dos professores e gestores, argumenta com pertinência “que ‘nacional’ não significa homogêneo e ‘comum’ não é sinônimo de único”.

Em sua incessante defesa da esfera pública, Lisete vem pesquisando em profundidade diferentes Organizações Não Governamentais e Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos, ONGs e OSCIPS, desvelando seus interesses e a drenagem de recursos públicos para o setor privado. No artigo, **Avaliando políticas sociais no Brasil: algumas diretrizes fundamentais**, analisa os impactos do avanço da terceirização no âmbito do setor público, que vêm se intensificando após a promulgação da Emenda Constitucional 19, de Bresser Pereira, e a introdução do conceito de público não-estatal. Sua preocupação é que “a responsabilidade pela oferta dos serviços, historicamente considerados como obrigações privativas do Estado, pudesse ser transferida a terceiros, em particular, os ‘serviços que atendessem ao interesse público’”.

O texto nos alerta para as privatizações e terceirizações decorrentes não só da EC 19, mas também do processo de municipalização do ensino facilitado pela Constituição Federal de 1988, que atingiu seu ápice com a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, a “Lei de Irresponsabilidade Social”, como ela a denomina, permitindo os “contratos de gestão” com empresas privadas e a reconfiguração do setor público, que perde força na condução e execução das políticas sociais.

Ao abordar a atual prevalência das instituições de ensino superior privadas na formação de professores, hoje responsáveis por 75% das matrículas, critica a formação restrita ofertada, expressa na proposta de “redução das aulas presenciais, especialmente as disciplinas de formação teórica, como filosofia, história, sociologia e psicologia da educação” e traz o exemplo de conglomerados transnacionais que limitam a formação presencial dos estudantes de licenciatura às disciplinas

relativas às metodologias e práticas de ensino, oferecendo as demais disciplinas à distância, a despeito de contar com substanciais recursos públicos, oriundos do ProUni e do Fies.

Os programas padronizados, que ignoram as especificidades dos locais onde os cursos são oferecidos, impedem o desenvolvimento da formação que possibilite o pensamento crítico, cumprindo tarefa domesticadora, já que tolhem a autonomia dos futuros docentes, desapropriando-os de seu processo de trabalho, tornando-os meros executores de materiais pedagógicos que não produziram. De acordo com Lisete, ao exercerem mecanicamente as suas funções, os futuros professores mergulham em um contínuo processo de alienação.

Em toda sua obra, Lisete interpela a formação aligeirada, característica do esvaziamento das políticas sociais do Estado, que solapa a noção do direito de todos à educação e a universalização do acesso à escola pública de qualidade.

Este movimento em direção à privatização, à competição e à padronização de currículos, resulta, conforme ressaltado em outro de seus textos, **Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?**, na

perda de referência em relação à própria definição dos objetivos da escola, ou de sua “missão”, confundindo-se seu objetivo permanente de socialização dos conhecimentos, realizado a partir de uma seleção crítica e variável de conteúdos, considerando os diferentes grupos-classe, que lhes permite uma sólida formação intelectual, com um caráter efêmero e quase místico da função da escola – uma escola sem diferenças e desigualdades sociais, em que as novas tecnologias (a internet, em especial) superam as origens de classe.

Com essa perspectiva, de modo firme e coerente, Lisete participa intensamente da vida institucional da universidade, na organização de cursos e eventos, na realização de pesquisas, na formação de educadores populares, lutando em todas as trincheiras em que seja possível promover uma sólida formação humana, integral e crítica aos educandos, e propiciar-lhes meios para construir sua emancipação.

Como diretora da FEUSP (2010-2014), ampliou as relações da Faculdade com as redes públicas de ensino, revigorou as atividades de interlocução com os professores da escola básica, fortaleceu o compromisso da Universidade Pública com a luta pela democratização do ensino e pelo acesso dos setores populares à educação pública de qualidade. Nessa direção, por um lado, foi defensora intransigente de sólido projeto de formação de professores, conquista histórica, nos anos 2000, dos educadores democráticos organizados em associações científicas e sindicais, e lutou por sua implantação e permanência no curso de Pedagogia da USP, enfrentando corajosamente, quando foi necessário, as medidas de intervenção curricular definidas pelo Conselho Estadual de Educação.

Por outro lado, promoveu visibilidade pedagógica e política à FE e sua atribuição social, não só no interior dos Conselhos da USP, mas, principalmente, no âmbito da sociedade brasileira, projetando a faculdade fora dos limites nacionais. Com seu apoio foram realizados, de forma pioneira, encontros de trabalho com professores municipais e estaduais, no processo de construção do Programa de Formação de Professores da USP no curso de Licenciatura em Pedagogia, visando fortalecer os vínculos da Unidade com a escola pública e com outras licenciaturas da Universidade, de modo a revitalizar as políticas de estágio curricular e possibilitar as contrapartidas de apoio acadêmico às escolas parceiras.

Aproveitando o momento de abertura democrática propiciada pelos governos Lula, promoveu seminários na FEUSP com a participação de políticos e representantes do Ministério da Educação e Conselho Nacional de Educação, além de docentes da USP, como Antônio Candido, Marilena Chauí e Paul Singer, por exemplo, historicamente comprometidos com a defesa da educação pública, para debater temas de interesse fundamental, como o das políticas estadual e federal de educação, ou para homenagear a obra do educador Paulo Freire e analisar sua importância na implementação de medidas educacionais democráticas.

É importante lembrar a presença marcante de Lisete no Grupo de Trabalho de Política Educacional, que integra a Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo/ADUSP, espaço em que atua há muitos anos contribuindo, ao lado de outros professores militantes, na defesa da Universidade e escola públicas, forjando proposições relevantes tanto relacionadas aos problemas acadêmicos internos,

quanto aos embates estaduais e nacionais, como foi o caso das propostas em disputa na aprovação dos Planos Estaduais da Educação e das Leis Orçamentárias do Estado de São Paulo, ou na elaboração de teses relativas à organização da educação básica e superior no país, debatidas nos Congressos Nacionais da Educação/CONAE para a construção dos Planos Nacionais da Educação.

Estamos felizes com a publicação do e-book com os artigos da profa. Lisete Arelaro, nossa colega e, sobretudo, nossa querida companheira nas lutas em defesa da democracia e da educação pública, cuja importante contribuição se torna ainda maior neste momento de enfrentamento à difícil conjuntura que atravessamos, de grande retrocesso político, perda de direitos sociais e obscurantismo cultural, cenário agravado pela crise sanitária da pandemia que impacta fortemente os investimentos públicos.

O livro nos instiga à leitura de alguns de seus mais significativos artigos, dentre os seus inúmeros trabalhos publicados, trazendo-nos ideias e práticas que atestam o seu compromisso com a universalização do acesso à educação de qualidade, à complexidade de uma formação humana plena e crítica, que, ao não tratar o discente das classes populares como recipiente mecânico de noções abstratas, seja ofertada por uma escola que alie instrução e educação, possibilitando, como preconiza Gramsci, *que cada “cidadão” possa se tornar “governante” e que a sociedade o coloque, ainda que “abstratamente”, nas condições gerais de poder fazê-lo.*

Paulo Freire: por uma teoria e práxis transformadora

Lisete Regina Gomes Arelaro

Maria Regina Martins Cabral

Introdução

Este texto trata da atualidade e originalidade do pensamento de Paulo Freire frente às perspectivas atuais da educação, de sua teoria do conhecimento e, em especial, da resposta às questões da aprendizagem e das intencionalidades da educação durante toda sua ação-reflexão-ação na educação brasileira e mundial. Dentre tantos aspectos, destacamos de sua teoria: a crítica à educação bancária; a educação crítica como prática da liberdade; a defesa da educação como ato dialógico; a problematização e interdisciplinaridade no ato educativo e a noção de ciência aberta às necessidades populares.

Freire apresenta, em amplo acervo teórico, reflexões que apontam para a importância de uma educação que parta das necessidades populares como prática de liberdade e de emancipação das pessoas e não de categorias abstratas. Para ele, a educação requer, de forma permanente: a) o cultivo da curiosidade; b) as práticas horizontais mediadas pelo diálogo; c) os atos de leitura do mundo; d) a problematização desse mundo; e) a ampliação do conhecimento que se detém sobre o mundo problematizado; f) a interligação dos conteúdos apreendidos; g) o compartilhamento do mundo conhecido, tendo por base o processo de construção e reconstrução do conhecimento.

Freire teve uma grande importância no campo da educação crítica, defendendo um tipo de educação que valorizasse o conhecimento das pessoas mais pobres, menos escolarizadas e com menor acesso a bens e serviços. Ao mesmo tempo,

defendia que esse saber fosse expandido para que permitisse ao educando não só conhecer o mundo, mas transformá-lo. Por conta dessas defesas, sempre teve aliados e adversários.

Nos últimos dez anos, com o acirramento da crise do capitalismo nos países considerados desenvolvidos, suas ideias ganharam mais força na medida em que as críticas à educação neoliberal e ao ambiente educacional da globalização necessitam de uma educação que discuta possibilidades de enfrentamento, não apenas como soluções para problemas individuais, mas como construção de possibilidades coletivas.

O discurso neoliberal, por um lado, corrobora a construção de um conhecimento que uniformiza os saberes e o “comodismo” individualista das pessoas, de outro, requer um tipo de conhecimento diferente, que sustente e fundamente a concentração de renda como fato natural e que tem alimentado problemas sociais como o desemprego, a fome, a baixa qualidade de vida de grande parte da população no mundo e, atualmente, também nos países mais ricos.

Parte da reflexão deste texto trata das consequências que a aplicação das ideias pedagógicas de Paulo Freire tem tido e pode ter na prática, não apenas em termos de conteúdos, atitudes e métodos que apontem para a necessidade de se repensar a escola, a sala de aula, um novo sistema educativo, um novo currículo, uma nova pedagogia, tendo em vista as novas necessidades do atual cenário mundial, mas também de como se analisam os dados das pesquisas na área da educação. Não se pode perder de vista o fato de que Freire elaborou categorias importantes para essas análises, em especial sua teoria epistemológica sobre o diálogo no processo ensino-aprendizagem.

Algumas notas biográficas sobre o Professor Paulo Freire

Intelectual chamado de “educador popular”, é o professor brasileiro mais conhecido no mundo. Foi criador de uma teoria epistemológica de aprendizagem que grande parte das publicações denomina de “método Paulo Freire”, e é também o cidadão brasileiro mais condecorado do país. Foram 39 títulos de Doutor *Honoris*

Causa – 34 em vida e cinco *in memoriam* – e mais de 150 títulos honoríficos e/ou medalhas.

Paulo Reglus Neves Freire nasceu na cidade de Recife, em Pernambuco, no dia 19 de setembro de 1921, e faleceu na cidade de São Paulo/SP no dia 2 de maio de 1997, aos 75 anos de idade. Quando pequeno, escrevia palavras com gravetos no chão do quintal de sua casa, no bairro da Casa Amarela e, por isso, quando foi para a escola primária (primeiros anos do ensino fundamental, como é chamada atualmente), já sabia ler e escrever. Aos 10 anos, mudou-se para Jaboatão, onde viveu anos duros de dificuldade econômica e experimentou a fome. Aos 13 anos, perdeu seu pai. Sonhava em ser professor de português e cantor (Freire, 2005, p. 47). Cursou a escola secundária no Colégio Osvaldo Cruz, em Recife, escola que pertencia ao pai de Nita Freire, sua segunda esposa, onde, inclusive, ministrou aulas de português.

Cursou a Faculdade de Direito, uma vez que, nessa época, em Pernambuco, não havia cursos de formação de professores para os cursos “secundários” – como eram chamados os atuais anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e o ensino médio. Nunca exerceu a profissão, mas desde 1941 ministrou aulas de português no Colégio Osvaldo Cruz e aulas particulares “a quem não aprendia a língua materna”. Em seguida, foi admitido no Setor de Educação e Cultura do Serviço Social da Indústria (Sesi), onde teve contato com trabalhadores de baixa ou nenhuma escolaridade que frequentavam as escolas do Sesi, e começou a se dedicar, de forma sistemática, às teorias da educação de jovens e adultos.

Nos seus Comunicados às escolas, já se dirigia às professoras solicitando que as aulas e reuniões não fossem conferências, mas debates. Orientava que, quando se convocassem os pais, as reuniões se dessem em forma de “círculos” de pais e professoras e que, nas escolas, a formação das professoras deveria envolver todo o grupo e não só os alunos que estivessem com “problemas” no processo de ensino-aprendizagem, visto que as crianças precisavam de motivação e de conteúdos significativos para querer estudar.

Em 1952, foi nomeado professor catedrático de História e Filosofia da Educação na Escola de Belas Artes, uma das Faculdades que compunham a Universidade do Recife, hoje Universidade Federal de Pernambuco. Em 1959, passou a dar aulas da mesma disciplina na Faculdade de Filosofia Ciências e

Letras dessa mesma Universidade, tendo se tornado Professor Livre-Docente por concurso público em 1961.

Seu “método de alfabetização” nada ortodoxo, realizado por meio de Círculos de Cultura, logo despertou grande interesse nacional e latino-americano por seu potencial inovador no que se referia à concepção de educação e às tradições das rotinas pedagógicas. Utilizava-se do estudo da comunidade para gerar “palavras-chave” que deveriam ser trabalhadas nas salas de aula e que, potencialmente, levariam a uma ampliação da visão do mundo dos alunos e, em consequência, se bem realizadas as análises da realidade, poderiam se constituir em processo conscientizador da condição de submissão e exploração dos alunos, que passariam a um novo patamar, compromissados com a transformação da sociedade. Era uma concepção revolucionária de educação.

O início dos anos 60 do século XX foi muito estimulante em termos de mobilizações populares e sociais visando à garantia de novos direitos sociais – educação, saúde, cultura, trabalho, previdência social –, fruto das concepções da época, que buscavam criar novas estratégias de desenvolvimento autônomo para o país – o chamado nacional desenvolvimentismo. A educação desempenhava papel central no novo processo de industrialização, o que impunha uma nova concepção de desenvolvimento e um novo tipo de trabalhador – alinhado a uma visão de mundo mais moderna, mais técnica –, mais informado, o que exigia dele também maior escolaridade.

Em 1963, no Governo Jango Goulart, Paulo Freire foi convidado pelo ministro da Educação, Paulo de Tarso Santos, para coordenar o Programa Nacional de Alfabetização (PNA), que tinha por objetivo alfabetizar, politizando, 5 milhões de brasileiros.

Sua experiência bem-sucedida na cidade de Angicos, no Rio Grande do Norte, que completou 50 anos em 2013, contou com 380 alunos matriculados, dos quais 300 se alfabetizaram em curto prazo. Observe-se que as taxas de evasão/reprovação – expulsão, como denominava Paulo Freire – dos alunos dos cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) ainda hoje atingem cerca de 50% do total dos matriculados no Brasil.

Por conta dessa atuação na área educacional, foi considerado “subversivo” por dirigentes do golpe civil-militar de 1964, tendo sido preso em Recife. Em

outubro de 1964 exilou-se na Bolívia que, logo após sua chegada, também sofreu um golpe militar. Paulo Freire seguiu, então, para o Chile, ficando no país por quase cinco anos, trabalhando com educação de jovens e adultos em várias instâncias e órgãos e com grande produção intelectual. Foi lá, inclusive, que escreveu o livro que o projetou – *Pedagogia do oprimido* –, bem como *Extensão ou comunicação*, que traz uma instigante concepção do papel da extensão no processo de formação das pessoas, além de sua tese de doutorado defendida no Brasil com o título de “Educação como Prática da Liberdade”.

Do Chile partiu para os Estados Unidos da América para dar aulas na Universidade de Harvard com contrato de dois anos e, em seguida, aceitou o convite do Conselho Mundial de Igrejas (CMI), que lhe propôs trabalhar em diferentes lugares que dele precisassem para enfrentar o desafio da democratização da educação, por exemplo a Índia e a África. Paulo Freire se encantou com a possibilidade de ter o mundo como sujeito e objeto de estudo.

Essa é a razão porque Paulo Freire acabou indo morar na Suíça, em Genebra, sede da CMI. Lá ficou morando, tendo atuado em muitos países no período de fevereiro de 1970 até junho de 1980. Em 1971, ele e um grupo de brasileiros criaram o Instituto de Ação Cultural (Idac) para continuar os estudos que vinha fazendo no Brasil antes do golpe de 1964, o que gerou convites para atuar na Zâmbia, na Tanzânia, em Guiné-Bissau, em Cabo Verde, em São Tomé e Príncipe e em Angola, dentre outros países africanos. Também lecionou na Universidade de Genebra.

Tendo seu retorno ao país sido negado em 1979, volta em definitivo ao Brasil em 1980, com a Lei da Anistia, já com convite para lecionar no curso de pós-graduação em Currículo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e, no ano seguinte, no da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Na PUC/SP deu aulas de 1980 a 1997, até às vésperas de sua morte. Na Unicamp, trabalhou durante dez anos e saiu no início de 1991, em função de sua readmissão na Universidade Federal de Pernambuco como anistiado e com aposentadoria imediata, que aconteceria obrigatoriamente ao completar 70 anos de idade.

No final de 1988, tendo sido eleita Luiza Erundina como prefeita da cidade de São Paulo, Paulo Freire foi convidado para assumir o cargo de secretário de Educação, tendo ali permanecido até o início de 1991, quando se retirou para proferir palestras e cursos no exterior e escrever sobre suas reflexões. Foi, sem dúvida, um dos períodos mais profícuos para a educação na cidade e para a sua rede de ensino. Nunca se fez tanto, com coerência, competência e alegria em tão pouco tempo! Até hoje, professores e especialistas de ensino que trabalhavam na rede de ensino, à época, se lembram do exuberante processo de participação efetiva da comunidade escolar e do inédito processo de formação permanente do magistério que se estabeleceu no período, com professores universitários de várias instituições se deslocando em toda a cidade, realizando debates em todos os Núcleos Regionais de Educação municipal.

Foi homenageado no carnaval de 1994 por uma escola de samba de São Paulo – a “Leandro de Itaquera” –, que fez de sua teoria pedagógica e de sua atuação educacional – em especial de sua atuação a favor da expansão do atendimento e da qualidade da educação de jovens e adultos – tema da escola.

Paulo Freire escreveu mais de 20 livros como único autor e 13 em coautoria, destacando-se que suas obras foram traduzidas para mais de 15 línguas e vendidas em mais de 80 países. O livro *Pedagogia da autonomia* vendeu mais de 1 milhão de exemplares. Pode-se afirmar que Paulo Freire é um dos educadores mais lidos do mundo.

A crítica à educação bancária versus a educação crítica como prática da liberdade

Freire argumentava que a educação não poderia temer o debate sobre seu contraditório, pois a realidade existente requer ser analisada de forma contínua, considerando sua conjuntura e sua estrutura. A discussão que ocorre numa sala de aula, num auditório, num evento, é criadora de conhecimentos e de possibilidades. Fugir dessa discussão é criar uma realidade que não tem base no concreto, ou seja, é criar uma farsa (Freire, 1980, p. 104).

Esse tipo de educação, falseada pelo educador que ensina como detentor maior do conhecimento, que não precisa ser refletida, contestada, analisada, gera, também, um tipo de avaliação da aprendizagem por meio da qual os alunos são cobrados apenas pelo que lhes foi dito, sendo típica de uma educação por ele definida como bancária, onde “educa-se para arquivar o que se deposita” (Freire, 1981a, p. 38). Esse modelo de educação forja uma consciência bancária, ou seja, aquela que pensa que “quanto mais se dá, mais se sabe” (Freire, 1981a, p. 38).

A concepção de que o educador é o único que detém o conhecimento foi praticamente majoritária até meados do século passado. O educando era visto como um copo vazio que deveria ser preenchido pelo educador. Freire foi um dos que desmistificou essa forma única de pensar e conceber a relação educador – estudante. Ele afirma que,

Se o educador é o que sabe, se os educandos são os que nada sabem, cabe àquele dar, entregar, levar, transmitir o seu saber aos segundos. Saber que deixa de ser de experiência feita para ser de experiência narrada ou transmitida [...]. A educação que se impõe aos que verdadeiramente se comprometem com a libertação não pode fundar-se numa compreensão dos homens como seres vazios a quem o mundo encha de conteúdos; não pode basear-se numa consciência especializada, mecanisticamente compartimentada, mas nos homens como corpos conscientes e na consciência como consciência intencionada ao mundo. Não pode ser a do depósito de conteúdos, mas a da problematização dos homens em suas relações com o mundo. (Freire, 1985, p. 79).

No entanto, a educação bancária predominou e predomina no mundo. Acirrou-se esse modelo com a globalização neoliberal, num contexto mundial em que os sistemas educacionais em todo o mundo ampliaram a oferta de educação. Muitos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento também universalizaram a educação básica. Dos mais pobres aos mais ricos, são milhões de pessoas passando por sistemas de ensino que isolam de quem estuda as bases do mundo real, a argamassa que sustenta as bases do capitalismo, sistema econômico esse que se espalhou por todos os continentes com a face mais perversa da financeirização: a

mercantilização dos direitos sociais e a conseqüente desvalorização do emprego e do desenvolvimento humano. Ou seja, por coerência a ele, as indústrias são deslocadas para regiões onde possam lucrar mais, graças aos baixos salários pagos aos trabalhadores e a pouca garantia de direitos trabalhistas, bem como ao convite aos trabalhadores do campo para usufruírem das benesses da cidade, deixando a riqueza da terra para o agronegócio.

O que se mostra e se expande nesse modelo econômico, e que gera o modelo de educação bancária, são as vantagens de um mercado que seduz e alimenta sonhos individuais, superficiais e egoístas de estudantes que estão em suas salas de aula e que desconhecem ideias, concepções e fatos que alimentam as lutas cotidianas dos trabalhadores. Desconhecem porque não discutem a realidade social, uma vez que esta não faz parte do currículo escolar ou da mídia.

Em sua obra, Freire (1970, p. 71) enfatiza esse tipo de educação como burguesa, na qual existem

Homens simplesmente no mundo e não com o mundo e com os outros. Homens espectadores e não recriadores do mundo [...]. A consciência como se fosse alguma seção dentro dos homens, mecanicisticamente compartimentada, passivamente aberta ao mundo que a irá enchendo de realidade. Como se os homens fossem uma presa do mundo e este um eterno caçador daqueles, que tivesse por distração, enchê-los de pedaços seus.

Para que se entenda essa questão, é necessário que se pense o homem e a mulher não como seres isolados, mas como coletivos que precisam de outros homens e outras mulheres para sobreviver, que cultivem valores que combatam o individualismo, o egoísmo e que reforcem a solidariedade, a partilha, a comunhão. Quanto mais nos distanciamos dessas ideias, alimentando-nos daquelas que nos levam a competir uns com os outros em busca do melhor espaço, do melhor emprego, da melhor qualidade de vida, mais difícil fica termos coragem de mudar. Isso também se aplica aos que sofrem com a exclusão mais violenta. Nesse sentido, é esclarecedor o que diz Freire (1985, p. 35):

Os oprimidos, que introjetam a sombra dos opressores e seguem suas pautas, temem a liberdade, na medida em que esta, implicando na expulsão desta sombra, exigiria deles que preenchessem o vazio deixado pela expulsão com outro “conteúdo - o de sua autonomia.

Entretanto, defende esse pensador brasileiro que “o destino do homem (e da mulher) deve ser criar e transformar o mundo, sendo sujeito de sua educação e ação” (Freire, 1981a, p. 38). E esse destino, para que se concretize, requer uma prática pedagógica que possibilite a esse homem e a essa mulher, desde a mais tenra idade, o exercício do diálogo e da reflexão, só possíveis por meio de outro tipo de educação, por ele definida como libertadora. A educação libertadora

é uma forma de intervenção no mundo. Intervenção que além dos conhecimentos dos conteúdos bem ou mal ensinados e/ou aprendidos implica tanto o esforço de *reprodução* da ideologia dominante quanto o seu *desmascaramento*. (Freire, 2000, p. 110, grifos do autor).

Essa reflexão sobre a relação da educação libertadora com a construção de um mundo mais inclusivo e solidário é importante, porque fortalece o pensamento de que essa educação se insere em uma estratégia global de ação política tendo como foco outro horizonte, para além do atual, que doutrina e subsidia as instituições vigentes num mundo capitalista. Para além do horizonte atual, pode ser gestada outra realidade que requer lutas permanentes, daí a necessidade de uma educação que nos possibilite inserir, no âmbito dessas lutas, parte da aplicação do conhecimento que deveria ser aprendido nas escolas, mas que se não se aprende nelas, não pode deixar de ser feita ou adiada, pois Freire considerava que a escola não era a única instituição educadora e formadora.

Para Freire, esse tipo de educação emancipadora é, ao contrário da burguesa, uma educação eminentemente popular. É um tipo de educação que se soma à reflexão dos processos de libertação interior, que se utiliza do conhecimento e se dá pela problematização dos conteúdos, possibilitando uma visão crítica de mundo. E essa consciência crítica somente se constrói com um processo educativo de conscientização. É uma educação de “caráter autenticamente reflexivo, que implica

atos permanentes de exposição da realidade”, que almeja o aprofundamento dos conteúdos voltados para a inserção crítica dos sujeitos na realidade circundante (Freire, 1970, p. 71). Para ele, “é na inconclusão do ser, que se sabe como tal, que se funda a educação como processo permanente” (Freire, 2000, p. 64).

Segundo Paulo Freire, o processo de desumanização dos homens é resultado de uma ordem social e econômica injusta, por isso a pedagogia libertadora faz da opressão e de suas causas objeto de reflexão dos oprimidos. Essa pedagogia permite e prioriza o reconhecimento crítico da situação, cujo resultado – se bem desenvolvido – trará como resultado seu compromisso com sua “libertação” e com a transformação social. E como somos seres “inconclusos”, a busca para sermos “mais” exige uma ação transformadora, em nós mesmos e na sociedade. E esse é um problema central que a pedagogia deve enfrentar: os próprios medos dos educandos de se descobrirem, pois isso implica superar a falsa dicotomia “entre dizer a palavra ou não ter voz, castrados em seu poder de criar e recriar, em seu poder de transformar o mundo” (Freire, 1983, p. 39). Essa é a fundamentação para a famosa expressão freireana de que “ninguém liberta ninguém, nem ninguém se liberta sozinho. Os homens se libertam em comunhão” (Freire, 1970, p. 25), pois a solidariedade exige de quem se solidariza que “assuma” a situação – se coloque no lugar do outro – de com quem se solidarizou. Por esse motivo a importância e coerência da práxis libertadora, uma vez que a superação da contradição opressor *versus* oprimido somente se dará objetivamente pela transformação da situação que gera a opressão. Ou seja, exige ação.

No entanto, é preciso atentar para o fato de que a realidade é funcionalmente *domesticadora*, razão pela qual a autodesvalorização é uma característica dos oprimidos, e libertar-se dessa condição exige ação e reflexão – que é o processo de inserção crítica. Por isso, a pedagogia do oprimido significa a pedagogia dos homens que se empenham na luta por sua libertação.

O conhecimento passa, assim, a ser construído na relação das pessoas entre si e com o mundo. Elas aprendem tendo como ponto de partida o que vivenciam no mundo circundante. Privado da escolaridade, o ser humano não abdica de sua condição de produtor de conhecimentos. É nesse sentido que Freire não considera a escola como a única produtora de conhecimentos, o que não significa uma

desvalorização da escola, mas apenas a desmistificação desta como única produtora e estimuladora de conhecimento e de produção cultural. Essa teoria freireana, proposta há mais de 50 anos, atualmente é pauta de discussões e fundamenta a elaboração de políticas educacionais em vários países do mundo.

A defesa da educação como ato dialógico

Freire defendeu, na contramão da educação verticalizada, uma relação horizontal em todos os espaços de construção de conhecimento argumentando que, numa relação autoritária, as pessoas são convidadas a obedecer e não a pensar; são convidadas a transferir a responsabilidade para outras pessoas que dão as ordens e que supostamente possuem o conhecimento que justificaria essa ordem. De fato, a relação autoritária é antipedagógica e antidemocrática. Em primeiro lugar, porque impossibilita o diálogo, condição importante para que ocorra a construção de um novo saber tendo por base diferentes saberes e pontos de vista existentes e divergentes. Em segundo lugar, porque a relação vertical, que é autoritária, faz de uns, sujeitos, e de outros, objetos na construção da história.

Ele argumenta ainda que a atitude autoritária está profundamente enraizada no educador pela sua própria formação e expectativa de ação profissional. Dessa forma, é necessário não só o conhecimento da importância do diálogo e da horizontalidade do discurso para a construção de uma prática democrática e emancipadora em sala de aula, mas também aprender a superar a postura autoritária, fruto de um processo formativo não democrático, que dificulta a própria superação do autoritarismo. Não basta o educador dizer que mudou, ele tem que exercitar posturas e procedimentos mais democráticos não somente nas salas de aula, mas em todos os espaços em que estiver: na casa, no trabalho, na rua, nas associações, nos movimentos sociais, nas igrejas, nos sindicatos. É esse exercício que poderá possibilitar a mudança de comportamento facilitando o exercício do diálogo: “O diálogo é o encontro amoroso dos homens que, mediatizados pelo mundo, o ‘pronunciam’, isto é, o transformam, e, transformando-o, o humanizam para a humanização de todos” (Freire, 1985, p. 43).

E é esse diálogo na prática da educação libertadora que possibilitará a dodiscência, que decorre do ato dialógico de educar. O encontro da docência com a discência, ampliado com o conhecimento existente no entorno, é que precisa ser investigado, apreendido. Freire aponta que “ensinar, aprender e pesquisar lidam com esses dois momentos do ciclo gnosiológico: o em que se ensina e se aprende o conhecimento já existente e o que se trabalha a produção do conhecimento ainda não existente.” Essa reflexão explícita que não têm fundamento as críticas que lhe foram feitas por certos setores acadêmicos, de que Paulo Freire apenas reforçava o conhecimento existente no repertório do educando, sem se preocupar com a ampliação desse conteúdo. Segundo ele, “a dodiscência (docência-discência) e a pesquisa, indicotomizáveis, são práticas requeridas por estes momentos do ciclo gnosiológico” (Freire, 2000, p. 31).

Quando Freire fala em valorização do conhecimento do educando, não está querendo dizer que esse educando deve permanecer com o conhecimento que já tem e nada mais deve ser apreendido, ou que se possa ensinar sem “conteúdos”. Caso isso fosse verdadeiro, não seria necessária a defesa da importância da escolarização das camadas da população, marginalizadas dos bancos escolares, pelas quais ele tanto fez e se empenhou pela sua inclusão. O que ele criticava era a educação tratar de conteúdos descontextualizados, conteúdos “em si”, sem sentido para os alunos, transmitidos de forma linear e tendo como pressuposto que a sua quantidade é que definia a qualidade da aprendizagem.

A dodiscência é o conceito que expressa a relação mútua e inseparável entre educador e educando no processo de ensinar-aprender. Nos processos educativos sempre há dodiscentes – educador/educando – sujeitos do processo ensino-aprendizagem (FREIRE, 2000, p. 31). Com a afirmação de que o conhecimento do desconhecido ocorre tendo por base o já conhecido, Freire defendia que só se pode compreender o novo partindo daquilo que já se conhece e, de preferência, mediante a dodiscência, um dos conceitos mais inovadores criados por ele, síntese de sua práxis educativa.

Problematização e interdisciplinaridade no ato educativo

Problematização e interdisciplinaridade (alguns destacam apenas como tema gerador) são dois pilares do pensamento metodológico de Freire. Os conhecimentos dos educandos são ponto de partida, mas é o conteúdo ampliado que deve ser problematizado. Ele constitui o meio para se chegar a um processo de emancipação pelo conhecimento construído. O educador não precisa negar as diferenças do conhecimento existente entre o que ele detém, como profissional qualificado e habilitado para exercer sua profissão, e aquele que o educando leva para o ambiente de aprendizagem. Pelo contrário, consciente dessas diferenças, o educador deve trabalhar para que elas não se transformem em limites de aprendizagem, mas em “conteúdos referências”, degraus importantes para novas sínteses resultantes do diálogo contínuo. Freire enfatizava que “Não há saber *mais* ou saber *menos*. Há saberes diferentes” (Freire, 1985, p. 49).

Essa é a relação amorosa que não significa meramente que um irá aprender por intermédio do outro, mas que o conhecimento de um estimulará a criação do conhecimento do outro. “O que se pretende com o diálogo, em qualquer hipótese [...] é a problematização do próprio conhecimento em sua indiscutível relação com a realidade concreta na qual gera e sobre a qual incide, para melhor compreendê-la, explicá-la, transformá-la” (Freire, 1985, p. 52).

Apesar de essa reflexão ser condição importante em uma prática libertadora para a compreensão de quais conteúdos trabalhar e de como trabalhá-los, não se pode limitar a educação apenas ao conteúdo significativo para o educando e à postura democrática do educador, mas também à forma como este poderá articular conteúdos e instigar novas construções. Por essa razão, Freire insistia na interdisciplinaridade como estratégia para se relacionar os diferentes conteúdos, visando a que acontecesse um processo de aprendizagem construtivo, uma vez que o próprio conhecimento é, por definição, interdisciplinar.

No entanto, é comum encontrar essa proposta de interdisciplinaridade restrita a uma forma simplificada, conhecida como tema gerador, pois a interdisciplinaridade exige uma organização escolar e uma formação de professores que possibilitem e estimulem o planejamento de temas contextualizados, por meio

dos quais se podem organizar todos os conteúdos a serem trabalhados em sala de aula.

A interdisciplinaridade em Freire não nasce do acaso, mas da importância que ele dava para a necessidade de se entender a totalidade em que se vive, ou seja, o mundo circundante, com todas suas variáveis e possibilidades, e de essa totalidade permanecer integrada durante os estudos e reflexões, isso porque, apesar de cada homem e de cada mulher se dedicarem a questões específicas em sua vida profissional, na busca por satisfazerem suas necessidades de natureza biológica, intelectual, cultural, afetiva e estética estabelecem as mais diversas relações com os conteúdos existentes.

A sociedade, para Freire, é um todo com especificidades, e não simplesmente fragmentos que se juntam. A sua fragmentação, presente nas diferentes disciplinas, tem intenção desmobilizadora e, por isso, é a concepção predominante em nossa sociedade, expressando as formas dominantes de relações sociais: fragmentária, abstrata, linear e fenomênica. A fragmentação dos conteúdos reduz a concepção de história, de realidade e do próprio ser social à arbitrária e parcial concepção burguesa. Os interesses particulares da classe dominante aparecem como interesses universais e válidos para todos. Não por acaso, as disciplinas português e matemática adquiriram prioridade absoluta nos currículos brasileiros, e o objetivo maior da escola é o ensinar a ler, escrever e contar.

A própria avaliação da qualidade da educação vem atrelada, atualmente, aos resultados obtidos pelos alunos em testes nacionais de múltipla escolha, elaborados por um grupo de “especialistas” que definem previamente o que é importante ensinar a todos em qualquer local do país e o que é desnecessário ou periférico do saber fundamental. Definem, também, quando e de que forma essa transmissão deve ser feita para garantir a avaliação do desempenho e da dedicação dos professores nesse processo.

Mas uma prática interdisciplinar precisa enfrentar os limites e obstáculos gerados pela fragmentação do saber decorrente da organização estanque dos conteúdos e da descontextualização destes. Na interdisciplinaridade, as disciplinas escolares devem interagir e estabelecer relações entre si em um processo unitário, que contribua para a aprendizagem e o desenvolvimento dos educandos. A totalidade do conhecimento com base em uma temática específica vai se estendendo

à medida que essa temática é problematizada em suas diversas possibilidades. Nesse sentido, a problematização “é a reflexão que alguém exerce sobre um conteúdo, fruto de um ato, ou sobre o próprio ato” (Freire, 1981a, p. 83).

A complexidade para a prática do trabalho pedagógico interdisciplinar situa-se, de um lado, na predominância de uma formação fragmentária, positivista e metafísica do educador; e de outro, nas condições de trabalho a que o professor está submetido. A especialização na formação e o pragmatismo e o ativismo que imperam no trabalho pedagógico, bem como suas condições de trabalho e de jornada escolar, constituem-se em resultado e reforço da formação fragmentária e em forças que obstaculizam o trabalho interdisciplinar.

O exercício da prática interdisciplinar requer um educador crítico, que questione o saber arbitrário pronto, desvinculado da realidade, que saiba estabelecer relação do conteúdo trabalhado com outras áreas de conhecimento, mantendo uma prática de pesquisa e de sistematização de conceitos e reflexões. Para isso, precisa ter tempo para planejar seu trabalho, depois para analisá-lo junto com seus colegas – por isso a necessidade de uma jornada de trabalho que incorpore os diferentes momentos do fazer pedagógico: o planejamento, a execução e a avaliação, de forma coletiva, do que foi feito – e receber um salário que lhe permita se dedicar exclusivamente à função docente e, preferencialmente, numa escola só.

Por isso é que, para Paulo Freire, a formação docente constitui um exercício de criticidade permanente em que a curiosidade ingênua se transforma em curiosidade epistemológica. Ou seja, também o processo de aprendizagem precisa gerar curiosidade no professor, pois é ele que garante o processo permanente de formação e pesquisa.

Nesse processo, Paulo Freire enfatizava a importância do reconhecimento do valor das emoções, da sensibilidade, da afetividade e da intuição. Para ele, a formação exclusivamente intelectualizada do professor e da professora – de quem vem sendo exigida, cada vez mais, uma competência técnica e conteudista em cada uma das disciplinas dos currículos escolares – vem afastando esses educadores de qualquer atenção ou pressuposto pedagógico que tenha nas emoções, na afetividade, na formação de valores e na sensibilidade a sua fundamentação.

Ele insistia em que os professores lembrassem que, além da cabeça, existia o corpo e, em especial, os intestinos e o coração, por onde passam as emoções, e

que vários órgãos influenciavam no processo de ensino-aprendizagem, não só o cérebro.

Segundo Paulo Freire, as relações interpessoais de educador-educando são indissociáveis do processo de aprendizagem na sua dupla direção, o mesmo se dando com a intuição – ou adivinhação – pois, para ele, se o ato de conhecer não é só fruto da adivinhação, pois a aprendizagem ocorre através de um contínuo ato de problematizar a realidade através de uma prática horizontal entre as partes que dialogam.

Esse é o processo que garantiria ao professor sua formação permanente, admitida sua incompletude e sua curiosidade epistemológica, pois é “na inconclusão do ser, que se sabe como tal, que se funda a educação como processo permanente” (Freire, 2000, p. 64). “Ensinar inexiste sem aprender e vice-versa e foi aprendendo socialmente que, historicamente, mulheres e homens descobriram que era possível ensinar” (Freire, 1986, p. 32). Não foi outra a razão porque considerava a prática docente como um ensaio ético e estético, que traduzia o compromisso social do comprometimento conjunto, da coerência em sala de aula e da transformação social. Essa era “a boniteza de estar no mundo, com o mundo e com os outros” (Freire, 1970, p. 54).

A organização do ensino fundamental por ciclos

Essa concepção de interdisciplinaridade levou Paulo Freire, quando secretário municipal de Educação da cidade de São Paulo, a propor a organização do ensino fundamental (EF) – naquele momento histórico, de oito anos de duração – em três ciclos: ciclo inicial (os três primeiros anos do EF); ciclo intermediário (4o, 5o e 6o anos do EF) e ciclo final (7o e 8o anos), pela via da interdisciplinaridade.

Essa organização do ensino fundamental inteiro por ciclos foi a primeira experiência pedagógica desse tipo realizada no Brasil e pretendia superar, de um lado, a experiência do ciclo básico, que se resumia na aglutinação da 1a e da 2a série do EF com passagem automática entre elas, ou seja, sem retenção dos alunos; e, de outro, superar a histórica dicotomia entre o ensino primário

(professores polivalentes) e o ensino secundário (professores especialistas), que não “conversavam” mesmo funcionando no mesmo prédio escolar. Essa foi uma experiência do início dos anos 80 do século passado em vigência no estado de São Paulo e em vários outros estados brasileiros, que procurava superar a altíssima reprovação de crianças do 1o para o 2o ano escolar sob a alegação que eles não estavam alfabetizados.

A experiência na gestão Paulo Freire iniciou-se com uma pesquisa de opinião entre professores, alunos, funcionários, pais e mães, que solicitava a todos manifestações sobre: 1) que escola eles queriam ter; 2) o que a escola deles tinha, ou fazia, que eles gostavam; 3) e o que eles queriam mudar em sua escola. Com base nessas manifestações, as escolas elaboravam pequenos ou ousados projetos – chamados Projetos Políticos Pedagógicos – onde propunham as modificações e a infraestrutura que precisavam para fazer acontecer a “nova” escola. Cerca de 90 escolas de EF, dentre as 500 existentes, propuseram um pequeno projeto no momento inicial.

Foi identificada, no entanto, uma reivindicação comum: a necessidade de formação dos professores para trabalhar com projetos e, portanto, incorporar a interdisciplinaridade no cotidiano escolar. Já não se faziam mais estudos do meio – prática comum nos anos 1960 – nem se conhecia a proposta de palavras e temas geradores para o processo educacional.

Foi realizado, assim, um amplo processo de formação de professores e especialistas nessas questões, que geraram a vontade em muitas escolas de se avançar nesta experimentação: abolir a seriação tradicional. Inúmeras reuniões foram realizadas e chegou-se – por meio de votação que envolveu os diferentes representantes dos segmentos da escola – à definição dos três ciclos, atentando-se para uma modificação, na época considerada fundamental: romper a dicotomia escola primária x escola secundária. Pretendia-se viabilizar uma organização escolar que tivesse como pressuposto a reunião necessária de professores polivalentes (os que possuíam cursos de formação de professores em nível médio e atuavam no conjunto das disciplinas de 1a a 4a séries) com professores especialistas (que possuíam formação em curso de licenciatura, em nível superior, e que atuavam, por disciplina, de 5a a 8a séries) no cotidiano escolar.

Disputavam-se duas concepções fundamentais para que essa nova organização escolar fosse viável pedagogicamente: 1a) todos os professores e professoras acreditavam que todos os alunos e alunas tinham o direito de aprender, e sempre aprendiam e ensinavam alguma coisa; e a educação – como um ato político e, portanto, de opção de cada um – e o direito social de educação se realizavam na escola por meio da função mediatizadora dos professores; 2a) era por meio desse compromisso político com a cidadania de cada brasileiro e brasileira que se buscava e se gerariam as alternativas pedagógico-educacionais que viabilizariam uma ação técnica competente.

Sem a convicção desses pressupostos por um grande número de envolvidos, teria sido impossível avançar na ousadia dessa nova concepção educacional. No entanto, foi com a adesão de um número cada vez maior de escolas que se iniciou um interessante e intenso processo de debates entre os segmentos envolvidos, incluídos aí professores colaboradores da USP, Unicamp, Unesp e PUC/SP com o objetivo de se estabelecer uma proposta comum à rede municipal de São Paulo.

Não restam dúvidas de que a possibilidade de superar a seriação tradicional, admitindo-se a diversidade real de cada turma de alunos em cada uma das escolas com avanços pedagógicos diferenciados foi o que alavancou a adesão das escolas. Os professores não precisariam mais “mentir” sobre os conteúdos que tinham conseguido trabalhar em suas salas de aula em cada um dos períodos letivos, nem precisariam planejar um novo ano letivo sem que conceitos básicos tivessem sido estudados no semestre ou no ano anterior. Eles poderiam retomá-los no semestre seguinte e, assim, respeitar o ritmo de cada aluno e de cada turma. Reorganizar-se-iam os planejamentos, assim, de acordo com a realidade de cada grupo ou classe.

Conseguiu-se elaborar, então, por intermédio de um processo democrático, uma discussão das experiências que as escolas das diferentes regiões da cidade vinham desenvolvendo e, tendo por base a prática desenvolvida, foram propostas as melhores alternativas para mantê-las em funcionamento, chegando-se à proposição de um regimento comum das escolas municipais de São Paulo.

Como o município não possuía, ainda, um estatuto do magistério que dispusesse sobre os novos parâmetros e valores da educação pública paulista, criou-se uma comissão, com a participação dos sindicatos, para a elaboração de um projeto de lei que traduzisse as conquistas e viabilizasse as atividades do

magistério dentro dessa lógica inovadora e democrática. Assim, foi aprovada a Lei no 11.229/92¹ – única lei proposta pelo executivo que foi aprovada por unanimidade dos partidos na Câmara Municipal de São Paulo no período –, que estabeleceu o Estatuto do Magistério da Rede Municipal de Ensino, reconhecido como um dos mais avançados documentos sobre o tema no Brasil.

Apesar de reconhecer que tal proposta pedagógica “revolucionava” a forma tradicional do ensino e da organização escolar, o Conselho Estadual de Educação, à época, autorizou por somente um ano (1992/1993) a referida experiência. O sucessor da gestão Luiza Erundina, Paulo Maluf, logo procurou desmontar essa proposta, dificultando para as escolas as condições de realizá-la.

A gestão democrática no Governo Freire/Erundina

É importante enfatizar que o Governo Luiza Erundina e o Partido dos Trabalhadores (PT), naquele momento histórico, tinham a gestão democrática como marca e razão de seu governo. Paulo Freire, na Educação, radicalizava esse conceito ao afirmar que a possibilidade de uma nova qualidade de ensino – a qualidade social da educação – só seria gestada na medida em que a gestão democrática fosse o seu pilar e fundamento.

Coerente com esse princípio, Paulo Freire não tomou decisões como dirigente unilateralmente, mas pacientemente o fez tendo por base discussões com sua equipe, com sua rede de ensino, com seus colegas de governo. Nem mesmo a possibilidade de ditar decisões, via Diário Oficial do Município (DOM), o tentou, como comumente acontece com dirigentes, especialmente os que sabem o que querem e como fazer acontecer.

É verdade que no DOM de 1o de janeiro de 1989, dia da posse da prefeita e de seus secretários municipais, foi publicada a recomposição da legislação e das propostas curriculares elaboradas na Gestão Mario Covas (1983/85), consideradas democráticas e/ ou elaboradas de forma colaborativa com a rede de ensino, e que a gestão autoritária de Jânio Quadros (1986/88) havia desconsiderado ou revogado.

¹ Essa lei foi promulgada pela prefeita de São Paulo, Luiza Erundina de Sousa, em sessão de 10 de junho de 1992 e está disponível no site: <https://leismunicipais.com.br>.

Nos primeiros dias de governo, três ações de grande repercussão democrática foram iniciadas: 1) a consulta à rede sobre que escolas queriam e suas avaliações das que existiam, ação essa já mencionada; 2) o incentivo para a criação de Conselhos de Escola, com caráter deliberativo e ampla participação dos diferentes segmentos da escola, com a utilização, para isso, de um vídeo interessante, com nome de duplo sentido: “Aceita um Conselho?”; e c) a criação da Comissão para elaboração do Estatuto do Magistério, com a participação dos sindicatos e com o compromisso de consultar toda a rede nesse processo de elaboração do projeto de lei, especialmente no que se referia a questões polêmicas, como a eleição de diretores de escola, defendida pela gestão, e que tinha a rede e os sindicatos com posição contrária.

Foi iniciada, também, uma proposta de reforma administrativa dos órgãos centrais, alterando-se a função e o nome das antigas “Delegacias de Ensino (DEs)” para “Núcleos de Ação Educativa (NAEs)”, propondo-se uma efetiva descentralização da ação educativa em cada região da cidade. Transferiu-se a Assessoria Técnica de Planejamento da Divisão de Orientação Técnica para o Gabinete da Secretária, possibilitando o acompanhamento e o controle dos recursos constitucionais destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, que nessa gestão correspondia a 30% dos impostos e transferências. Reformularam-se os papéis e a dinâmica da Superintendência do Ensino Municipal (Supeme), que passou a ser denominada Coordenadoria dos Núcleos de Ação Educativa (Conae), tornando viável que os NAEs e as escolas, em curto prazo, recebessem algum recurso orçamentário que permitisse suprir suas necessidades emergenciais sem depender tanto dos órgãos centrais.

Uma situação especial desse governo foi a necessidade de elaboração da sua Constituição Municipal, que implicou a discussão da Lei Orgânica do Município, a primeira discutida pelos munícipes, e que contou com uma ampla proposta do Executivo à luz da recém-aprovada Constituição Federal de 1988, que, dentre outros aspectos, havia municipalizado o atendimento das políticas sociais. A proposta para a Educação municipal pôde ser encaminhada – e algumas vezes copiada para mais de 300 municípios.

No âmbito da Secretaria Municipal de Educação estabeleceram-se, de imediato, Colegiados Centrais e Intermediários onde as decisões da Secretaria eram discutidas sempre de forma coletiva. O mesmo acontecia em nível regional.

Em relação às escolas, a decisão sobre a participação popular por meio dos Conselhos de Escola foi convencendo-as a abrirem suas dependências nos finais de semana, o que possibilitou, em certa medida, a superação da conhecida ausência de acompanhamento, por parte de pais e responsáveis, dos avanços educacionais de seus filhos e filhas. Eles passaram, de maneira geral, a participar mais das atividades da escola e até a decidirem o que podia e o que não podia acontecer nelas.

Em avaliação realizada sobre o resultado dessa decisão de ter mais perto de si a comunidade, foi destacada a importância da introdução na rotina escolar da discussão das Normas de Convivência com os alunos, bem como do estímulo para a criação de grêmios estudantis envolvendo alunos e alunas desde o 1o ano do ensino fundamental. Nas discussões sobre o Regimento Comum das escolas, a participação de alunos foi significativa.

Instalados e em funcionamento, os Conselhos de Escolas, já no segundo ano de governo, apresentaram uma nova necessidade que se impôs: a criação de Conselhos de Representantes de Conselhos de Escolas, então chamados de Crece, para garantir e viabilizar uma ampla participação de pais e mães na definição das políticas educacionais da cidade, respeitadas as realidades regionais de uma cidade de onze milhões de habitantes.

Esses exemplos consubstanciam a concepção freireana de gestão democrática: não só a constituição de conselhos centrais, mas a convicção de que a gestão democrática começa em cada uma das salas de aula, na medida em que os professores e as professoras acreditem na sua tarefa de mediação do conhecimento na construção de sujeitos históricos e que, de fato e no cotidiano, o diálogo seja a opção metodológica do aprender a ser e a aprender.

Algumas reflexões inconclusas

É importante, ainda, destacar que Paulo Freire escolheu um campo para experimentar suas ideias – a educação de jovens e adultos – em que seu pensamento foi aplicado de forma abrangente, mas não se limitou a esse campo. Isso implica dizer que seu pensamento é atual para a realidade educacional, desde a educação infantil – onde aprendemos com o diálogo amoroso de um educador de creche a brincar, falar, ouvir, criar, se manifestar como pessoa, com desejos e opiniões – até o mais alto nível de escolarização, a pós-graduação, onde suas categorias são utilizadas para a análise de dados na pesquisa científica comprometida com a leitura e a transformação do mundo pesquisado.

Resta mencionar três importantes categorias de análise adotadas por Freire ainda não analisadas, mas que são fundamentais para se compreender as bases de seu arcabouço científico: a acomodação, a abstração e a admiração (ad-mirar).

Para Freire, até “a acomodação exige uma dose mínima de criticidade. O problema do ajustamento e da acomodação se vincula ao do mutismo [...], como uma das consequências imediatas de nossa inexperiência democrática” (Freire, 1983, p. 82). Com sua consciência ingênua, os indivíduos veem a realidade dos fatos como algo estático, já feito e estabelecido. E por isso eles se calam. Eles podem perceber os fenômenos, mas não se colocam à distância para julgá-los e por isto se consideram livres para entendê-los conforme melhor lhes parecer, sobrepondo-se, assim, à realidade. E essa ingenuidade, se não superada, pode levar à irracionalidade, ao ajustamento e à acomodação.

A abstração, ao contrário, “é a operação pela qual o sujeito, num ato verdadeiramente cognoscente, como que retira o fato, o dado concreto do contexto real onde se dá e, no contexto teórico, submete-o à sua ad-miração” (Freire, 2001, p. 44).

Ad-mirar é o que todo pesquisador necessita fazer em relação ao seu objeto de pesquisa. Ad-mirar “a realidade significa objetivá-la, apreendê-la como campo de sua ação e reflexão. Significa penetrá-lo, cada vez mais lucidamente, para descobrir as inter-relações verdadeiras dos fatos perceptíveis” (Freire, 1985, p.

31).

Contudo, voltar-se para a realidade, esse conteúdo interdisciplinar que precisa ser problematizado para uma educação libertadora dos oprimidos, “significa admirá-la em sua totalidade: vê-la de ‘dentro’ e, desde o ‘interior’, separá-la em suas partes e voltar a admirá-la, ganhando assim uma visão mais crítica e profunda da sua situação e da realidade que não condiciona...” (Freire, 1985, p. 60).

Não é por acaso, portanto, que uma das frases mais conhecidas do pensamento de Paulo Freire é “o mundo não é, está sendo”, traduzindo a certeza e a importância da mudança da história a todo o momento para que a utopia do inédito viável esteja cada dia mais próxima.

Por esse motivo, Paulo Freire (2000, p. 130) fazia um alerta:

A proclamada morte da História, que significa, em última análise, a morte da utopia e do sonho, reforça, indiscutivelmente, os mecanismos de asfixia da liberdade. Daí porque a briga pelo resgate do sentido da utopia de que a prática educativa humanizante não pode deixar de estar impregnada tenha de ser uma sua constante.

Referências

- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.
- FREIRE, Paulo. *Conscientização*. São Paulo: Cortez e Moraes, 1979.
- FREIRE, Paulo. *Educação e mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra 1981a.
- FREIRE, Paulo. *Ação cultural para a liberdade e outros escritos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981b.
- FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FREIRE, Paulo. *Medo e ousadia*: Paulo Freire & Ira Shor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- FREIRE, Ana Maria (Nita) Araújo. *Paulo Freire: uma História de Vida*. Indaiatuba: Villa das Letras, 2005.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*. 15. ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia dos sonhos possíveis*. São Paulo: Unesp, 2001.
- SÃO PAULO. Lei no 11.229/92, de 10 de junho de 1992. Dispõe sobre o estatuto do magistério público municipal, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1992/1122/11229/lei-ordinaria-n-11229-1992-dispoe-sobre-o-estatuto-do-magisterio-publico-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 ago. 2018.

Ousar resistir em tempos contraditórios: a disputa de projetos educacionais

Lisete Regina Gomes Arelaro

“Contra as ideias da força, a força das ideias!”

Florestan Fernandes

Conjuntura atual: do que estamos falando?

Não é simples fazer opção por um projeto não hegemônico do país, no caso brasileiro, lutar contra o neoliberalismo. Vivemos uma situação contraditória que nos leva, às vezes, à estupefação, pelas decisões aparentemente divergentes em relação a determinada lógica de raciocínio e de ação.

No Brasil, desde 1995, entramos num processo de privatização e terceirização sistemática dos serviços e do patrimônio público que vêm se mantendo intacta até os dias atuais, apesar das mudanças de partidos políticos no governo do país. São, portanto, vinte anos ininterruptos de implantação de políticas neoliberais como opção de projeto de desenvolvimento político e econômico, com consequências perversas para todas as áreas sociais.

O marco legal referência é a Emenda Constitucional nº 19, de junho de 1998, onde, pela primeira vez na república brasileira admitiu-se a oferta de serviços públicos pela iniciativa privada. Introduzia-se o conceito de “público não estatal” no fazer administrativo e político dos gestores públicos. De lá para cá, essa concepção vem sendo estimulada e implementada com prioridade, em especial, as Organizações Não Governamentais (ONGs) que vem crescendo e se afirmando como alternativa para a oferta de serviços públicos. As áreas da saúde, da cultura, do esporte, da assistência social já têm um número significativo delas.

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) – também conhecida como da irresponsabilidade social – completou o círculo do “estado mínimo”, ao estabelecer que somente 60% dos orçamentos públicos poderiam ser utilizados para pagamento de pessoal. Ora, num país desigual e com dívidas históricas de atendimento aos direitos sociais, é óbvio que seria um impeditivo para o atendimento massivo da população e que comprometeria a universalização do atendimento público estatal. Os Tribunais de Contas se encarregaram, especialmente em relação aos municípios, de estabelecer certo “terrorismo” em relação ao cumprimento deste dispositivo legal, orientando que caso ultrapassassem aquele percentual deveriam dispensar até 20% dos funcionários públicos, priorizando os não concursados. Ao mesmo tempo orientavam no sentido de que o pessoal necessário para o cumprimento das suas responsabilidades públicas, deveriam ser contratados via empresas ou associações, medida esta que não oneraria o percentual estabelecido pela LC 101. Acresça-se a isso a Lei Nacional de Licitações (Lei nº. 8.666/1993) que já dificultava bastante o processo burocrático formal das licitações de serviços públicos no Brasil.

Esta Lei estabeleceu que a partir de 1994, só estariam dispensados de licitação, compras e serviços até o valor de R\$ 7.999,00¹. Passadas duas décadas, este valor nunca foi alterado. É claro que as empresas contratadas pelos órgãos públicos são as únicas que não precisam obedecer esta limitação, pois por Contrato de Gestão elas recebem uma quantia de recursos financeiros públicos e a partir daí atuam como empresas privadas. Nestas condições, é fácil verificar que elas se apresentam como mais ágeis, mais rápidas e competentes para resolver os problemas públicos. De 1994 aos dias atuais não houve nenhuma modificação na Lei visando garantir, por equidade, as mesmas condições dos gastos públicos que os privados que prestam serviços públicos passaram a ter.

Esta é uma das razões alegadas para que, nos discursos oficiais, a universalização no atendimento das políticas públicas fosse sendo, gradativamente, substituída por propostas de “focalização”. Ou seja, dar-se-ia prioridade – o que é correto – para os mais pobres – especialmente os miseráveis, os que estivessem

1 Art. 24. “É dispensável a licitação: (...) II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a” (de até R\$ 80.000,00), do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei (...).

na linha de pobreza absoluta. Depois do atendimento desse grupo, e caso ainda sobrassem recursos públicos, a universalização poderia ser considerada como um segundo critério².

A partir de então, variadas formas e estratégias visando facilitar a terceirização e privatização dos serviços públicos foram desenvolvidas. Dentre outras, a Lei nº 9.790, de 23/03/1999, que criou e regulamentou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSIPs), instituindo o Termo de Parceria, que permite o repasse de atividades e recursos públicos para organizações privadas, em especial as que se utilizam, na sua rotina, do “voluntariado”, para a realização de seus objetivos, dentre os quais: combate à fome, promoção gratuita da educação, da cultura, da saúde, da assistência social, do desenvolvimento ambiental, do desenvolvimento de tecnologias alternativas, dos direitos humanos, da ética, da paz (artigo 3º, da Lei).

Sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, a Lei nº 13.243, de 11/01/2016, que modificou a Lei nº 10.973, de 02/12/2004, prevê não só a possibilidade de trabalho conjunto, mas a permissão e compartilhamento de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes nos núcleos de ciência, tecnologia e inovação públicos (ICTs), para empresas privadas ou pessoas físicas, em ações voltadas a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, desde que tal permissão não interfira diretamente em sua atividade-fim, nem com ela conflite; bem como, autoriza o uso de seu capital intelectual em projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

A lei, no seu artigo 3º, dispõe que:

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas agências de fomento poderão estimular e apoiar a constituição de alianças estratégicas e o desenvolvimento de projetos de cooperação envolvendo empresas, ICTs e entidades privadas sem fins lucrativos voltados para atividades de pesquisa e desenvolvimento, que objetivem a geração de produtos, processos e serviços inovadores e a transferência e a difusão de tecnologia.

2 O Banco Mundial em documento de 2014 estabelece como linha da pobreza, as pessoas que vivem com US\$ 1,25/dia.

Com essa nova regulamentação, é evidente que as empresas privadas que, hoje, de forma razoavelmente discreta, “contratam” pesquisadores públicos para seus objetivos privados, agora poderão fazê-lo de forma explícita, facilitando o processo de privatização ou simbiose das empresas, institutos de pesquisa e universidades públicas.

Na área da educação a situação não é diferente. O processo de uniformização e centralização de políticas, para facilitar a participação de grupos privados para e por “dentro” dos sistemas educacionais públicos vem se aprofundando sistematicamente nos últimos vinte anos. O “Todos pela Educação”, movimento de empresários³ criado formalmente em 2006, e, em 2014, transformado em OSCIP, é um bom exemplo, uma vez que as suas metas foram, praticamente, assimiladas e incorporadas pelo governo federal como políticas públicas para o país. Destacamos três delas: meta 1- Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola – foi incorporada na Emenda Constitucional 59/2009, pelo Executivo; meta 2- Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos - se transformou no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), instituído pelo MEC na Portaria nº 867, de 04 de Julho de 2012 e na Meta 5, do PNE; meta 3- Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano: a mesma foi introduzida no Plano Nacional de Educação (estratégias 2.1 e 7.2), como obrigação de elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação (CNE), precedida de consulta pública, “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de todos os alunos (as)” nos ensinos fundamental e médio.

Para realizar esta terceira meta foi proposto pelo MEC, em junho de 2015, o documento “Base Nacional Comum Curricular (BNCC)” visando viabilizar, por meio de proposta de currículo único, a competência “gerencial” das nossas escolas. É preciso resistir a essas tentativas de redefinição do papel da escola e do professor, destacando, no caso, que “nacional” não significa homogêneo e “comum” não é sinônimo de único.

O governo civil militar de 1964 já havia tomado iniciativa semelhante propondo Guias Curriculares que deveriam ser obedecidos em todas as escolas.

3 Dentre eles destacam-se: Fundação Bradesco, Fundação Telefônica, Gerdau, Santander, Suzano - Papel e Celulose, DPaschoal e os Institutos: Unibanco, HSBC, Ayrton Senna, Victor Civita, Itaú Cultural, Natura, Samuel Klein (www.todospelaeducacao.org.br, acesso 12/12/2015).

Ao lado da exigência e explicitação de conteúdo das diversas disciplinas que compunham o currículo, uma nova teoria – a teoria comportamentalista – fundamentava tais inovações. Naquela ocasião, professores tinham que frequentar cursos de formação com o objetivo de aprender como se “escreviam” os novos objetivos do ensino, agora baseados na teoria de Bloom e Tyler e depois, na behaviorista de Skinner. Para estes autores, os objetivos quando escritos de forma generalista – tipo “educação integral” – não possibilitaria saber se o planejamento de ensino havia sido cumprido e os objetivos atingidos. Para que isso ocorresse, eles precisariam ser quantificados e escritos de forma clara e objetiva, por exemplo, “na 3ª semana do mês de maio, os alunos do 1º ano do ensino fundamental deverão ser capazes de escrever cinco palavras com o dígrafo ‘lh’”. Conferindo a resposta à questão solicitada, a professora poderia responder se atingiu ou não os objetivos previamente planejados. Ou seja, se eles escreverem as 5 palavras, os objetivos foram plenamente atingidos, se escreverem 3, os objetivos foram parcialmente atingidos e se não escreverem nenhum, a professora não foi competente em sua ação pedagógica.

Na atualidade, antecedendo essa iniciativa de uma proposta detalhada de base comum curricular, o governo já havia definido, em 2007, o Indicador de Desenvolvimento da Educação (IDEB), que estabeleceu, de forma quantitativa, a qualidade de ensino das escolas no país, com meta elaborada pelo INEP/MEC, para os 5.570 municípios e 27 estados brasileiros, combinando fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações nacionais e elaboração de Plano de Ação Articulada (PAR), como condição para recebimento de recursos públicos para projetos especiais. Para isso, as provas nacionais, aplicadas em larga escala, constituiriam parte importante do sistema de avaliação da educação básica, em funcionamento desde o início da década dos anos de 1990. Nesta segunda fase, uma modificação vital seria implementada: a divulgação dos resultados dos testes nacionais, não mais por estados, mas por escolas, por cidades, e por redes, com o consequente processo de ranqueamento das mesmas.

O portal do INEP⁴ informa que o indicador é calculado “a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas

4 portal.inep.gov.br/o-que-e-o-ideb – acesso em 15/12/2015

avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios”.

A divulgação pública das “melhores” e “piores” escolas do país traduz, evidentemente, estímulo à política de adotar nos currículos escolares, os conteúdos previstos e propostos nos testes nacionais, pois quanto maior a nota da escola (pública ou privada) maior será a “propaganda” da excelência de seu ensino. Por outro lado, tal política desestimula o processo criativo de produção política e de projetos pedagógicos nas escolas, que traduzam, cada vez mais, o interesse e a diversidade dos grupos sociais das diferentes regiões do país.

O processo de metrificação da qualidade do atendimento educacional traz competição e individualização de êxitos e sucessos nas políticas educacionais como expressão de modernidade e desenvolvimento. Na nova “sociedade do conhecimento”, o conhecimento estaria à disposição de todos, em função das novas tecnologias eletrônicas (as TICs), e superaria as “desigualdades sociais”, pois a quantidade e qualidade do conhecimento, agora de acesso a todos, possibilitaria a ascensão social. Para garantir a centralidade desse processo, foram estabelecidas em mais de dez estados do Brasil, políticas salariais para os professores relacionando o percentual de desempenho dos alunos nas provas nacionais, com a maior ou menor dedicação desses profissionais na atividade educacional. Assim, a garantia de gratificações salariais estaria vinculada a adoção dos conteúdos das provas nacionais para garantir o maior número de acerto de seus alunos naquelas provas.

Para essas políticas, as atividades coletivas, exigência da gestão democrática, os trabalhos em equipe, os conselhos populares, os sindicatos, não só são desnecessários, mas obsoletos, instalando-se uma concepção de neutralidade do conhecimento, concepção esta despolidizadora da educação e das realidades social e cultural do país, e desestimuladora dos processos metodológicos científicos críticos.

O Plano Nacional de Educação 2014/2024 (Lei nº 13.005/2014) é um bom exemplo disso, pois ao mesmo tempo em que definiu como uma de suas diretrizes, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos, no percentual de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), até o final do decênio, conforme Meta 20, que asseguraria atendimento às necessidades de expansão dos sistemas de ensino público com padrão de qualidade e equidade, viabilizou concepção de “manutenção e desenvolvimento” do ensino favorecedora à iniciativa privada.

De fato, o § 4º. do artigo 5º, da referida Lei, definiu que para a aplicação dos 10% dos recursos do PIB, no ensino público, o conceito de “manutenção e desenvolvimento” do ensino passou a abranger os recursos públicos transferidos aos grupos privados, por meio do ProUni, do Fies, do Pronatec, das creches conveniadas e dos convênios especiais com as escolas privadas de educação especial e de educação de jovens e adultos.

Dispõe o referido parágrafo que

§ 4o - O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal.

O alargamento do conceito de “público” para estes gastos legaliza, nos próximos dez anos, a aplicação de recursos públicos para as escolas e grupos privados.

A compra de sistemas de ensino privados

O Brasil, como sabemos, não é um país pobre, mas desigual. E cerca de 70% dos seus municípios são considerados pobres, entendido como critério para esta categorização, a possibilidade real de arrecadação de recursos próprios municipais. A média dessas arrecadações, na maioria dos municípios considerados pobres não chega a 3% dos recursos transferidos pelas esferas federal e estadual. Em vista disso, é fato que o processo de municipalização do ensino, especialmente do ensino fundamental, agora com metas quantitativas a serem atingidas para a viabilização de recursos especiais tem colocado aos municípios um impasse: ou “mente” sobre

o atingimento dos indicadores propostos pelo MEC, ou “aceita a participação” de grupos privados, que nos últimos 15 anos têm vendido verdadeiros sistemas privados de ensino, sob a alegação da competência dos mesmos para que os municípios possam superar suas deficiências.

Esta é uma falsa solução, mas muito lucrativa para as entidades privadas. O que esses sistemas privados propõem de tão inovador? Praticamente, a empresa contratada produz uma espécie de “livro didático”, sem grande originalidade, e com conteúdo relativo às provas nacionais de avaliação, e que trazem em suas capas e contracapas fotos de locais da cidade contratada. É importante destacar que, com grande frequência, junto a este livro, acompanha um Manual do Professor, com instruções detalhadas de como ele deve desenvolver os conteúdos (e só eles!) do livro proposto. Este processo, que utiliza parte substantiva de recursos municipais, contribui para a introdução da concepção de que uma escola e uma cidade, para ser competente, deve adotar um currículo único, em toda a sua rede e em todas as suas turmas. Esta rotina de trazer os conteúdos das provas nacionais para o cotidiano da escola, com o objetivo exclusivo de atingir as metas quantitativas propostas pelo IDEB/MEC vai formando a crença desejada de que o homogêneo é o nacional e o programa único, o direito de todos.

Nas pesquisas que realizamos⁵ sobre a relação público-privado na educação, ficou demonstrado que, primeiro, nem sempre o índice desejado do IDEB foi alcançado, e quando o foi, ele durou no máximo três anos, decrescendo em seguida. Apesar de isso poder traduzir a ineficiência da importação desses sistemas privados “virtuais”, o produto “vendido” é acima de tudo a tranquilidade para os prefeitos terem suas contas financeiras aprovadas pelos Tribunais de Contas, pois essas empresas contam com departamentos jurídicos, altamente competentes, e muitas vezes em número superior ao da própria administração municipal.

Foi frequente, também, constatar que essas empresas privadas muitas vezes assumem, na prática, o papel e as responsabilidades da própria secretaria de educação. Desses contratos decorrem, também, formação específica de professores, vinculadas aos materiais produzidos, assim como reorganização do ensino municipal, envolvendo dos planos de carreira até a forma de escolha dos gestores.

⁵ Ver relatórios da pesquisa sobre Instituto Ayrton Senna e em municípios paulistas.

É necessário atentar também, o que vem acontecendo com a formação dos professores, em nível superior no Brasil. Diferentemente da educação básica, em que 88% do atendimento está sob a responsabilidade das esferas públicas, o ensino superior privado no Brasil é majoritário e o processo de privatização, avassalador. Assim, o ensino superior privado, representa 75% das matrículas, ao passo que o ensino superior público é responsável, apenas, por 25% delas. No estado de São Paulo, estado mais rico da Federação, esta proporção é mais alta ainda, representando as seis universidades públicas no estado apenas 9% do total das matrículas.

E por que isto é grave? Porque a formação dos professores – maioria dos que atuam nas escolas de educação básica pública - vem sendo sistematicamente desqualificadas, com redução de seu tempo de formação, bem como redução das aulas presenciais, especialmente as disciplinas de formação teórica, como filosofia, história, sociologia e psicologia da educação.

Um desses conglomerados transnacionais, no estado de São Paulo, decidiu que a formação presencial dos estudantes de licenciaturas, somente será feita nas disciplinas relativas às metodologias e práticas de ensino. Todas as demais ficaram à distância, a cargo do sistema de tutoria, sob a única alegação de economia de recursos, mesmo contando generosamente com recursos públicos do ProUni e do Fies.

Esse processo de formação dos professores, cumpre uma tarefa domesticadora, uma vez que, independentemente do local regional do funcionamento do curso, os programas e as propostas pedagógicas são as mesmas. E os professores desses futuros professores, devem seguir, sem contestações e modificações, o programa proposto pelos seus “patrões”, como condição de manutenção do seu contrato de trabalho. Devem cumprir o que foi solicitado e nada mais.

Esta obediência passiva vai gestando, até por sobrevivência profissional, a convicção, mais uma vez, da uniformidade como critério de competência e eficiência educacional. Se, durante o processo de formação, sequer os formadores desses futuros professores contestam o conteúdo proposto, por que eles o fariam quando estiverem atuando nas suas salas de aula? Esse círculo vicioso vai “acostumando” o professor a seguir, sem discutir, normas e programas. O processo de alienação está sendo construído com sucesso!

O que fazer? Exigências para uma formação crítica

Uma das perguntas que mais nos fazemos é qual a educação possível numa sociedade de classes. E, em especial, na fase do capitalismo mundial em que o direito social do trabalho, como direito de todos, começa a ser contestado. Na verdade, não há trabalho para todos e os exércitos de reserva se ampliam pelo número brutal de desempregados no mundo. É possível, então, uma educação crítica e não alienante nesse estágio do capitalismo?

É Marx quem nos responde, quando pondera que são as condições materiais de vida que definirão e orientarão as nossas ações. Assim, diz ele, ninguém se coloca questões que já não vislumbre alternativas para enfrentá-las e/ou resolvê-las. No Brasil, pela primeira vez, os pobres e muito pobres estão chegando à escola, e ela não é necessariamente a escola de sua classe. O que fazer então? Há os que defendem que sem a luta revolucionária não pode haver nenhuma escola de qualidade para a classe explorada. Outros, defendem, que chegar a cursá-la é a primeira vitória. Esta é a nossa contradição atual, quando analisamos as condições de funcionamento das escolas públicas e as condições de trabalho dos professores.

Antes, os pobres não chegavam às escolas. Agora, a maioria está nelas. Historicamente, nosso sistema social e de ensino sempre foram elitistas e argumentavam que eles não deveriam estar nas escolas, pois não teriam “habilidades e competências” para entender as artes, as ciências e as tecnologias de ponta e serem úteis ao mercado de trabalho disponível.

Se adotarmos o materialismo dialético como método de análise, e nele a categoria das contradições, é certo que a luta revolucionária poderá estar em qualquer espaço em que grupos de homens e mulheres convivem e trabalham. A luta pelos interesses da população majoritária começa pela defesa de todos usufruírem o direito à educação. Até hoje, este é um direito que foi implementado em parte.

Por outro lado, são necessárias diretrizes curriculares que viabilizem sólida formação teórico-prática relacionadas com a realidade brasileira e com os interesses da classe trabalhadora. A possibilidade de uma escola que seja interessante,

instigante e revolucionária não se dará pela ação exclusiva do Estado, mas por grupos de educadores, movimentos populares, pais e alunos, que decidam fazer das suas escolas, de fato, uma alternativa de emancipação política, cultural e social.

Paulo Freire demonstrou que a possibilidade da construção da qualidade social da educação só se efetiva de forma coletiva. Quando os grupos sociais – os usuários – para quem a escola é feita, de fato participam diretamente da sua construção, onde podem não só opinar sobre alguns assuntos selecionados, mas definir caminhos para efetivação do projeto pedagógico. Ainda que enfatizasse não haver ensino sem conteúdo, Freire defendia que os conteúdos de uma determinada disciplina poderiam ser menos importantes, que a prática social de luta pela libertação dos explorados.

A ocupação de escolas pelos secundaristas a partir de 2015, em vários estados do Brasil, traduz o apelo não só de uma nova escola, mas de um novo projeto político, econômico e social para o país. Essas ocupações, por jovens de treze a dezenove anos, expressam o esgotamento de um modelo de organização escolar centenária, em que o professor e a equipe gestora acreditam na repetição metódica de disciplinas, horários, rotinas, como produtores da competência científica, da formação humana e do estímulo à inovação e a obediência e submissão do aluno, como condição de aprendizagem.

A realidade mostra que não é assim. E que, ou a escola muda, ou eles farão a nova escola, com participação de quem aderir e acreditar que é possível fazer diferente. É verdade também, que até agora não fomos impedidos de *fazer diferente*, ainda que vários projetos de lei - as chamadas “escolas sem partido” - dispoendo sobre a proibição de manifestações políticas mais radicais, à esquerda do pensamento liberal, começam a ser discutidas pelo poder legislativo. O movimento evangélico contra a laicidade do ensino e da discussão de políticas de gênero em nossas escolas vem, também, mostrando a retomada de um pensamento conservador, sempre latente na sociedade brasileira. O veto, ainda que sutil, do materialismo dialético como método do pensamento científico, realizado pelas agências de fomento, em relação a vários projetos de pesquisa, subsidiado por pareceres de colegas nossos das universidades públicas demonstra o momento da contradição da democracia burguesa.

Não convém, neste momento histórico, que os “descamisados” voltem a se manifestar nas ruas exigindo os seus direitos, até porque não há a previsão de se ampliar direitos. A nova crise do capitalismo mundial – mais uma da sua crise permanente – escancara as contradições sobre a concentração da riqueza em poucos, contra a fome de muitos. E esta é a razão pela qual a luta contra a alienação se faz necessária, pois a competência e influência da mídia no processo de ideologização da realidade é enorme.

Discutimos o Brasil real em nossas escolas? Certamente não. Conhecemos a história e as condições materiais de vida de nossos alunos? Também não. E agora, eles estão nos cobrando a coerência e a práxis de uma escola diferente. De um país diferente, que possa fazer do processo educacional, um processo de formação humana mais solidário, mais ético, mais crítico.

Referências bibliográficas

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 – “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências” – www.planalto.gov.br/ccivil_03 = acesso em 12/12/2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000- “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências” - www.planalto.gov.br/ccivil_03 = acesso em 12/12/2015.

BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 - Lei Nacional de Licitações – “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências” – www.planalto.gov.br/ccivil_03 = acesso em 12/12/2015.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 - “Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. ” - www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis = acesso em 09/12/2015.

BRASIL. Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004 – “Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências” - www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis = acesso em 09/12/2015.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016 – “Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015.” - www.planalto.gov.br/ccivil_03 = acesso em 09/12/2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 – “Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.” - www.planalto.gov.br/ccivil_03 = acesso em 09/12/2015.

BRASIL. Lei nº13. 005, de 25 de junho de 2014 – “Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. ” - www.planalto.gov.br/ccivil_03 = acesso em 09/12/2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012 – “Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais.” – www.mec.gov.br – acesso em 09/10/2015.

BLOOM, B. S. Taxonomia dos objetivos educacionais. Porto Alegre. Globo, 1972.

FREIRE, P. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. 7. ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1998.

MARX, K. Crítica da educação e do Ensino. Lisboa. Moraes, 1ª ed, 1978.

TYLER, R. W. Princípios Básicos de Currículo e Ensino, Porto Alegre. Globo, 1974.

SKINNER, B.F. Tecnologia do Ensino, Editora Pedagógica e Universitária Ltda. São Paulo, 1978.

Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?

Lisete Regina Gomes Arelaro

Uma das questões polêmicas na área da educação e que se encontra presente na Constituição Federal (CF) de 1988 é o princípio educacional da gestão democrática. Contraditoriamente, é o único princípio constante da área educacional que teve sua abrangência limitada ao âmbito público, pois, nos termos do artigo 206, item VI, a gestão democrática ficou restrita ao “ensino público, na forma da lei”.

Esta limitação, que poderia ser entendida como “distração”, pelo caráter democratizante da Constituição, com claro incentivo à participação popular, representou, na verdade, um embate político em que o pensamento pedagógico conservador e privatista foi vitorioso. E esta circunscrição da gestão democrática escolar e educacional terá consequências mais extensas e permanentes do que se considerou inicialmente.

Mesmo estando garantidos os direitos de “ensinar e aprender”, a partir do reconhecimento da necessária autonomia da prática docente e “do pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas” (art. 206, itens II e III), estes direitos, na década seguinte à da promulgação da Constituição, começam a ser interpretados como o direito dos sistemas escolares estabelecerem currículos e programas minuciosos para orientar a prática pedagógica, à luz do proposto nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

De certa maneira, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei n. 8.069/90) parece ter previsto esta possibilidade, pois, ainda em 1990, definiu como direito dos pais – direito este até hoje não respeitado ou implementado plenamente

– a participação na definição das propostas pedagógicas das escolas de seus filhos, bem como ter conhecimento do processo pedagógico (art. 53, Parágrafo Único), acompanhando seu desenvolvimento e avaliação.

Também os alunos tiveram explicitado dois direitos que, à primeira vista, poderiam parecer dispensáveis, mas que a prática mostrou serem procedentes: primeiro, o direito de conhecer e contestar os critérios de avaliação da aprendizagem adotados por seus professores (art. 53, III – ECA); e, segundo, a obrigação do poder público estimular pesquisas, experiências e novas propostas educacionais, visando à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório (art. 57) e ao desenvolvimento pleno dos alunos que apresentem dificuldades de aprendizagem, fruto de suas condições de vida e do contexto social e cultural em que vivem, garantindo-se sua liberdade de criação e de acesso às fontes de cultura (art. 58 – ECA).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 9.394/96), ainda que num só artigo, propõe uma participação de caráter mais coletivo no processo de elaboração e decisão do projeto pedagógico de cada escola, prevendo a participação das comunidades escolar e local em “conselhos” escolares ou equivalentes (art. 14). Ou seja, estabelece que o “sucesso” do processo e do projeto pedagógico é fruto de uma reflexão mais coletiva do que tradicionalmente se admitia, e que sua adequação aos interesses e necessidades dos diferentes grupos de alunos definirá a qualidade de ensino. Pode-se deduzir, nesta concepção, que a “qualidade” só é evidenciada na implementação desta inter-relação de fatores.

Por outro lado, a definição das políticas educacionais dos diferentes sistemas de ensino – federal, estaduais e municipais – também tem como pressuposto uma ação mais solidária entre as esferas públicas, uma vez que o sistema federativo implica colaboração e distribuição, a mais equitativa possível, de responsabilidades e tarefas entre elas.

Esta é a razão por que a elaboração de planos de educação, atualmente, e pelo menos no discurso e na legislação, deixou de ser atividade exclusiva de “especialistas” que, historicamente, manipulavam dados estatísticos e informações em seus gabinetes, para se tornar iniciativa democrática, em que os diferentes segmentos sociais são convidados a se pronunciar e a se envolver na definição de suas diretrizes e prioridades.

As experiências históricas vêm mostrando (Pontual, 1995; Freire, 1991; Silva, 1998; Paro, 2005) que a condição de participação popular, em que os grupos sociais tiveram a possibilidade de conhecer de perto os dirigentes públicos e com eles discutir idéias, propostas e suas necessidades locais, regionais e nacionais, é que permitiu uma definição mais adequada de suas políticas e, em especial, uma maior coerência na sua implementação e na permanência dos investimentos financeiros.

As avaliações dos planos nacionais já elaborados no Brasil – trienais, quinquenais ou decenais – explicitam que tais planos, a quase totalidade elaborada por especialistas ou tecnocratas sem contato com a realidade social, tiveram como objetivo maior o cumprimento de exigência burocrática, dispensando a participação dos grupos sociais que seriam atingidos por suas propostas, e, em função disso, acabaram se tornando “letra morta”, pois ninguém se sentiu compelido ou comprometido em implementá-los.

São incontáveis os documentos oficiais, plenos de boas intenções, que não sensibilizam ou comprometem nem os gestores públicos, nem os grupos sociais, especialmente quando uma nova administração assume o governo. São, portanto, inúteis, ainda que cumpram um papel simbólico de atuação competente dos governos, como tradutores do suposto lema científico da excelência empresarial: “Competência é sinônimo de organização, planejamento e ação”.

F. Whitaker Ferreira, em seu clássico livro *Planejamento: sim e não*, já no final dos anos de 1970, quando o conceito de planejamento foi introduzido de forma mais sistemática na gestão pública e generalizado seu uso nos diferentes setores, predizia a inutilidade de tal procedimento se os que sofressem a ação planejada não participassem da elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos. Dizia ele (1981, p. 25): “Quem planeja mesmo é quem faz. O planejamento tem que ficar a serviço de quem está fazendo”.

Um diagnóstico bem feito é não só aquele que levanta as diferentes variáveis e os dados da realidade, objetivamente, mas o que agrega, neste processo, a reflexão – e, em consequência, a formação – de diferentes grupos sociais. A identificação dos problemas e as diferentes alternativas para sua solução são processos que fortalecem uma perspectiva mais complexa da vida e da situação analisada. Os grupos sociais e populares envolvidos no processo de planejamento podem

adquirir, por meio desse exercício coletivo, uma visão mais solidária do quanto o problema de um grupo afeta a solução ou o agravamento de outro. Isso lhes permitirá optar – e apostar! – em possibilidades, em que nem sempre a solução originalmente proposta é depois considerada viável ou oportuna.

Este é um processo que implica, por definição, uma tramitação democrática, em que o ritual de reuniões sistemáticas preveja que todos os presentes possam se manifestar. Daí que as mesmas precisam ser realizadas com intervalos compatíveis, que permitam aos “representantes” dos diversos grupos – delegados eleitos ou escolhidos – consultar seus “representados”, trazendo sempre reflexões e sugestões dos mais amplos segmentos.

A “pressa” nas decisões de políticas públicas compromete esse processo democrático – sempre mais lento – de consulta aos envolvidos. Não se trata de defender um “basismo” inercial, em que a consulta à população signifique um atrofiamento permanente de qualquer decisão rápida da gestão pública, mas de se admitir que a euforia pelos planejamentos de políticas públicas “baixados por decretos” é inócua, pois ineficaz, uma vez que em pouco tempo esses planos caem no esquecimento.

O Brasil, no entanto, possui boas e interessantes experiências de ampla participação popular na definição de políticas, nem sempre devidamente valorizadas. É oportuno lembrar duas recentes experiências, ousadas nos seus objetivos e abrangência participativa: a elaboração por educadores do Plano Decenal de Educação, “proposta da sociedade brasileira” – experiência histórica pioneira do final da década de 1990 – e a realização do Fórum Social Mundial, como reação e mobilização popular contra as políticas neoliberais, que vêm sendo implementadas em todo o mundo e que, apesar do discurso “inclusivo”, espoliam cada vez mais os povos pobres e reduzem suas possibilidades de participar de processos de socialização dos bens mundialmente produzidos.

A experiência de elaboração coletiva de um Plano Decenal de Educação, envolvendo cerca de cinco mil educadores, a partir de encontros municipais, estaduais e nacionais, que iam selecionando e “refinando” os diagnósticos e as sugestões apresentadas para a universalização do atendimento da demanda e a melhoria da escola e dos sistemas públicos de ensino, em todos os níveis e modalidades, nunca havia sido experimentada. No entanto, ela foi realizada e o

Congresso Nacional teve que considerar a proposta apresentada como referência, ao ser confrontada com a elaborada pelo governo federal, cujo projeto de Plano trazia, no máximo, o aval da ala institucional – a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), além do próprio Ministério de Educação (MEC). Estas entidades, por sua vez, não haviam realizado, democraticamente, reuniões plenárias municipais e estaduais, com suas redes de ensino, para ouvir pais, alunos, professores, funcionários e outros grupos da comunidade escolar, sobre as propostas do governo. O resultado foi que, adotadas as metas e objetivos do governo, pelo Legislativo, o diagnóstico incorporado foi o do movimento social. Não por acaso, apesar do relator do Projeto de Lei na Câmara Federal ser um representante do partido do governo, o mesmo teve que realizar nove vetos no Projeto aprovado, todos eles com repercussão financeira nos sistemas públicos de ensino, anulando, na prática, o que de positivo havia sido proposto.

O Fórum Social Mundial constitui um outro bom exemplo, pois, contrariando todos os prognósticos, foi realizado diversas vezes na cidade de Porto Alegre (RS), a partir de 1998, reunindo, em cada evento, entre 60 mil e 150 mil pessoas, em torno de propostas que pudessem gestar alternativas – econômicas, políticas, sociais e culturais – ao atual modelo capitalista prevaricador. O Fórum, a partir da constatação de que este capitalismo “selvagem” vem engendrando um pensamento hegemônico, onde valores como a competição e o individualismo inumano entre países e pessoas vêm se estabelecendo, levando à falta de solidariedade grupal e internacional, em todos os setores, decidiu organizar movimentos e criar alternativas para que o capitalismo, como modelo econômico único, fosse enfrentado de maneira mais ordenada. Dessa forma, “o que” fazer, “quem” fazer, “quando” e “para que” fazer – perguntas clássicas do bom planejamento – passam a ser fruto de propostas e resoluções de todos os participantes, gerando uma coresponsabilização coletiva pelo processo e pelo resultado das ações.

Como diferentes grupos sociais foram envolvidos nestes dois processos, em algum grau, as universidades públicas, como co-autoras do (novo) saber, também vêm colaborando na construção de alternativas, por meio de pesquisa e de extensão universitária, como possibilidades de reflexão e de formação política, traduzindo assim seu papel e sua responsabilidade na transformação social e cultural.

Contudo, estas realizações, expressão das possibilidades da participação popular numa concepção democrática, ainda que minoritárias no planejamento e implementação de políticas públicas, não podem ser vistas como simples exemplos de “utopias saudosistas”, que marcaram a história dos povos, mas logo desapareceram, pois os “de baixo” deixam sempre suas marcas de forma breve e fugaz. Mas, ao contrário, constituem referências importantes para se entender que, na modernidade, a participação popular e a gestão democrática representam pontos frágeis e polêmicos também nos governos democráticos, constituindo-se espécie de resistentes “calcanhares de Aquiles” que impedem, contraditoriamente, o pleno desenvolvimento do (novo) discurso conservador.

Razões desse impasse na modernidade

Mas, afinal, quem vem definindo as políticas públicas em educação e que orientações predominam nessas decisões? Quem avalia se essas políticas são coerentes e pertinentes em relação a uma situação problemática diagnosticada, em especial, quando se trata de um país pobre, com problemas educacionais seculares?

O discurso da modernidade é explícito na valorização da qualidade, admitindo, num primeiro momento, diferentes critérios para sua definição e, num segundo, estabelecendo indicadores quantitativos – que não necessariamente têm a ver com as decisões que, histórica e cientificamente, orientaram as intervenções nas políticas sociais. Por outro lado, a admissão de que os “usuários” também podem ser avaliadores das políticas implementadas, pois são eles que experimentam, no cotidiano, as práticas e as conseqüências dessas ações, não tem se constituído na orientação predominante.

Ainda que algumas alternativas de acompanhamento e controle social pela população usuária não tenham sido bem sucedidas historicamente, das quais os Conselhos de Educação são bons exemplos, isto não pode significar o abandono ou a rejeição de qualquer nova tentativa, até porque uma disputa mais agressiva de sua autonomia e caráter independente vem se estabelecendo nos dias atuais. Recorde-se a infeliz trajetória dos Conselhos de Educação: criados nos anos de

1960, em função dos dispositivos da primeira LDB do Brasil – a Lei n. 4.024, de 11 de agosto de 1961 –, estes conselhos tinham por objetivo representar uma espécie de “quarto poder”, onde a população, de forma organizada, pudesse estar representada, participando da proposição, acompanhamento e avaliação das políticas que o Executivo, por função, deveria implementar.

Aquele ato legal previa, pela primeira vez na história da educação brasileira, a voz dos usuários dos serviços educacionais: professores e pais, ao lado da de especialistas de educação, garantindo, no seu funcionamento, uma certa independência dos mesmos, do Poder Executivo, à semelhança dos “Boards of Education” norte-americanos – espécie de conselhos distritais, com grande influência nas escolas e pouca intervenção dos Executivos locais. Estávamos, no Brasil, conhecendo e experimentando projetos pedagógicos e educacionais trazidos pelo movimento da “Escola Nova”, que propunha, com novas metodologias de ensino, mais ativas, o incentivo à criação de grêmios estudantis e de associação de pais, onde alunos e pais pudessem discutir os projetos pedagógicos das escolas. Eram tempos do “nacional-desenvolvimentismo”, quando a criação do “homem novo” dependia – quase numa relação direta – da educação, e daí a necessidade de se construir a sua contemporaneidade, na democratização das oportunidades educacionais que, por sua vez, implicava maior participação de todos no projeto pedagógico, para que se viabilizasse uma radical reformulação da escola pública.

O fato é que, no bojo do movimento da “Escola Nova”, estes novos personagens são convidados a participar de forma mais ativa da vida das escolas e integrar esses conselhos, na época, propostos, exclusivamente, em níveis estadual e nacional. Em princípio, a composição destes conselhos deveria privilegiar a combinação: especialistas em educação e representantes das diferentes modalidades e níveis de ensino – “de notório saber e conduta ilibada” – e população usuária, com relativa autonomia em relação à estrutura institucional vigente – daí a idéia de “quarto poder”.

Nasciam, assim, os conselhos federal e estaduais de Educação. Na prática, porém, essa concepção de conselhos não floresceu, pois, implantados em 1963, foram descaracterizados pelo Golpe Militar de 1964, já em 1965, uma vez que a representação e os critérios de escolha democrática de seus membros foram restringidos. Os tempos e os conceitos de participação e liberdade de pensamento

haviam mudado, matando, na origem, uma concepção democrática de elaboração de políticas e projetos educacionais, com relativa independência do Executivo.

Por coerência com o novo momento histórico, uma visão tecnocrática da educação é estabelecida, onde o controle das ações educacionais é sempre do Poder Executivo, e a descentralização das ações, uma simples estratégia organizacional, que visa somente uma maior racionalidade dos recursos utilizados e o desenvolvimento mais rápido e menos oneroso dos fins previstos para a escola e a educação, reafirmando os termos da reforma administrativa da época (Decreto-Lei n. 200/1967), cuja diretriz principal era a “descentralização das ações e centralização das decisões”.

Uma nova “terminologia” é introduzida no vocabulário educacional, que gera – por exigência da “nova ordem” política – a prática de planejamentos detalhados e detalhistas, onde os conceitos de competência, produtividade, eficácia e eficiência das ações passam a estar presentes no cotidiano escolar. Evidentemente, não se tratava de mera modificação lingüística, com a introdução de termos “vazios”, mas de uma nova concepção da ação educativa e do uso de novas metodologias – agora chamadas de “estratégias pedagógicas e táticas do trabalho docente” – para se realizar o trabalho nas escolas com maior competência, avaliando os objetivos educacionais com maior objetividade.

Fundamentada na utilização dos conceitos e da terminologia da teoria dos sistemas, nascia uma proposta – que perdura – de individualização na cobrança de resultados educacionais, pois, a um “*input*”, objetivamente definido e escolhido, corresponderia um “*output*” previsto e desenvolvido, por meio dos quais se poderia realizar uma competente “avaliação de desempenho” de professore e alunos. Os novos estudos da psicologia comportamentalista contribuíram, involuntariamente, para esta distorção, fundamentando a nova proposta.

São dessa época os Planos de Implantação da Reforma de 1o e 2o Graus – consequência da 2a LDB, a Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, conhecida como a “lei dos militares” – e os “Guias Curriculares”, protótipo de currículo único, onde os professores deveriam buscar a fundamentação e as sugestões para as suas ações pedagógicas.

No entanto, há que se admitir historicamente que, passados a euforia pelo combate e resistência à ditadura militar, de mais de vinte anos de duração, e o movimento constituinte por uma nova organização legal e política do país, foi no final dos anos de 1990 que a proposta tecnocrática, já experimentada nos anos de 1970, voltou com força surpreendente à cena política e educacional.

Assim, vivemos hoje, na educação e em outros setores sociais, uma aparente contradição inesperada: superados a ditadura militar e o sistema autoritário de governo, os que o sucederam vêm mostrando o quanto suas marcas são persistentes e, algumas, indelévels. Não se apaga o passado “com uma borracha”, nem se superam comportamentos autoritários que foram sendo estabelecidos ao longo dos anos – na ponta de lanças – pelo combate a idéias, valores e crenças. Esquecemo-nos da influência desse passado próximo no cotidiano atual e nos surpreendemos, por isso mesmo, cada vez que um dirigente político ou gestor público do país nos lembra sua “autoridade”, utilizando-se de medidas de intimidação e constrangimento; em particular, e cada vez mais freqüentes, menosprezando as manifestações e opiniões dos setores organizados do país, quando estas defendem idéias contrárias às do governante de plantão. Aí, muitas vezes, a simples divergência é insuportável e as respostas, semelhantes às dos sistemas autoritários de então.

Esta concepção gera, como prática, uma “competência amorfa”, em que a aparente neutralidade científica e pedagógica, que deveria fundamentar os planejamentos escolares, acaba sendo usada como argumento para “cobrar” das escolas e dos professores das redes públicas de ensino a escolha de conteúdos similares, em nome do dever da oferta – como direito de todos os cidadãos brasileiros –, de uma formação “básica e comum” a todos os alunos.

Esta “preocupação” oficial já havia fundamentado a proposição de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), documento de quase mil páginas elaborado e divulgado pelo governo federal, a partir de 1997, de forma extensiva às redes de ensino. Estes “parâmetros”, que no início de sua divulgação eram apresentados como “sugestões”, vêm sendo adotados, independente das condições objetivas de vida e de trabalho dos professores e dos alunos, e de funcionamento das escolas, pois são eles que orientam as opções e os conteúdos das questões de múltipla escolha dos exames e provas nacionais, agora como principal critério de avaliação da “qualidade de ensino” e do “desempenho escolar” para todos.

Estavam criadas, na avaliação do governo, as condições históricas e pedagógicas para a introdução das provas únicas, elaboradas e aplicadas em todo o país. Este caminho ganhou, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 14/1996, o seu fortalecimento, pois, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), remunerou-se, pela primeira vez na história da educação brasileira, o serviço público educacional, pelo número de atendimentos que as esferas públicas estaduais e municipais realizavam. Este novo sistema acabou incentivando um processo sumário de municipalização do ensino fundamental, em especial o das suas séries iniciais e, particularmente, em percentual acentuadamente maior, na região nordeste, a mais pobre do Brasil. Assim, considerando-se exclusivamente as redes públicas estaduais e municipais do país, passamos de um atendimento municipal do ensino fundamental, em 1996, de 54,4% e de um estadual de 45,6% para, em 2006, os surpreendentes índices de 62,8% e 37,15%, respectivamente. Estes dados são mais incríveis ainda, quando se observa a situação da região nordeste, pois, de 45,6% de atendimento estadual no ensino fundamental e 54,4%, nas redes municipais, em 1996, atingiu-se 23,3% e 76,7% de atendimento, respectivamente, em 2006. Ou seja, atualmente, três quartos dos alunos de todo o ensino fundamental do Nordeste são atendidos pelas prefeituras municipais, grande parcela delas, em precárias condições de funcionamento.

Apesar de o discurso oficial priorizar, como objetivo do FUNDEF, a universalização do ensino fundamental, na prática só os alunos de 7 a 14 anos de idade tiveram suas matrículas garantidas, uma vez que a educação de jovens e adultos foi inconstitucionalmente excluída da possibilidade de utilização dos recursos do FUNDEF. Mesmo assim, os prefeitos municipais, em especial os das cidades mais pobres, aderiram ao Fundo, municipalizando em número significativo suas redes, às vezes, até todo o ensino fundamental, com a motivação convincente de que novos e significativos recursos financeiros chegariam aos seus municípios.

Algumas prefeituras municipais concordaram, inclusive, com a simples transferência de alunos das redes estaduais para as municipais, uma vez que, nesta faixa etária, o atendimento nacional já havia atingido 93% da população. Os dados dos censos educacionais (INEP/MEC) mostram que o total de atendimentos de

alunos do ensino fundamental, em 1996, era de 33.131.270, e em 2006, 33.282.663, ou seja, o crescimento foi de pífios 150 mil alunos. No entanto, em 1996, as redes estaduais eram responsáveis por cerca de 18 milhões de alunos e as redes municipais por 11 milhões; em 2006, constata-se praticamente uma inversão da esfera pública responsável por esses atendimentos: as redes estaduais passam a ter cerca de 12 milhões de alunos e as municipais, 18 milhões. Em consequência desta política educacional, pode-se afirmar que – com exceção das regiões sul, centro-oeste e parte da sudeste – o ensino fundamental é responsabilidade quase total dos municípios, em especial os localizados nas regiões mais pobres do país, com precárias condições de funcionamento seja em termos de pessoal, instalações, condições de trabalho ou qualidade de ensino.

Como esse processo foi implementado de forma abrupta, evidentemente os municípios não tiveram tempo, nem condições técnicas e financeiras, de se prepararem para esse aumento de responsabilidades. As consequências não se fizeram esperar: realizados os exames nacionais, o desempenho foi insatisfatório na quase totalidade desses municípios, tanto nas provas do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), criado no início dos anos de 1990 e promovido através da mídia, nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/98 e 1998/2002), como um dos instrumentos mais competentes de avaliação do desempenho escolar, quanto na Prova Brasil – criada no final do primeiro governo Lula (2003/ 2006).

Embora não se possa afirmar que um processo de privatização *strito sensu* esteja em curso, é evidente que a precariedade de recursos, combinada com as políticas de focalização adotadas no ensino fundamental, tende a induzir os municípios, frente às dificuldades de atendimento da demanda e da oferta de um padrão de qualidade mínimo, a buscar alternativas – e apoio – no setor privado.

Observe-se que, desde 1995, a cada biênio, realizam-se exames nacionais no Brasil, para “medir” o desempenho escolar de alguma etapa, nível ou modalidade de ensino. Atualmente, são seis os “exames” nacionais. Para avaliar o ensino fundamental, são utilizados os seguintes instrumentos: o SAEB, a Prova Brasil e a recém-criada “Provinha” Brasil, para os alunos dos primeiros anos do Ciclo I do ensino fundamental, agora que ele se inicia a partir dos 6 anos de idade. Para

o ensino médio, tem-se o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); para o ensino superior, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), que compõe o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES); e, para a educação de jovens e adultos, o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA).

A divulgação dos resultados desses exames – todos eles – por meio da mídia escrita e falada, a cada dia se torna mais freqüente, levando a um processo de “ranqueamento” bastante acentuado, mesmo que oficialmente os governos digam que este não é o objetivo principal – nem mesmo o desejável – daquelas provas ou exames.

Contudo, é evidente que esse objetivo, ainda que “oculto”, desempenha um papel fundamental na consolidação dessa forma de avaliação, pois a competitividade é apresentada como uma sadia variável que estimula e “emula” as crianças e os jovens a se dedicarem às atividades escolares. Sair-se bem nas provas nacionais deve ser, portanto, o desejo e o objetivo de todos. Como tal, pais, professores e dirigentes escolares devem considerá-las como um saudável sistema de avaliação externa, objetivo e adequado às “diferentes realidades nacionais”, e adotar os seus conteúdos como referencial indispensável nas propostas pedagógicas.

Para bom observador, vai ficando evidente que, em pouco tempo, pelo efeito repetitivo e de exposição na mídia, não será mais o governo que imporá – como hoje o faz – a obrigatoriedade desses exames, mas a população passará a exigí-los, como critério “transparente e universal” de conhecer e comparar as avaliações educacionais e o desempenho de “seu” filho, da professora de “seu” filho, da “sua” escola e, em seguida, das escolas do bairro, da cidade e do país – e, quiçá, do mundo.

Essa pode ser considerada uma das formas modernas de competente convencimento da adequação de novas políticas educacionais, especialmente quando as mesmas contrariam convicções pedagógicas, defendidas por parte significativa dos educadores, durante muitos anos. No caso, a de que a avaliação é processual, diversificada, devendo ser realizada durante todo o ano letivo, priorizando os aspectos qualitativos sobre os quantitativos, conforme a própria LDB estabelece.

Quais as conseqüências próximas que estas novas “crenças” trazem?

Em primeiro lugar, a perda de referência em relação à própria definição dos objetivos da escola, ou de sua “missão”, confundindo-se seu objetivo permanente de socialização dos conhecimentos, realizado a partir de uma seleção crítica e variável de conteúdos, considerados os diferentes grupos-classe, que lhes possibilite uma sólida formação intelectual, com um caráter efêmero e quase místico da função da escola – uma escola sem diferenças e desigualdades sociais, em que as novas tecnologias (a internet, em especial) superam as origens de classe.

Para efetivar este objetivo, torna-se fundamental uma formação crítica e autônoma do professor, capaz de escolher, entre concepções, metodologias e fundamentações pedagógicas, os melhores aspectos a ser trabalhados com cada grupo de alunos. No processo “moderno” de aligeiramento da formação profissional, do qual a formação docente não escapou, esta condição de trabalho vai-se esmaecendo, ficando presente, cada vez mais, só a valorização de uma determinada seleção de conteúdos que garanta a aprovação ou “o sucesso” de seus alunos nos exames nacionais realizados, colocando o aluno e a escola no patamar dos “vencedores”. Afinal, no mundo moderno, o sucesso é dos (poucos) “vencedores”, já que atender a “todos” com qualidade vem se tornando um objetivo longínquo e oneroso que nenhuma política social de Estado poderia suportar. Reconceituar, portanto, a noção de “direito de todos”, reformulando-o para “direito por equidade”, será a consequência mais próxima.

Como reforço “emulativo” aos professores, são adotadas remunerações salariais que acompanham *pari passu* o desempenho de cada professor dentro da lógica “produtivista” de resultados. Sua remuneração mensal será proporcional ao número de alunos que se saírem bem nas provas e exames, elaborados por especialistas internos à escola ou externos a ela. Ou seja, sistematicamente, seu salário poderá estar variando de valor, em função do melhor ou pior desempenho do grupo-classe ou do grupo-escola.

Este novo modelo de avaliação da “missão” educacional introduz no cotidiano escolar não mais a perspectiva democrática do direito de todos a uma educação de qualidade, mas a necessidade de se admitir, pedagógica e culturalmente, que a metodologia adequada – e única, já que a prática bem sucedida mostrou sua adequação – é a que propicia e estimula “o melhor de cada” aluno – que é seu

desejo de vencer –, quaisquer que sejam seus “adversários” mais próximos, antes chamados de colegas e amigos.

A dúvida que poderia inquietar os gestores educacionais seria saber como cada um dos alunos e seus esforçados professores – nem sempre portadores de uma sólida formação inicial – conseguiriam este feito. Como garantir que cada escola, e todas elas – porque isso é democrático! – atinjam um alto score nas provas e sejam consideradas “vencedoras”? Contando, certamente, com a colaboração de quem “sabe” fazer isso, de quem vem fazendo desse jeito e tem tido sucesso: as escolas privadas, seus centros ou institutos de assessoria e as organizações não-governamentais que as representam. E este “modo de fazer”, de conseguir ser sempre competente e de premiar os vencedores, já está entre nós e, em particular, nos sistemas públicos de ensino.

O ato legal precursor de tal concepção, veiculado em meados de 1995, sob a liderança do ministro da Modernização Administrativa e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, é a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, que “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública (...)”, reformando o Estado brasileiro e introduzindo dois novos princípios – o de que o “interesse público” não necessariamente é estatal, com a conseqüente inclusão do conceito de “público não-estatal”, pela primeira vez na Constituição Federal; e o segundo princípio, o de que os serviços até então considerados privativos do Estado poderão ser, mediante contratos, transferidos ou “gerenciados” pela iniciativa privada.

Não se trata aqui da promoção de qualquer movimento progressista de auto-gestão e de combate ao poder alienante do Estado. Ao contrário, o Estado usa seu poder de “mando” para legitimar o processo de mercantilização e de privatização do ensino e da educação. A fase do quase-mercado está sendo superada. Estamos na fase seguinte, de privatização sumária, em nome da eficiência, com redução significativa dos investimentos nas políticas sociais.

Contudo, caso o “novo” administrador desejar – ou precisar – ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração pública que lhe foram “transferidos”, basta que se estabeleçam

“metas de desempenho”, conforme disposto no § 8o, do artigo 3o, da EC 19/98. Ou seja, em nome da “eficiência” da ação pública e da eficácia dos investimentos, os administradores privados podem estabelecer modificações não só gerenciais, mas orçamentárias e de processo, em qualquer órgão que lhes for “contratado”.

Trata-se de inacreditável “voto e acordo de confiança” entre o poder público e o novo “administrador”, que a lei até faculta ser outro órgão da administração pública – alternativa esta minoritária –, mas que tem fundamentado o repasse sumário de atividades, serviços e órgãos públicos – como os hospitais, por exemplo – à iniciativa privada.

É importante destacar que não se está discutindo, neste caso, a conveniência pública e política de determinados serviços serem co-realizados por meio de parcerias público-privadas, onde o poder público admite sua incompetência relativa e transitória de não cuidar ou atender, de forma imediata, alguns setores historicamente desprestigiados. Na área educacional, são consideradas “extensões” do Estado – pela ausência dele – as creches da periferia, cujas mães trabalham o dia todo, ou a educação de jovens e adultos, oferecida em locais verdadeiramente próximos das residências dos alunos, cuja precariedade e pobreza obrigam ao funcionamento precário – mas, indispensáveis – de sistemas semi-oficiais de educação, em especial nas baixas exigências para suas instalações.

Em 2005, o então prefeito municipal da cidade de São Paulo – José Serra –, com menos de seis meses de Gestão, propôs, por meio de Projeto de Lei (PL), a transferência da gestão de equipamentos públicos nas áreas da saúde e da educação para organizações sociais privadas, em especial para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Privado (OSCIP), criadas pela Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Em relação à proposta de privatização da gestão de hospitais municipais, a mesma foi aprovada. A de privatização da gestão de creches municipais foi provisoriamente excluída do PL, por negociação com os Sindicatos de Profissionais de Educação, em função de greve do magistério municipal, que acontecia naquele momento. Neste PL, ficava autorizado aos novos administradores poder estabelecer nova hierarquia salarial, diferente da estabelecida no Estatuto do Magistério ou no Plano de Cargos e Salários dos Servidores Municipais. Tudo em nome do melhor e mais rápido cumprimento das “metas de desempenho” estabelecidas.

Atente-se que, há dez anos, o então prefeito municipal da mesma cidade de São Paulo – Paulo Salim Maluf – tentou aprovar projeto de lei assemelhado, conseguindo fazê-lo somente para a área da saúde, quando foi criado o Programa de Assistência à Saúde (PAS), e cujos escândalos de desvios de recursos e de superfaturamento nos equipamentos e materiais hospitalares, depois de três anos, ficaram de conhecimento público. Naquela ocasião, a área da educação reagiu de forma tão negativa, com protestos sistemáticos de diferentes setores, que o governo considerou desgaste político desnecessário a insistência na sua aprovação, mesmo tendo dificultado, com exigências maiores, em novo PL, as condições para que esse processo de privatização de gestão fosse colocado em prática. Não se pode afirmar, no entanto, dez anos depois, que as reações da sociedade e dos educadores paulistanos tenham sido tão dramaticamente violentas quanto às anteriores. Ao contrário, grupos anteriormente dissidentes da proposta mantiveram-se em total silêncio nesse novo momento histórico da gestão pública.

Este novo conceito de competência de gestão pública que estava se instalando teve repercussões que afetam a gestão educacional dos municípios? No processo turbulento e até irresponsável de municipalização de todo ou de parte significativa do ensino fundamental, seus dirigentes educacionais não conseguiram organizar, com um mínimo de condições objetivas e dignas de trabalho, um cotidiano escolar que favorecesse o florescimento de experiências pedagógicas singulares e interessantes nas suas redes públicas de ensino. Nem mais acreditam que seus professores sejam capazes de propor projetos de excelência pedagógica para suas escolas e, assim, para que não sejam novamente apontados como exemplo de um “pobre ensino pobre”, vêm adotando “contratos” com metas de melhoria de desempenho, em curto e médio prazos, com escolas e instituições que pouco ou nada têm a ver com suas cidades, suas histórias e seus moradores.

O jornal Folha de S. Paulo publicou matéria em 2006 (Caderno “Cotidiano”, 30 jan. 2006, p. 3), onde informava que 145 cidades no Brasil, das quais 129 se localizavam no estado de São Paulo, haviam firmado convênios ou contratos com sistemas privados de ensino, considerados “bem sucedidos” ou “de sucesso” – dentre outros exemplos citados, o Colégio Oswaldo Cruz (COC), o Objetivo e o Anglo – para a “socialização” de seus métodos de ensino com as redes públicas de ensino.

São escolas que atendem crianças privilegiadas, do ponto de vista socioeconômico, para “emprestarem” seus métodos de trabalho para ser “copiados” ou adotados pelas escolas da rede pública. Estes “pacotes” têm sido vendidos em todas estas cidades e, conforme as referidas empresas educacionais, prevêm expansão para todo o país. Os “kits pedagógicos” são compostos por um conjunto de apostilas e cadernos de orientações para o professor e para o aluno, com treinamento para os professores e planejamentos pedagógicos previamente elaborados, sem nenhuma consideração às diferenças de “clientela” a que se dirigem. No início de 2007, o mesmo jornal (Caderno “Cotidiano”, 17 abr. 2007, p. 5) afirmava que essa modalidade de “assessoria” já atingia mais de 200 municípios e suas escolas, só no estado de São Paulo, que buscavam, assim, conseguir a fórmula do “sucesso” que, por si só, não tinham sido capazes de criar.

É evidente que, tempos depois, com o uso permanente de material pedagógico idêntico, com conteúdos semelhantes, sem nenhuma adaptação aos diferentes grupos de alunos e com atividades e exercícios “padrão sucesso” já testados, os professores acabam se “acomodando” na situação, pois se, de um lado, sabem que esse sistema não levará a qualquer processo emancipador de nenhum dos grupos sociais com que trabalha, por outro, ele se poupa, pois não precisará ouvir, com frequência ensurdecadora, sobre sua incompetência profissional e sua incapacidade de obter resultados significativamente melhores, em curto prazo, com todos os alunos, sem alteração de suas condições de trabalho.

De agora em diante, adotado este processo de “transferência do saber” – igual para todos, independente de suas condições de vida e desigualdades sociais –, se o aluno não conseguir êxito escolar, o problema e a responsabilidade poderão ser transferidos a ele e sua família: “culpa” do aluno, porque não se dedica o suficiente às atividades e deveres escolares, e da família, porque não o estimula ou o acompanha na frequência e ritmo necessários.

Adotando estas políticas na área educacional, onde a percepção da baixa qualidade da educação pública oferecida justifica a tese de que a adoção destas “estratégias” – ainda que aparentemente provisórias – colaborariam (pois elas são “parceiras”) para tornar mais eficientes o trabalho educativo e os projetos das escolas, certamente a gestão democrática, com participação popular sempre

crescente e suas intermináveis discussões, reuniões, sugestões e cobranças, é empecilho a ser superado, por desnecessário.

As conseqüências da implementação dessa política são previsíveis: cada vez mais, o Estado buscará “parceiros” para dividir sua responsabilidade educacional, tanto com relação ao atendimento da demanda e da oferta, em especial, por meio do estabelecimento de contratos com creches comunitárias, ou convênios para o atendimento em educação especial, ou mesmo para o funcionamento de classes de educação de jovens e adultos em associações filantrópicas ou comunitárias, quanto com relação à qualidade, com contratos e convênios com escolas e sistemas privados de ensino para “transferência” sumária de métodos e técnicas de ensino e de compra de materiais “unificados” e adequados para o “sucesso” nas provas ou exames nacionais – reservando-se ao Estado a função exclusiva de definir o “produto esperado” (educação para a cidadania?) e os mecanismos de aferição da qualidade do “produto efetivamente produzido” (aluno “civilizado” e cidadão?).

Esta é a nossa verdadeira questão: Se as políticas educacionais caminham nessa direção, para onde aponta o “futuro”? Abriremos mão, em definitivo, por inexequível na democracia, de um projeto de participação popular e de emancipação dos nossos alunos e dos diferentes grupos sociais que estão presentes nas escolas?

Hobsbawm e Freire têm possíveis respostas. Diz o primeiro (1995, p. 562): “O futuro não pode ser uma continuação do passado, e há sinais, tanto externamente quanto internamente, de que chegamos a um ponto de crise histórica. (...). Nosso mundo corre o risco de explosão e implosão. Tem que mudar”. Freire (1991, p. 43) completa: “A mudança do mundo implica a dialetização entre a denúncia da situação desumanizante e o anúncio de sua superação: no fundo, o nosso sonho”.

Se acreditarmos nisso, só nos resta um dever: remar contra a corrente do capitalismo desumano considerado inexorável e propor, resistindo com novas práticas, que política pública e educacional, para ser “competente”, tem que ter cheiro, voz e ação das “gentes”. Tem que ter ruptura. Tem que ter povo. Humanizado. Informado. E com o sonho de um dia ser feliz, numa sociedade menos injusta e, aí sim, socialmente competente.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: IMESP, 2002.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional n.19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1972.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/secad>>. Acesso em: 20 ago. 2004.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27894. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 23 mar. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Sinopses estatísticas, 1996 e 2006*. Disponível em <<http://www.mec.gov.br/inep/estatisticas>>. Acesso em: 15 jul. 2007

COSTA, V.L.C. (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez; FUNDAP, 1999.

FERREIRA, F.W. *Planejamento: sim e não*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1981.

FREIRE, P. *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez, 1991.

FOLHA de S. Paulo, São Paulo, 30 jan. 2006. Caderno Cotidiano, p. 3.

- FOLHA de S. Paulo, São Paulo, 17 abr. 2007. Caderno Cotidiano, p. 5.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 1989.
- HOBBSBAWM, E. *A era dos extremos: o breve século XX (1914 –1991)*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- PARO, V.H. *Administração escolar: introdução crítica*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- PONTUAL, P. Construindo uma pedagogia democrática de poder. Polis, São Paulo, n. 15, p. 25-35, 1995.
- SILVA, L.H. (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

Avaliando políticas sociais no Brasil: algumas diretrizes fundamentais

Shirley Silva

Lisete Regina Gomes Arelaro

No Brasil, há um razoável consenso quanto ao estabelecimento das diretrizes pelas quais as políticas sociais devem ser concebidas e avaliadas: 1º) a democratização do acesso aos direitos, enquanto tradução do princípio constitucional da universalização dos direitos sociais, uma vez que o princípio republicano exige que todos os cidadãos tenham acesso a todos os direitos; 2º) a qualidade do atendimento oferecido, com o pressuposto constitucional de que todo cidadão tem direito a receber um serviço público de qualidade; e 3º) a gestão democrática na definição das políticas e na oferta dos serviços – tendo como princípio da sociedade democrática que a condição para a melhoria permanente, em número e qualidade, do atendimento à população e dos serviços oferecidos nos espaços públicos e privados, se efetiva na medida em que os usuários participam da elaboração das propostas de políticas e de sua avaliação.

A análise das políticas de atendimento aos direitos sociais no Brasil, tendo como enfoque principal as pessoas em situação de vulnerabilidade, expõe uma fragmentação expressiva no interior da efetivação de suas ações. Partindo-se do pressuposto que uma política pública só será plenamente exitosa na medida em que se traduza como uma política de Estado, na qual o conjunto dos órgãos responsáveis por ela, ou por parte dela, atue de forma integrada, visando a oferecer melhor atendimento à população.

A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu igualdade de direitos às três esferas públicas – município, estado e governo federal –, mantidas as especificidades

de seus âmbitos de ação. Definindo-se como um processo significativo de descentralização do atendimento das políticas sociais¹ da educação, saúde, trabalho, transporte, cultura, habitação e esporte e lazer – a Constituição transferiu aos municípios a responsabilidade pela sua oferta, o que gerou uma situação peculiar no país.

Naquele momento histórico, a expectativa democrática, pós-ditadura civil-militar (1964/1985), exigia uma aproximação com a realidade das comunidades e suas famílias, procurando incorporá-las à vida societária de forma qualitativamente superior, em especial, considerando as condições e o local onde elas viviam. No entanto, a Constituição apresentou uma proposta de desconcentração dos recursos financeiros de cerca de 20% para municípios e estados, mas não apresentou um projeto de redistribuição de renda mais efetivo para o país, mantendo, portanto, as graves diferenças e distorções regionais que fazem do Brasil um dos países de maior desigualdade socioeconômica do mundo. Pelo seu produto interno bruto (PIB), o Brasil não é considerado um país pobre, mas desigual, e as consequências para o atendimento dos direitos sociais não passam impune por esta circunstância.

Essa descentralização constitucional, sem considerar as características especiais da situação sociopolítica e financeira dos municípios, levou a um processo exacerbado de municipalização das políticas sociais básicas. Cerca de 70% dos 5.570 municípios do país possuem duas características comuns: contam com até 20.000 habitantes, e dependem financeiramente do chamado Fundo de Participação Municipal (FPM), fruto de repasse de recursos federais, o que expressará a dependência às transferências federais para a sobrevivência econômica. São, portanto, municípios “pobres”, sem autonomia financeira, e suas arrecadações de impostos e taxas próprias não superam, na maioria dos casos, 5% de seus orçamentos anuais.

De outra parte, cerca de, apenas, 250 municípios são responsáveis por 72% dos 190 milhões da população brasileira e do atendimento aos direitos sociais dessa população, o que expressa o rápido e desorganizado processo de urbanização brasileira.

1 O artigo 6º da Constituição Federal estipula como 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.

Admite-se, no debate teórico, que o processo de municipalização ideal propiciaria não só um maior desenvolvimento local, como também que esta proximidade possibilitasse uma maior participação e envolvimento dos diferentes grupos sociais das cidades – em qualidade e quantidade – na definição, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

No entanto, não é este o quadro que temos no país. Percentual significativo dos atendimentos das políticas sociais acabou sendo terceirizado, ou seja, transferido para terceiros, em especial, organizações não governamentais, pela incapacidade dos municípios darem conta das novas tarefas que lhes foram repassadas, fruto da ausência de um aparato técnico mínimo, de recursos econômicos suficientes e de pessoal especializado, que pudessem, em curto prazo, responder à sua nova missão.

Em meados da década de 1990, esta situação foi agravada em função de dois atos legais que implicaram mudanças fundamentais no aparelho público e na vida das pessoas: a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC 19) e a Lei Complementar 101 de 2000 que trata da Responsabilidade Fiscal (LRF). A primeira, que reformou o Estado Brasileiro, e a segunda, que estabeleceu, dentre outros aspectos, limites orçamentários – de, no máximo, 60% – no percentual de gasto com a folha de pagamento de pessoal, para os Estados e Municípios.

A reforma do Estado brasileiro, constante da EC 19, exigiu modificações substantivas no cotidiano das esferas públicas, pois a introdução do conceito de *público não estatal* – utilizado pela primeira vez na República brasileira – levou a que a responsabilidade pela oferta dos serviços, historicamente considerados como obrigações privativas do Estado, pudesse ser transferida a terceiros, em particular, os “serviços que atendessem ao interesse público”. Introduzia-se, agora com legitimidade legal, a possibilidade da privatização e da terceirização dos serviços públicos, já em franco desenvolvimento em todo o país, por meio das organizações sociais civis de interesse público (OSCIP).

Bresser-Pereira,² ao expressar quais seriam os componentes ou processos básicos que impactariam o Estado Social-Liberal em consequência da reforma do Estado dos anos 90, elenca:

² Luiz Carlos Bresser-Pereira foi Ministro do 1º Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), tendo assumido o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que articulou a Reforma Gerencial do Estado brasileiro, entre 1995 e 1998.

a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização (este último processo implicava na transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado prestava) [...]. (1997, p. 18)

A quebra da isonomia salarial entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (atual *caput* do art. 39 da Constituição Federal) e a autorização da realização dos “contratos de gestão”, com transferência total ou parcial de serviços (atual *caput* do art. 241 da Constituição Federal), viabilizaram, rapidamente, este processo de terceirização e privatização dos serviços públicos, sem obediência necessária sequer ao padrão de remuneração dos serviços públicos. O art. 241 da Constituição Federal passou a vigorar, fruto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 2135), com a seguinte redação:

Art. 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargo, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Por meio desses Contratos de Gestão, funcionários públicos e agentes contratados podem, a partir de então, com justificativa fundamentada, receber remunerações diferenciadas por serviços semelhantes.

Bresser-Pereira busca justificar a necessidade premente da reforma do Estado, naquele momento histórico, inclusive, como uma possibilidade de melhor relação entre governo e sociedade civil, estabelecendo uma relação mais efetiva entre a governança e a governabilidade.

[...] Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. No seio do Estado estrito senso, onde se realizam as atividades

exclusivas de Estado, a clara distinção entre secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras autônomas implica em criação ou redefinição das instituições. No plano das reformas, muitas delas implicam na criação de novas instituições, entendidas estas, de forma restrita, como instituições organizacionais (isto é especialmente verdade para as instituições voltadas para o controle social), [...] a garantia de participação nas decisões políticas das instituições públicas não-estatais. (1997, p. 19)

Ora, uma das grandes dívidas sociais que o Brasil precisava enfrentar era exatamente a ausência do aparato público nos municípios pobres para o pleno atendimento das políticas sociais. Limitada agora sua ação pela LRF, os municípios passaram a viver, até o presente momento, um impasse: ou atendem o conjunto dos cidadãos e suas famílias nos seus direitos sociais, através de equipamentos sob a responsabilidade da administração direta e são “punidos” pela LRF, ou transferem esta ação para terceiros, restando-lhes, no máximo, um controle pró-forma, com baixa ou nenhuma participação popular.

O fato é que esta nova equação entre prestação de serviço público e os gastos diretamente relacionados aos mesmos receberam respaldo em grupos da sociedade civil. Segundo Landim,³ se na década de 70, as organizações não governamentais buscavam distanciamento dos governos, justamente por terem como bandeira a busca da justiça social, nos anos 90, elas irão gradativamente reivindicar suas posições de públicos não estatais⁴ uma vez que já desenvolviam ações de responsabilidade do Estado.

Na busca de uma justificativa teórica e política do novo desenho de Estado a ser implementado no Brasil e para evitar manifestações populares contrárias

3 Dois trabalhos acerca das organizações não governamentais que permitem conhecer o surgimento das mesmas, sua transformação frente às mudanças das políticas macro no campo dos direitos sociais, e, conseqüentemente o papel das mesmas nas políticas públicas brasileiras são o de Landim e Ferreira “*Sem fins lucrativos. As organizações não governamentais no Brasil*” de 1988 e o de Hebe S. Gonçalves (org.). “*Organizações não governamentais: soluções ou problemas?*” de 1996.

4 Estudo de Gonçalves (1996) aponta que na década de 70, 10% dos recursos utilizados pelas ONGs eram públicos; em 85 passaram para 30%; e em 93 somavam 50% de seus recursos. A autonomia frente ao Estado se transforma em uma relação dependente; na fusão, as ONGs perderam sua capacidade reivindicatória, pelo caráter eminentemente assistencial que assumiram.

Bresser-Pereira faz o discurso retórico abaixo – discurso com nítido tom de convencimento e persuasão.

Poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas sim públicas não estatais. (1997, p. 26)

O quadro nacional não é simples, pois estava evidente a insuficiência numérica dos equipamentos públicos no momento da descentralização administrativa – o que obrigaria os municípios a expandirem de forma significativa este número, superando o percentual estabelecido em lei, uma vez que o gasto principal e permanente para essa expansão seria com pessoal.

O percentual de 60% dos orçamentos municipais e estaduais para gastos com pessoal, limitado pela LRF, só seria viável em países ricos ou em países que já atendiam os direitos sociais, em número e forma estáveis, mas é inviável em países pobres e em desenvolvimento, com defasagens históricas na oferta de serviços públicos, gratuitos e de qualidade.

Esta ponderação é necessária para se compreender a opção, nem sempre desejada, pela terceirização de parte significativa da oferta dos serviços sociais, em todas as áreas. Na área da saúde, por exemplo, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), mas, ao mesmo tempo e em seu interior,⁵ os brasileiros viram ampliar, intensamente, os grupos privados de atendimento, com cessão inclusive dos próprios equipamentos públicos a terceiros,⁶ sejam hospitais, unidades básicas

5 Farias *et al.* apresentam os descompassos, frutos da regulação do SUS, entre a oferta na área pública e na área privada – “Do total de 11.338.039 internações ocorridas em 2006 [...], o setor privado/conveniado foi responsável pela realização de 56,6%, representando um montante de R\$ 6.998.043.548,10, ou seja, algo em torno de 60,4% dos gastos com internações em 2006. Estes dados demonstram um crescimento expressivo das internações em hospitais públicos, porém revelam a falsa complementaridade do setor privado/conveniado, que nasce e permanece superando os hospitais públicos na rede de assistência à saúde do SUS” (2006, p. 1047).

6 Ofício apresentando minuta de Projeto de Lei para a criação do PROSUS dirigido à Presidente Dilma Rousseff, pelos Ministros da Saúde e da Fazenda, em junho de 2013, reitera a posição política de reafirmação de opção política pela privatização e terceirização de serviços próprios da esfera pública – “Em razão da

de saúde, ou de serviços especializados, bem como o crescimento dos “planos de saúde” privados, sempre restritivos no atendimento, mas resultantes, também, dos insuficientes recursos financeiros destinados à implantação do SUS em todo o país.

Isto não significa que o SUS não tenha se constituído em importante política de atendimento à saúde, até porque Farias *et. al.*, ao analisarem o processo de regulação do SUS, reiteram a importância do SUS no Brasil.

Ao longo desses vinte anos de existência, o SUS apresenta números imponentes, dignos do maior projeto público de inclusão social no Brasil. Conforme dados do Ministério da Saúde (MS) são realizados, em média, por ano, onze milhões de internações, 1,4 bilhão de procedimentos ambulatoriais, 44 milhões de consultas especializadas e 250 milhões de consultas básicas por uma enorme rede, composta de mais de 5,8 mil hospitais, sessenta mil unidades ambulatoriais e quinhentos mil leitos. (2011, p. 1045)

Criado o Sistema Único de Assistência Social (Lei nº 8742, de 07/12/1993 -SUAS), quase quinze anos depois da promulgação da Constituição Federal, assistiu-se, a maioria dos serviços da área de assistência social – asilos, orfanatos, atendimento de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social ou em medida socioeducativa – ser transferida para responsabilidade de privados, por meio das organizações sociais civis de interesse público.⁷

O processo de privatização e terceirização do atendimento aos direitos sociais atribuídos aos serviços públicos, de forma praticamente obrigatória, “naturaliza-se”, interrompendo um processo legítimo de construção permanente de ações integradas desse atendimento, que vinha se instalando sistematicamente no país.

As imposições dessa política econômica vêm configurando, para além da relação do Estado com os cidadãos e a respectiva oferta de serviços sociais, uma

importância estratégica das entidades para o sistema (sic) de saúde, o Ministério da Saúde destinou, só no ano de 2012, aproximadamente R\$ 11,6 bilhões aos Fundos de Saúde Estaduais e Municipais de Saúde para fins de financiamento de ações e serviços de saúde, desenvolvidas pelas instituições privadas sem fins lucrativos que prestam serviços ao SUS”.

⁷ O processo de terceirização da realização dos direitos sociais também foi adotado por Estados ricos do país, como o Estado de São Paulo, que o autoriza e o incentiva, no atendimento de creches, hospitais, centros de cultura e de esportes.

compreensão acerca da estrutura fundamental dos próprios direitos sociais, ou seja, o que de fato deve ser considerado como um direito e se estes deverão ser, necessária e obrigatoriamente, um direito de todos.

Universalização dos direitos e Focalização

Constata-se que, por pressão, inclusive dos órgãos internacionais de financiamento – particularmente o Banco Mundial e o BIRD –, as recomendações para os países pobres ou em desenvolvimento estimulam que esses abram mão do conceito de direito social como direito de todos e, portanto, “garantido pelo Estado”, e trabalhem com o conceito de “prioridade social”, com políticas “focalizadas” em que os mais pobres e mais vulneráveis tenham prioridade. Na prática, primeiro atende-se a estes segmentos “prioritários” e, em seguida, constata-se que só há recursos para estes quando houver. Ou seja, o conceito de universalidade começa a ser substituído pelo de equidade. O que vai valer, de ora em diante, é o atendimento aos miseráveis, aos que não tenham nenhuma condição de sobrevivência social. Os outros deverão buscar alternativas mais simples de vida e considerar seus postos de trabalhos como oportunidades únicas, usufruindo o que for possível, pois a estabilidade no emprego se coloca como um conceito superado.

Um dos diagnósticos mais comuns para este fato é o aumento de desemprego no mundo, gerando poucas ou baixas expectativas de trabalho, especialmente para os mais jovens, uma vez que o mercado capitalista, cada vez mais globalizado, tem reduzido o número de postos de trabalho e da mão de obra empregada, contrariando a expectativa de pleno emprego e de bem-estar social.

Eduardo Fagnani aponta claramente a polarização entre estes dois conceitos.

As tensões entre paradigmas tão antagônicos são evidentes: a seguridade social *versus* o seguro social; universalização *versus* a focalização; a prestação estatal dos serviços *versus* privatização; os direitos trabalhistas *versus* a desregulamentação e flexibilização. Em suma, este é o contexto de tensões pelas quais as políticas sociais estão sendo submetidas desde 1988 até os dias atuais. (2009, p. 712)

Diante da impossibilidade da negação política e histórica do rol de direitos sociais, que compreendem os direitos humanos, há uma proposta, não claramente explicitada, de “enxugamento” – ou reconceituação – do que será ofertado como direito social, bem como quem deverá ser o público alvo destes serviços, se adotada a política de atendimento focalizado. A compreensão do “todos” – condição essencial da democracia republicana – passa a ser ressignificada e o estabelecimento de critérios de ordem econômica, majoritariamente, definem e limitam os grupos e as famílias que terão direito e acesso aos serviços públicos ofertados.

As políticas de bem-estar social adotaram como medida universal, sem distinção entre os países e suas peculiaridades sociais e geopolíticas, o valor de US\$ 1,25 diário para situação de indigência (miserável) e US\$ 2 diários para situações de pobreza, referências estas arbitradas pelo Banco Mundial como indicadores de pobreza ou miséria e adotados pelo Brasil, a partir de 2011, enquanto um dos oito compromissos assumidos com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Segundo Fagnani (2012), a partir desta medida a focalização se concentrará, declaradamente, naqueles que compõem o grupo dos que recebem menor valor.

Em julho de 2010, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) assumiu o valor de R\$ 70,00 por mês, por domicílio, como referência para indicar a extrema pobreza, valor adotado pelo Programa Brasil Sem Miséria.⁸ Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, apresentados pelo MDS, as

[...] famílias menos favorecidas ocupam 8,6 milhões de domicílios. A maioria mora em áreas urbanas (53%), no Nordeste (59%), é jovem (51% têm até 19 anos e 40%, até 14 anos) e negra (70%). São analfabetos 26% deles. Suas casas têm menor acesso a luz, água, esgoto, do que o resto da população.

8 Conforme apresentação do Programa no site do MDS: “O público prioritário do Plano são os milhões de brasileiros que, a despeito dos reconhecidos avanços sociais e econômicos do país nos últimos anos, continuam em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a R\$ 70” (Brasil 2011b), em consonância com o expresso pelo PNUD: “pessoas em situação de pobreza extrema são aquelas que apresentam uma renda média de R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 por mês”.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) nos Objetivos do Milênio, o

Brasil já cumpriu o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015: de 25,6% da população em 1990, para 4,8% em 2008. Mesmo assim, 8,9 milhões de brasileiros ainda tinham renda domiciliar inferior a US\$ 1,25 por dia até 2008. Para se ter uma ideia do que isso representa em relação ao crescimento populacional do país, em 2008, o número de pessoas vivendo em extrema pobreza era quase um quinto do observado em 1990 e pouco mais do que um terço do valor de 1995. Diversos programas governamentais estão em curso com o objetivo de alcançar essa meta.

Este mesmo órgão, em Relatório de 2014, informa que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil apresentou melhora em 2013, confirmando uma trajetória de crescimento constante durante as últimas três décadas. As evoluções nas três dimensões do índice: vida longa e saudável, educação e padrão de vida decente, mostram uma convergência rumo a uma maior harmonização do desenvolvimento humano no Brasil, ao longo dos anos (PNUD, 2014).⁹

Cabe, porém, considerar a Nota Técnica do IDH para o Brasil.

O IDH aponta valor médio das conquistas básicas de desenvolvimento humano de um país. Como todas as médias, o IDH mascara a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano pela população a nível nacional. O RDH de 2010 introduziu o IDH ajustado à desigualdade (IDHD), que leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH [...]

⁹ Estes dados fazem parte do Relatório do Desenvolvimento Humano 2014, lançado pelo PNUD em 24/07/2014, em Tóquio, no Japão. Diz o Relatório: “Com um IDH de 0,744, o Brasil melhorou uma posição em relação a 2012 no ranking de países, aparecendo agora em 79º, entre os 187 países e territórios reconhecidos pela ONU. Este IDH é superior ao IDH médio da América Latina e do Caribe (0,740) e ao IDH calculado para os países de Alto Desenvolvimento Humano (0,735), grupo do qual o Brasil faz parte. Das 102 nações que compõem os grupos de Muito Alto e Alto Desenvolvimento Humano, apenas 18 apresentaram melhora no ranking em relação ao ano anterior, dentre as quais o Brasil”.

O IDH do Brasil para 2013 é de 0,744. No entanto, quando esse valor é descontado pela desigualdade, o IDHAD cai para 0,542, uma perda de 27%, devido a desigualdade na distribuição dos índices. (PNUD-HDR 2014, p. 5, grifos do autor)

Nesta mesma linha, os dados apresentados por Lemos (2012) dão a devida dimensão a esta situação de desigualdade, ao apresentar os dados regionais referentes à participação dos estados na composição do PIB, no período de 2000 a 2009, no Brasil.

[...] carentes, como Norte e Nordeste, têm participação apenas marginal na composição do PIB agregado nacional, [...] Numa leitura destes dados, observa-se que a região Sudeste detém bem mais da metade do PIB agregado do Brasil em toda a série apresentada. Observa-se também que há um declínio desta participação ao longo da série apresentada, sendo o Centro-Oeste a região que mais se beneficia dessa queda de participação do Sudeste no PIB ao longo dos primeiros anos da primeira década deste milênio. São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais mantêm hegemonia na apropriação do PIB agregado em todo o período. [...] A região Norte saiu de uma participação de 4,6% em 2000 para 5,04% em 2009. O Nordeste, em 2000, participava com apenas 13,1% do PIB brasileiro e concluiu 2009 participando com apenas 13,51% do PIB nacional daquele ano. Assim, as regiões Norte e Nordeste juntas (que somam 16 estados e 36% da população brasileira) tinham uma participação no PIB brasileiro de 2009 apenas um pouco maior do que a metade do PIB agregado de três estados do Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). [...] Em 2009, a situação piorou no que concerne às desigualdades na apropriação do PIB agregado entre os municípios brasileiros. Com efeito, dos 5.564 municípios contabilizados naquele ano, 4.749 (85,4%) tinham PIB per capita anual que era menor do que a média do país. O PIB médio desse grupo era de apenas R\$ 9.014,41 por ano, o que equivalia a 53,3% do PIB per capita anual do Brasil daquele ano de 2009. (2012, pp. 111-119)

Há fatores que se agregam aos recortes delineados de cada e a cada política social – a própria compreensão que cada área da política social tem a respeito

dos grupos alvo de suas intervenções. As secretarias¹⁰ ou órgãos públicos operacionalizam suas ações a partir de referenciais teóricos que não têm, a princípio, convergências.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), programa de assistência do MDS, implementado após muitas lutas sociais, destinado aos idosos e às pessoas com deficiência, apresenta-se como exemplar na representação da focalização no campo das políticas sociais. Este programa de proteção social estipula como linha de corte para se ter acesso, em ambos os casos, renda familiar mensal per capita inferior a um quarto de salário mínimo, sem discussão fundamentada sobre qual seria o conjunto de necessidades que atingem as famílias e estes grupos sociais.

Segundo o Relatório de Gestão do MDS em 2011,¹¹

[...] a Taxa de Concessão do Benefício para Pessoa com Deficiência alcançou 43,4% do quantitativo de benefícios requeridos no ano, um resultado 2,1% menor do que em 2010. [...] Em relação ao total de concessões, a proporção de novos benefícios concedidos para as pessoas com deficiência foi 4,3% menor que em 2010, alcançando 50,8%. *Essa diminuição pode ser explicada pela restrição de gastos com passagens e diárias, que dificultaram o agendamento da avaliação de requerentes.* (Brasil 2011b, p. 123, grifos nossos)

Ainda que a própria concepção do benefício dê indícios de ter como fio condutor e ancoragem a capacidade de filiação social das pessoas com deficiência, o que significaria contemplar na análise para sua concessão a rede de proteção na qual esta pessoa está inserida, a possibilidade de entrada no mundo do trabalho e sua relação direta com os cuidados com a vida diária, a seleção dos beneficiários

10 Em pesquisa desenvolvida pelas autoras, no município de Campinas/SP, entre os anos de 2000 e 2003, junto a grupos de pessoas com deficiência, órgãos públicos municipais e Conselhos de Direitos, com intuito de se saber como era viver em uma cidade na condição de pessoa com deficiência, obteve-se como um dos resultados, a inexistência de um fio condutor nos trabalhos entre os diversos órgãos municipais, a começar pela própria definição de “deficiência”.

11 Os dados em percentagem da citação referem-se aos seguintes valores absolutos, em 2010 – 1.778.345, e, em 2011 – 1.907.511, conforme dados apresentados no Relatório de Gestão (2011, 50). Os Relatórios de Informações Sociais apresentam os seguintes dados de atendimento do BPC para pessoas com deficiência, em 2012 - 2.021.721, em 2013 - 2.141.846, e, em 2014 - 2.223.229.

é da responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A avaliação realizada pelo INSS irá, de forma prioritária, indicar o grau de incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Trata-se de um ponto extremamente polêmico. As diretrizes políticas brasileiras, das diversas áreas das políticas sociais, que têm a questão da deficiência como foco, apontam para uma aproximação com o modelo social de compreensão da deficiência, o qual se compreende estabelecer diálogo direto com a proposição de filiação social. No entanto, o procedimento adotado pela perícia médica se pauta no modelo orgânico para definição da deficiência. Soma-se, ainda, a confusão que se estabelece entre autonomia e independência. Ter independência para a realização de atividades cotidianas não significa ter autonomia neste mesmo cotidiano. Tal confusão tem permitido que pessoas com quadros em que não haja limitação física sejam consideradas amplamente aptas para o trabalho, ainda que no cotidiano familiar sejam dependentes dos adultos para a manutenção da rotina diária. Assim, têm sua solicitação para o recebimento do BPC negada.

A assistência social é uma das áreas mais precárias e mais privatizadas no Brasil. Não só o número de equipamentos públicos é insuficiente – cerca de 30% somente das necessidades totais – como a maioria foi privatizada ou terceirizada.

Da mesma forma, poder-se-ia pensar nos programas e ações da área cultural e esportiva destinados ao atendimento público – não computados os “eventos”, porque constituem ações sem periodicidade regular. Estes têm sido aparentemente desenvolvidos por órgãos ou secretarias estatais, mas, na maioria das vezes, o são por meio das organizações sociais vinculadas, ao desenvolvimento de projetos junto aos grupos “carentes” e suas famílias ou das “periferias” dos centros urbanos.

A justificativa apresentada para estes “recortes” e “reconfigurações” das políticas, que garantiriam o acesso de todos aos direitos sociais, tem um forte apelo popular: a necessidade de o Estado atender aos grupos mais marginalizados e discriminados socialmente. Esta parece ser uma realidade incontestável, uma vez que, apesar dos avanços, percentual significativo da população brasileira vive de forma marginalizada do acesso aos direitos sociais. No entanto, não se tem informações avaliativas suficientes das ações desenvolvidas, para se afirmar que as propostas apresentadas vêm contribuindo de forma significativa para a inserção/

inclusão daqueles sujeitos-alvo e suas famílias em novas formas de integração e participação social.

Cenário atual: avanços e contradições

É verdade também que não estamos mais no ponto “zero”: passos e avanços foram dados visando ao atendimento, cada vez maior, de grupos sociais marginalizados nas diferentes políticas sociais. Cada área social, na maioria das vezes – e com as melhores intenções – caminhou na busca de suas metas e alternativas particulares para atingir seu objetivo maior: o atendimento de qualidade a todos os brasileiros.

Uma avaliação, ainda que superficial, do atendimento nas áreas sociais oferece um quadro em que a população brasileira vem se conscientizando de seus direitos. Assim, na área da educação básica – incluindo educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e a educação de jovens e adultos – pode-se afirmar que o objetivo do atendimento estatal chega perto do ideal, pois, cerca de 80%, das 50 milhões de crianças, jovens e adultos matriculados, no ano de 2014, nas redes de ensino, frequentavam uma escola pública municipal, estadual ou federal. Já na educação superior, o quadro é totalmente diverso, uma vez que, cerca de 75% dos mais de sete milhões de alunos matriculados em cursos de nível superior estão frequentando uma escola superior privada,¹² e com bolsas de estudo subvencionadas pelo Poder Público.

Na área da saúde, os avanços também foram evidentes ainda que o atendimento esteja longe de ser universalizado. Locais e vilas onde uma Unidade Básica de Saúde (UBS) jamais havia chegado começou a ser realidade para muitas famílias. Os recursos financeiros e o pessoal disponível, no entanto, são decididamente insuficientes.

12 O Programa Universidade Para Todos (PROUNI), por exemplo, ofereceu no 1º semestre de 2012, 194 mil bolsas para cursos nas escolas privadas de nível superior, ainda que de qualidade duvidosa. O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é outra fonte de recursos públicos que financia, com juros subdimensionados, o pagamento de mensalidades a estudantes do ensino superior privado, independente de contrapartida na melhoria da qualidade de seus ensinos. Em 2011, os recursos públicos investidos no FIES foram da ordem de dois bilhões de reais, atingindo em 2013, no entanto, cerca de sete bilhões de reais, o que mostra a priorização que vem sendo dada para a atuação de empresas privadas no setor de educação.

A cultura, o esporte e o lazer talvez sejam as políticas sociais mais sacrificadas em termos de oferta pública, pois têm representado, no máximo, entre 0,8 e 1% dos orçamentos públicos, na maioria dos estados e municípios. Isto traduz, de certa forma, que um país no qual a fome ainda existe, cultura e lazer não podem ser priorizados.

Não por acaso, como mostra o Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE, em 2012, apenas 25% dos municípios possuíam museus e cerca de 10% possuíam cinema. Dados apresentados pela pesquisa sobre práticas artísticas e culturais, realizada pelo IPEA, em 2010, apontaram que, das pessoas entrevistadas, apenas 7,4% delas iam, mensalmente, a museus ou centros culturais. Em relação aos espetáculos de teatro, circo ou dança, a frequência mensal era de 14,2% das pessoas. O Plano Nacional de Cultura, em 2011, sustentado pelos estudos acima, em uma de suas metas indica o aumento desejável para 60%, no número de pessoas que deveriam frequentar museus, centros culturais, cinemas, espetáculos de teatro, circo, dança e música, desvelando a situação precária do usufruto deste direito social, uma vez que o Plano Decenal não podia prever, por irrealizável, 100% de participação pela população brasileira.

Na área do transporte público – praticamente todo ele terceirizado – a situação é de gravidade, pois se trata de política-meio para a efetivação das políticas sociais, que frequentemente inviabilizam o acesso da população aos seus direitos. Sem dúvida, a gratuidade é a primeira prioridade quando se discute a política de transporte, mas quando se constata que na cidade mais rica do país – a cidade de São Paulo – raros são os ônibus que permitem o acesso de um cadeirante, é fácil imaginar a situação de precariedade dos cidadãos e suas famílias que tenham dificuldades de locomoção em todo o país.

Ainda não se colocam como critérios de avaliação: o conforto, as revisões mecânicas constantes dos ônibus ou vans e, também, a pontualidade e regularidade no processo de atendimento, pois para os prestadores deste serviço público estas são questões inviáveis ou, até o momento, dispensáveis.

Em relação à área de habitação popular, iniciativas vêm sendo tomadas, dos “mutirões” aos programas de crédito menos burocratizados, mas, mesmo assim, constata-se que o número de favelas e ocupações vem crescendo em toda grande cidade, indicando que esse problema social está longe de ser solucionado. Não por

acaso, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto tem crescido sobremaneira nas grandes cidades. O Fórum Nacional da Reforma Urbana vem apresentando em suas discussões a compreensão de que as chamadas moradias populares pudessem ser gestadas no

[...] sentido de recuperar os valores comunitários, a autoestima das famílias envolvidas, e um modo de viver que enfrente, de forma coletiva, as demais lutas que aquela comunidade tem pela frente e construa um ideário de inclusão e superação das desigualdades não só socioeconômicas, mas também de gênero, etnia, geracional, entre outros. (2008, p. 14)

Segundo Bonduki, “entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões, para 125 milhões” (2008, p. 73), e, entre “1991 e 2000, a população favelada cresceu 84%, enquanto a população geral teve uma elevação de apenas 15,7%” (2008, p. 89). A instalação do chamado *caos urbano* apresenta-se como concepção de política adotada nesta área de atenção social, intensificando os processos de

[...] urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão autoempreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais. (2008, p. 75)

Atente-se que, no campo, o Brasil é campeão em latifúndios, não tendo realizado a reforma agrária, situação esta já superada na maioria dos países em desenvolvimento. Atualmente, também no campo, a discussão e os projetos diferenciados de construção popular vêm ganhando espaço e atenção nas políticas estaduais e municipais, o que indica processo de mobilização social importante. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), no entanto, enquanto um dos movimentos sociais e populares mais organizados do país é expressão da ausência de ações mais consistentes nesta área da política social.

Conselhos de defesa dos direitos, movimentos populares e sociais na avaliação das políticas públicas

Há consenso de que onde as comunidades se mobilizaram para criar conselhos populares, com representação de diferentes segmentos sociais, no acompanhamento das políticas, estas tenderam a traduzir, de maneira mais permanente e interessante, as necessidades e interesses da população.

Legislações específicas das áreas de atenção aos direitos sociais preveem que o acompanhamento do desenvolvimento das políticas e ações sociais deva ser feito por Conselhos Estaduais, Municipais, Regionais ou usuários e suas famílias, instituídos especificamente para este fim. No entanto, do ponto de vista da efetividade do cumprimento de seus objetivos, este processo tem ficado praticamente a cargo dos próprios órgãos públicos, ou seja, o Poder Executivo detém o poder de designação dos representantes da sociedade civil e o maior número de conselheiros. Desta forma, a avaliação das políticas sociais tem seu monitoramento realizado pelos próprios gestores destas ações ou responsáveis por convênios, ficando restrita, na maior parte das vezes, à avaliação da própria oferta e não necessariamente da qualidade e adequação dos serviços oferecidos.

As avaliações de ações em desenvolvimento das diferentes áreas dos direitos sociais têm priorizado e destacado dados estatísticos de caráter generalistas e generalizantes, não apresentando a avaliação que os usuários e suas famílias fazem destas ações. As avaliações de políticas sociais têm estado centralizadas no campo da economia e da assistência social, sendo raros os trabalhos que buscam avaliar os impactos em outras áreas, de forma integrada, como, por exemplo, educação-cultura, saúde-educação, assistência social-lazer.

Exceção a esta situação generalizável foi a criação de Conselhos Populares que a área da saúde, de forma pioneira, conseguiu implementar e que define, até hoje, programas e políticas que podem interferir de forma significativa nos programas oficiais. Estes Conselhos, organizados em geral nos municípios de capitais dos estados, têm conseguido – às vezes com apoio, outras vezes, à revelia – forçar a agenda nacional e realizar suas reuniões agregando representantes de quase

todos os estados, com representantes de origem popular, em número apreciável, o que tem permitido a produção “paralela” de avaliações que fogem um pouco aos relatórios oficiais, de caráter puramente burocrático-formal ou autoelogioso às ações governamentais. Muitas vezes, essas avaliações obedecem à espécie de ritual democrático viciado, no qual se conhecem as conclusões antes mesmo de serem iniciadas as discussões.

Nas áreas da Cultura e do Esporte não se conhecem, ainda, experiências significativas nesta direção. As poucas que existiram aconteceram em função de eventos especiais, fruto de decisão governamental, equivocada ou polêmica, que motivou reuniões ou encontros esporádicos de representantes das áreas, mas não se encontrou registrada nenhuma iniciativa de caráter popular envolvendo os usuários em Conselhos deliberativos ou equivalentes. Na área da Cultura, o que se inovou foi a constituição de Comissões Especiais de avaliação de projetos de intervenção artística nas cidades, nas quais diferentes segmentos da área artística têm representação.

Na avaliação das políticas sociais deve-se ter como pano de fundo a situação concreta de penúria da maioria dos municípios brasileiros e oferecer alternativas objetivas para que estes municípios possam viabilizar a constituição de instâncias de avaliação e acompanhamento do desenvolvimento das políticas. É fato que os cidadãos-usuários historicamente foram marginalizados desse processo de participação direta na proposição e avaliação das políticas públicas, o que pode ser um objetivo a ser atingido a curto e médio prazo, se conseguirmos definir nos atos legais que “quem usa e quem convive” é quem deve avaliar o sucesso, o fracasso e a adequação das experiências de intervenção social.

Considera-se como avanço político, e sem dúvida o é, a existência de Conselhos Municipais e Estaduais de Defesa de Direitos das Pessoas com Deficiência. No entanto, a situação destes Conselhos reflete o quadro nacional dos municípios brasileiros, no sentido da fragilidade técnica e política que envolve a complexidade de um “Conselho de Defesa de Direitos”. O perfil de ação política dos Conselhos, como instância na defesa dos direitos do grupo que representa, está vinculado às formas de configuração dos mesmos: a localização na estrutura administrativa dos governos municipais ou estaduais, o papel que estes Conselhos assumem

nas diferentes gestões, a representatividade e paridade entre os representantes do governo e da sociedade civil, a definição da representatividade do próprio segmento de pessoas com deficiência – a família, as organizações ou as próprias pessoas com deficiência.

Admite-se que a gestão democrática no acompanhamento das políticas é a variável principal que garante a qualidade do atendimento e permite avaliar, verdadeiramente, a satisfação dos usuários.

O caráter que os Conselhos assumem nas administrações públicas também condiciona a sua atuação. Os Conselhos de Defesa de Direitos são em sua maioria consultivos e não deliberativos. A condição de “consultivo” restringe aos Conselhos o papel de emissão de pareceres, e muitas vezes sequer são consultados pelos governos – municipal ou estadual – acerca de políticas a serem implementadas, visando atender aos direitos sociais.

A condição de “deliberativo” ampliaria este papel na medida em que permitiria ao Conselho, ao menos potencialmente, aprovar ou não a efetivação de determinada política. No entanto, a função deliberativa nem sempre vem acompanhada do poder de decidir a forma como determinadas políticas serão efetivadas. O Conselho que define a forma de execução da política social é aquele que, em geral, detém algum recurso financeiro vinculado a um Fundo Nacional – os recursos do SUS na saúde, o FUNDEB na educação e o SUAS na assistência social – e, portanto, tem algum poder de “mandar fazer”. A adoção de convênios com instituições prestadoras de serviço, por exemplo, poderia ou deveria ser avaliada por estes Conselhos, na medida em que estes convênios implicam na destinação de recursos financeiros, e poderiam sugerir continuidade ou ruptura dos mesmos, com razoável autonomia, o que raramente acontece.

Da mesma forma que as relações entre estados e municípios e destes com o governo federal não constituem, na tradição da República brasileira, ações colaborativas, efetivas e sistemáticas entre tais esferas públicas, ocorrem as relações entre os Conselhos representantes das diferentes esferas administrativas. Além disso, as divergências político-partidárias têm sido fator impeditivo para que se estabeleçam planos nacionais, regionais ou locais que orientem as ações dos entes públicos, em um esforço comum, visando a maior e melhor oferta desses atendimentos, para além da duração de suas gestões.

Impõe-se, também, o investimento no processo informativo e formativo que as ações reivindicatórias podem promover para os próprios marginalizados de direitos e suas famílias. Sabemos que a conscientização do direito “aos direitos” é condição fundamental para o avanço a um patamar superior de cidadania, que possibilite uma sociedade menos injusta e mais inclusiva.

A ação do Ministério Público

Uma realidade nova em relação às políticas sociais no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, tem sido a ação do Ministério Público, no sentido de garantir que os direitos básicos sejam, de fato, oferecidos. A amplitude desta efetivação conta com a ação do Ministério Público ao descaso dos governos na oferta dos direitos sociais negados. Essa sua ação não tem se resumido, no entanto, a julgar ausências de atuação governamental, mas tem pressionado as respectivas esferas – em geral, os municípios – para que ofereçam estes serviços sociais de imediato.

Na área da Educação, a educação infantil, em especial a oferta de creches à população de baixa renda ou às famílias que a reivindicaram, tem recebido apoio e resposta prontamente. É importante reconhecer que os “excluídos” educacionalmente – as crianças pequenas e os jovens e adultos analfabetos – têm recebido, na pronta intervenção do Ministério Público, uma resposta eficaz para o atendimento de seus direitos. O mesmo se pode dizer do atendimento ao direito de matrícula em escola próxima à residência da criança, como garante o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em particular da criança com deficiência, pois ainda que seja ilegal, constata-se a negação de matrículas dessas crianças, por escolas públicas e privadas, com diferentes justificativas que só confirmam o preconceito.

É verdade, no entanto, que o Ministério Público ao exigir o cumprimento imediato de atendimento pela esfera pública, este ocorra de forma emergencial, e essa intervenção preciosa acaba favorecendo, contraditoriamente, o processo de terceirização. O ente público pressionado, não dispendo de imediato de vagas

para atender à solicitação judicial, acaba por contratar ou conveniar com terceiros este atendimento. E, realizado o atendimento solicitado, dificilmente o Ministério Público cobra – e acompanha a execução – um plano de construção ou ampliação do atendimento educacional direto, a curto e médio prazo; com isso, o provisório, frequentemente, tem se tornado permanente. E a privatização, a resposta oficial às pressões populares.

A área da saúde é a segunda área mais solicitada pela população para a intervenção do Ministério Público, não só para a oferta judicial de remédios aos portadores de doenças crônicas como também para atendimento hospitalar ou cirúrgico, que os planos de saúde privados, sempre que possível, deixam de atender, confiando que os brasileiros reclamam pouco e, menos ainda, de seus direitos.

É importante destacar que a defesa da autonomia das pessoas com deficiência, inclusive no campo jurídico, visando à vida independente, não deve implicar na ausência de ações de proteção, uma vez que há situações de vulnerabilidade social, de desfiliação familiar, de quadros altamente incapacitantes, para os quais o Ministério Público tem um papel preponderante em exigir a ação protetora do Estado no sentido de garantir o direito à vida com dignidade a estas pessoas.

O que significa assumir as deficiências como uma questão de direitos humanos?

A relação entre “pessoas com deficiência” e políticas sociais tem sido objeto de discussão em vários espaços acadêmicos e políticos. A questão da deficiência como uma questão de direitos humanos, como expresso na Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, do qual o Brasil é signatário – Decreto nº 6.949, de 2009 –, faz uma nova inscrição e constrói um novo aporte aos direitos das pessoas com deficiência e suas famílias para sua efetivação.

A mudança de paradigmas e a possibilidade da construção e compreensão da “deficiência” com base em um modelo social e cultural, e não do modelo reabilitador e biomédico, como frequentemente se faz, permitirão compreender as pessoas com deficiência por meio de um modelo ético-político.

No Preâmbulo da Convenção mencionada (item “m”) afirma-se

[...] *a promoção do pleno gozo dos direitos humanos, das liberdades fundamentais por estas pessoas com deficiência e sua plena participação, terão como resultado um maior sentido de pertencimento dessas pessoas, e consequentes avanços significativos no desenvolvimento econômico, social, humano das sociedades e na erradicação da pobreza.* (grifos nossos)

Esta afirmação explicitada na Convenção ratifica a condição das pessoas com deficiência como sujeitos de direitos e não como objetos de caridade e de tratamento médico ou de proteção social, exclusivamente, pressupõe assim considerar as pessoas com deficiência como sujeitos capazes da defesa dos seus direitos e da tomada de decisões sobre suas vidas, baseadas na liberdade. A Convenção citada reconhece universalmente a dignidade como inerente às pessoas com deficiência, afirmando a autonomia destas pessoas e a busca pela vida independente.

Como bem expressam Palacios e Bariffi, os valores que sustentam a deficiência como uma questão de direitos humanos:

[...] *la dignidad; la libertad entendida como autonomía - en el sentido de desarrollo del sujeto moral - que exige entre otras cosas que la persona sea el centro de las decisiones que le afecten; la igualdad inherente de todo ser humano - inclusiva de la diferencia -, la cual asimismo exige la satisfacción de ciertas necesidades básicas, y la solidaridad.* (2007, p. 23)

O olhar para com as pessoas com deficiência nesta perspectiva poderá modificar decididamente a construção de ações no campo das políticas sociais, na medida em que o ser humano estará em posição prioritária para explicitar, defender, propor alternativas de ações e políticas que contribuam para minorar, superar e atender melhor a sua situação de incapacidade ou limitação física, e, efetivamente, a garantia de sua filiação social.

Sem dúvida, circunscrever as políticas dirigidas às pessoas com deficiência à compreensão da produção social das incapacidades, à leitura do sujeito com deficiência como sujeito de desejos, à construção conjunta de processos de

intervenção, impõe uma reconstrução das orientações das ações, dos projetos e dos programas ofertados para as pessoas com deficiência.

Não há pior exclusão que a invisibilidade. Porém a visibilidade das pessoas com deficiência como ato político, muitas vezes, prescinde de ações propostas e viabilizadas pelas próprias pessoas com deficiência. O lema dos movimentos de vida independente das pessoas com deficiência, “nada sobre nós, sem nós”, tem sido um caminho a ser percorrido para sua efetivação nas diferentes instâncias de ações políticas.

Um dado extremamente complexo, ética e politicamente, indica o quanto este cenário está, ainda, sustentado por uma situação primária enquanto *locus* de partida – a situação concreta do preconceito. De acordo com Relatório¹³ apresentado por pesquisa desenvolvida em ambiente escolar, encomendada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC) à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), sobre atitudes preconceituosas, distância social e conhecimentos de práticas discriminatórias, 96,5% dos participantes afirmaram ter preconceito ou apresentaram algum distanciamento social em relação às pessoas com deficiência.

Esta constatação precisa ser objeto de discussão urgente, por todos aqueles envolvidos na definição e avaliação de políticas públicas, pois ela continua absolutamente atual.

O professor Paulo Freire nos inspira para que não mais se considerem as políticas sociais como “privilégios”, gerando situações de subalternidade para quem as recebeu, mas como expressão de cidadania, na *polis* onde todos têm iguais direitos.

Não precisamos nem sequer tentar definir o que entendemos por Direitos Humanos, mas no momento mesmo que pensamos em

13 Conforme o Relatório (2009), da referida pesquisa de campo, a mesma compreendeu 501 escolas dos 27 Estados brasileiros. A seleção das escolas respeitou a proporcionalidade das matrículas por região demográfica, localização da escola (capital e não capital) e nível/ modalidade de ensino (ensino fundamental regular, ensino médio regular e educação de jovens e adultos). Foram 18.599 respondentes, de cinco diferentes públicos presentes no ambiente escolar: 15.087 estudantes; 1.004 professores de português e matemática; 501 diretores de escolas; 1.005 profissionais de educação; 1.002 pais, mães e responsáveis, membros do Conselho Escolar ou da APM. As categorias pesquisadas compreenderam: necessidades especiais, questão étnico-racial, territorial, orientação sexual, socioeconômica, geracional e de gênero.

Educação e Direitos Humanos, direitos básicos, o direito de comer, o direito de vestir, o direito de sonhar, o direito de ter um travesseiro e à noite colocar a cabeça nele, pois este é um dos direitos centrais do chamado 'bicho gente', é o direito de repousar, pensar, se perguntar, caminhar; o direito à solidão, o direito da comunhão, o direito de estar 'com', o direito de estar 'contra'; o direito de brigar, falar, ler, escrever; o direito de sonhar, o direito de amar. Eu acho que estes são os direitos fundamentais, por isso mesmo comecei pelo direito de comer, de vestir, de estar vivo, o direito de decidir, o direito ao trabalho, de ser respeitado [...]. (Freire 1996[2001, p. 59])

Mas, como vivemos em um país e em um mundo em que o capitalismo é opção de política social e econômica, é fundamental o acompanhamento atento da implantação de cada uma das políticas públicas de direitos já conquistados, para se evitar eventual distorção provocada por projetos de políticas econômicas, nos quais, o lucro e o mercado orientem a sua manutenção, sua implantação ou sua exclusão.

Bibliografia

BONDUKI, N. (2008). “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.” *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, nº 1, São Paulo Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 10/07/2013.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.

_____. (1998). *Emenda Constitucional nº 19*, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil.

_____. (2000). *Lei Complementar nº 101*, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília.

_____. (2004). *Resolução nº 145*, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Aracajú. Brasília: Conselho Nacional da Assistência Social.

_____. (2009). *Decreto nº 6.949*, de 25 de agosto de 2009 - Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

_____. (2009). *Projeto de estudo sobre ações discriminatórias no âmbito escolar, organizadas de acordo com áreas temáticas, a saber, étnico racial, gênero, orientação sexual, geracional, territorial, de necessidades especiais e socioeconômica*. Produto 7. Relatório Final. Brasília: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas FIPE/MEC/INEP. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relatoriofinal.pdf>. Acesso em: 15/06/2011.

_____. (2011a). *Plano Nacional de Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura.

_____. (2011b). *Programa Brasil sem Miséria*. Brasília: Ministério de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=78. Acesso em: 10/09/2013.

BRASIL (2012). *Relatório de Gestão 2011*. Brasília: Ministério de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social.

_____. (2013). *EMI nº 000222/2013* – minuta de Projeto de Lei que propõe a instituição do Programa de fortalecimento das entidades privadas filantrópicas e das entidades sem fins lucrativos que atuam na área da saúde e que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde – PROSUS. Brasília: Ministério de Estado da Saúde, Ministério de Estado da Fazenda, Subchefia de Assuntos Parlamentares. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2013/22-MS-MF.htm. Acesso em: 10/07/2013.

_____. (2013). *Perfil dos Municípios Brasileiros 2012*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto de Geografia e Estatística – IBGE.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A. (1997). “Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.” *Cadernos MARE da Reforma do Estado 1*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

FAGNANI, E. (2009). “Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988/2008).” *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), pp. 707-719.

FARIAS, S. F.; GURGEL Jr., G. D.; COSTA, A. M.; BRITO, R. de L. e BUARQUE, R. R. (2011). “A regulação no setor público de saúde no Brasil: os (des) caminhos da assistência médico-hospitalar.” *Ciência e Saúde Coletiva* (Impresso), vol. 16, pp. 1043-1053.

FREIRE, P. (1996 [2001]). *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.

GONÇALVES, H. S. (1996). “O Estado diante das organizações não governamentais”, in: GONÇALVES, H. S. (org.) *Organizações Não-Governamentais: solução ou problema?* Rio de Janeiro: Estação Liberdade, pp. 47-57.

LANDIM, L. e FERNANDES, R. C. (1988). *Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER.

LEMOS, J. de J. S. (2012). *Mapa da Exclusão Social no Brasil. Radiografia de um país assimetricamente pobre*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

PALACIOS, A. e BARIFFI, F. (2007) *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos – Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Madrid: Editora Cinca.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. (2014). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2014. Sustentando o Progresso Humano: Redução da Vulnerabilidade e Construção da Resiliência*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em 24/07/2014.

_____. (2014). *Nota técnica explicativa aos índices compostos Brasil - Relatório do Desenvolvimento Humano 2014*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/Nota%20T%C3%A9cnica%20Brasil.pdf>. Acesso em: 24/07/2014.

_____. *Objetivos do Milênio – ODM*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 10/10/2013.

RODRIGUES, E.; PESSINA, L. e BARBOSA, B. R. (2008). “Produção social da moradia: desafios da política de habitação.” *Revista Trimestral de Debate da FASE*. Disponível em: www.unmp.org.br. Acesso em: 10/06/2013.

Passando a limpo o financiamento da educação nacional: algumas considerações

Lisete Regina Gomes Arelaro

Otaviano Helene

Lighia B. Horodynski-Matsushigue

Rubens Barbosa de Camargo

As discussões sobre o financiamento da educação no Brasil devem levar em conta a nossa situação sócio-econômica e algumas formas específicas da arrecadação tributária realizada em nosso país. Isso ocorre porque as principais fontes de recursos para o financiamento da educação nacional são originadas da efetiva arrecadação de *impostos*¹, os quais, por sua vez, têm seus montantes afetados pelo desempenho da política econômica vigente.

Por isso, segundo as opções de cada governo, as decisões acerca das políticas econômicas, tributárias e fiscais determinam tanto a arrecadação quanto a aplicação de recursos financeiros na educação.

Um importante aspecto da política econômica adotada pelo governo FHC foi a contenção de gastos — que ainda permanece no atual governo — para possibilitar o equilíbrio das contas públicas e viabilizar prioritariamente o pagamento das dívidas externa e interna. Essa é, em resumo, a principal imposição feita pelo acordo firmado com o FMI ao final de 1999 e renovado pelo governo Lula. Portanto, o que se observa é que sucessivos governos têm despendido bilhões de reais a cada ano com pagamento de juros das dívidas externa e interna, em detrimento da realização de políticas sociais.

¹ Segundo a Constituição Federal de 1988, o sistema tributário nacional é composto por três tipos de tributos: Impostos, Taxas e Contribuições. O caráter, a incidência, a limitação e a repartição destes tributos estão estabelecidos nos Artigos 145 a 162 da CF/88 e em extensa legislação infraconstitucional.

E o pior, estas dívidas só aumentam. Em relação à dívida externa, segundo estudo realizado pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco – Sindical), de 1979 a 2002 o Brasil enviou ao exterior, a título de juros e amortizações, US\$ 158 bilhões a mais do que recebeu, isto é, tomou empréstimos de US\$ 527 bilhões e pagou US\$ 685 bilhões. Em dezembro de 1978 a dívida externa (pública e privada) era de US\$ 78 bilhões; em dezembro de 2002, a dívida externa passou a ser de US\$ 229 bilhões.

Em relação ao orçamento federal do primeiro ano do governo Lula, em 2003, o mesmo estudo indica que foram destinados R\$ 145 bilhões para pagamento das dívidas interna e externa, enquanto houve a destinação de somente R\$ 81 bilhões para os gastos com Segurança Pública, Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura, Habitação, Transporte, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Gestão Ambiental, Organização Agrária e Urbanismo. Mais do que em qualquer momento de nossa história, como indicam diversos especialistas, são necessárias auditorias sobre essas dívidas, discutindo-se seriamente a possibilidade da moratória.

Vale ressaltar que a carga tributária brasileira, percentualmente inferior à praticada em diversos países desenvolvidos, recai de forma injusta sobre a população trabalhadora e mais pobre. As principais fontes arrecadoras dos fundos públicos para a educação — sob a forma de *impostos* — são as relativas à circulação de mercadorias e serviços (ao invés de incidirem com maior poder de arrecadação junto às rendas, às propriedades e aos bens duráveis da parcela de população que os detêm), isto é, nestes casos os impostos estão embutidos especialmente nos preços dos bens de consumo, mas também nos bens de produção, e incidem indistintamente sobre o consumo de pobres e ricos, muito diferentes entre si. Tal realidade estabelece uma desigualdade no peso da carga de impostos que o pobre e o rico recolhem.

A título de exemplo, um produto de R\$ 1,00 que tenha uma alíquota de 17% de ICMS (1 litro de leite em São Paulo) tem um impacto de 1,1% para o trabalhador (consumindo 1 litro por dia com sua família) que receba dois salários mínimos por mês (R\$ 480,00); enquanto para aquele que ganha mais de 40 salários mínimos mensais (acima de R\$ 9.600,00) o impacto (consumindo também 1 litro de leite por dia) é de apenas 0,05%. Por conta disso e somadas a sonegação de

impostos, praticada abertamente por grandes grupos econômicos; a não cobrança do IGF (Imposto sobre as Grandes Fortunas, criado pela Constituição Federal de 1988, nunca arrecadado porque jamais regulamentado) dos detentores de grandes fortunas; as políticas de isenções, anistias e renúncias fiscais, a carga tributária brasileira torna-se um instrumento de ampliação da concentração de renda, ao contrário de ser um instrumento de distribuição da renda, como ocorre em diversos países.

Por outro lado, o Brasil é um dos poucos países do mundo a manter uma *vinculação de recursos tributários* para a Educação, como uma das garantias da existência de recursos financeiros para a sua realização. A vinculação apareceu pela primeira vez na Constituição de 1934, na qual se previa que a União e os Municípios deveriam destinar 10% e os Estados 20% da renda resultante de impostos para a manutenção e o desenvolvimento dos sistemas educativos. Reflexo de um país predominantemente rural, um parágrafo único ainda reservava 20% dos recursos vinculados da União para a realização do ensino na zona rural. O golpe que instaurou o Estado Novo gerou uma nova Constituição, a de 1937, que não previa nenhum tipo de vinculação de verbas para o ensino. Essa vinculação só foi retomada na Constituição de 1946, onde se passou a exigir dos Municípios e dos Estados a aplicação de 20%, ficando para a União a obrigação de gastar 10% da renda resultante de *impostos com a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino* (MDE). Surgia, assim, a expressão que tanta polêmica causaria nas décadas seguintes.

Em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aumentou-se o percentual sob responsabilidade da União para 12%, mas a Constituição de 1967, a primeira engendrada pelo golpe militar de 1964, suprimiu a vinculação e esse aspecto da LDB tornou-se letra morta. A chamada Constituição da Junta Militar, de 1969 (na verdade uma Emenda Constitucional, tão ampla que reescrevia a Constituição), ressuscitou a vinculação, sobre uma base maior: a *tributária* (envolvendo portanto as Taxas, Contribuições e Impostos), só que apenas para os Municípios — 20% do montante, que deveriam ser destinados para o antigo ensino primário.

O tema da vinculação de recursos para a MDE voltou a ser discutido quando o senador João Calmon apresentou, em 1976, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) prevendo que a União deveria destinar no mínimo 12% e

os Estados e Municípios 25% da receita líquida resultante de impostos para esse fim. Como não obteve o número mínimo de votos para ser aprovada naquele momento, o mesmo senador reapresentou a proposta em 1983, desta vez com sucesso. Os percentuais passaram a ser de 13% para a União e 25% para Estados e Municípios. A partir de então, o preceito da vinculação constitucional foi mantido. Na Constituição de 1988 o percentual atribuído à União foi elevado para “nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e Municípios devem aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de *impostos*, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (Art. 212).

Posteriormente, diversos Municípios e Estados fixaram patamares mínimos de vinculação de 30% nas respectivas leis orgânicas municipais (LOM) e constituições estaduais (CE). Infelizmente, nos últimos anos vários deles reverteram tal quadro, reduzindo para 25% os índices mínimos destinados à MDE. É o caso dos Municípios de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Porto Alegre, assim como o Estado do Rio de Janeiro, entre outros entes federativos. A exceção encontra-se no Estado do Acre, que aumentou o percentual mínimo para a MDE de 25% para 30%.

Além dos recursos vinculados constitucionalmente, que são as principais fontes de financiamento da educação pública, destinam-se a ela, ainda, os recursos provenientes da Contribuição Social do Salário-Educação, criada em 1964, e que a partir da Emenda Constitucional nº 14 de 1996 (EC 14/96) passou a ser calculada sobre 2,5% da folha de pagamento das empresas como receita adicional destinada exclusivamente para o Ensino Fundamental obrigatório. Há ainda outras poucas fontes de recursos para a Educação, tais como empréstimos, convênios, receita de prêmios lotéricos, doações, entre outros, mas que representam muito pouco em termos de montantes e percentuais para o financiamento do setor educacional público.

A recente reforma tributária, ainda em discussão no Congresso Nacional e sem uma definição completa — uma vez que diversos dispositivos serão definidos pelo Senado Federal e por legislação infraconstitucional — foi inicialmente estabelecida pela Emenda Constitucional nº 42 de 18/12/2003. A sua real efetivação poderá ter impactos positivos ou negativos para o financiamento da educação nacional, dependendo das definições a serem tomadas para a regulamentação de seus dispositivos.

Entende-se como impacto positivo quando a arrecadação dos impostos for ampliada (seja pelo aumento de alíquotas ou da base de incidência) e por consequência os recursos financeiros para a educação. Impacto negativo é entendido quando o processo contrário se realizar.

Dos diferentes dispositivos criados pela EC 42/03, destacam-se:

- A possibilidade de implementar o “SuperSimples” — forma de arrecadação de micro, pequenas e médias empresas que facilitaria muito a arrecadação destas e combateria a sonegação;

- A diminuição do grande número de alíquotas do ICMS (mais de 40 atualmente) dos diversos Estados para o número de cinco alíquotas, procurando diminuir a guerra fiscal entre os estados;

- A implantação da cobrança do ICMS no destino, e não na origem, como é hoje, que pode modificar profundamente as contas dos “estados produtores” e “consumidores”;

- A implantação da distribuição de 25% da CIDE (Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico) para Estados e Municípios, ampliando recursos públicos para políticas locais e estaduais;

- A constitucionalização do ressarcimento aos Estados e Municípios produtores do ICMS para a exportação;

- A extensão da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) até 2007 (20% dos recursos vinculados da União podem ser reorientados de acordo com a política econômica do governo — entretanto, há a possibilidade de não haver incidência sobre os recursos da educação e da saúde);

- A manutenção da CPMF até 2007, com a alíquota decrescente, partindo de 0,38%.

No processo de discussão da reforma, vários problemas vieram à tona, por exemplo: uma proposta dos governadores de criação da Desvinculação dos Recursos dos Estados (DRE), nos moldes da DRU, a qual foi imediatamente rechaçada pelos setores sociais e por parlamentares progressistas, pois representaria forte impacto financeiro negativo, especialmente no setor educacional; tentativas de diminuição de diversas alíquotas de impostos e contribuições; impedimento das propostas de progressividade do Imposto de Renda (com alíquotas maiores de 27,5%) que

atinjam os mais bem aquinhoados; e impedimento de propostas de regulamentação do Imposto sobre as Grandes Fortunas (IGF), entre outros.

Por tudo isso, esta reforma tributária ainda não tem fisionomia mais clara e precisa. É fundamental ao movimento social estar atento às definições que virão e tomando as providências para que os impactos negativos não se realizem, tal como na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Um aspecto pouco discutido pelos educadores é o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4/05/2000 - LRF) nas políticas de financiamento da educação, em particular, e sobre as políticas sociais, em geral.

A LRF, aprovada não por acaso em 2000, sucede a uma série de legislações polêmicas, das quais destacaremos algumas da área educacional ou que a atingem: 1) a Emenda Constitucional nº 14/96, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e altera as funções de atuação do Ministério de Educação (MEC), junto às esferas públicas estadual e municipal; 2) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), que, na verdade, cria um sistema de avaliação nacional, em substituição (ou considerando-o “equivalente”) à proposta de um sistema nacional de educação; 3) a Lei que regulamenta o Fundef (Lei nº 9424/96), e ao fazê-lo, veta a possibilidade de os recursos deste Fundo serem utilizados pela educação de jovens e adultos; 4) a Emenda Constitucional nº 19/98, que reestrutura o aparelho de Estado, através da modificação do regime e dos princípios e normas da Administração Pública, através da qual professores e médicos do Brasil ficaram sabendo que não eram mais considerados funcionários públicos “indispensáveis”, cabendo tal designação somente aos policiais e aos auditores, até porque os “serviços” dos primeiros podem ser executados por terceiros.

É dentre esta “preparação de terreno” que as discussões atualmente travadas na Organização Mundial do Comércio (OMC) preocupam professores e especialistas, pela possibilidade de a área de educação ser considerada “mercadoria”, e, como tal, entrar para a lógica da competitividade financeira mundial.

Mas o que a LRF tem a ver com estas ponderações? A LRF determina, dentre outros aspectos, o limite máximo de 60% dos orçamentos públicos para despesas

com a folha de pessoal. Nas cidades com 200 mil ou mais habitantes, este gasto com o Executivo, de fato, não poderá exceder os 54%, pois os 6% restantes deverão ser destinados aos respectivo Legislativo. Dispõe, também, que a única despesa que não precisará de limitações orçamentárias é a referente ao pagamento de dívidas.

Estes dispositivos legais, numa visão superficial, poderiam ser considerados de “bom senso” econômico. Aliás, propaganda competente na mídia acabou divulgando que estas seriam providências mínimas e urgentes que o povo brasileiro esperava da Administração Pública, por já ter se tornado lugar comum a corrupção permanente do e no serviço público sem conseqüências significativas. A LRF viria, pois, em boa hora.

Observem-se, porém, as suas conseqüências e a real razão para ela ter sido editada naquele momento histórico, logo após um bem sucedido processo de liquidação (leia-se: privatização) das nossas grandes empresas estatais.

A área social constitui-se no setor mais carente de novos investimentos financeiros. A democratização dos serviços sociais, entendida como universalização dos direitos sociais (saúde, educação, transporte, alimentação, moradia, lazer, previdência social), só poderá ser efetivada se, de fato, um novo e substantivo *aporte* de recursos ocorrer, devendo, certamente, parte significativa dos mesmos vir pelo governo federal.

É importante que se reflita que a Constituição Federal de 1988, chamada cidadã, promoveu uma descentralização de recursos do âmbito central para os entes federados. No entanto, não fez parte dela um real projeto de redistribuição de renda no país. Obteve-se, portanto, descentralização de recursos para os Municípios e Estados, que passaram a contar com recursos a maior entre 25% e 27,5%.

Porém, este projeto de descentralização, cuja ênfase maior foi na descentralização de responsabilidades por parte do governo federal, não teve como pressuposto uma rediscussão e reorganização dos critérios de distribuição tributária, mas tão somente a municipalização de grande parte dos serviços sociais — educação, saúde, transporte, moradia, assistência social, alimentação; embora fosse razoável considerar que esta transferência de responsabilidades implicaria transferência concomitante de recursos financeiros, ou, pelo menos, criação de

novas fontes de subsídios governamentais, isso não ocorreu. As regiões pobres continuaram pobres.

Tome-se como exemplo o ensino fundamental, no qual a proposta do Fundef, a partir do estabelecimento de percentual de pagamento por aluno atendido, motivou um processo intensivo de municipalização do ensino fundamental, mesmo em regiões onde este fenômeno não era significativo, em especial, as regiões sudeste e sul. As carências históricas de atendimento escolar, somadas ao incentivo financeiro à municipalização, levaram as prefeituras a acelerarem este processo chamado de “descentralização”. Este de fato aconteceu, de ponta a ponta no país; foi uma “prefeiturização” do ensino, atingindo em alguns estados do nordeste (Alagoas, Maranhão, Ceará, Bahia) o percentual de 80% de municipalização do ensino fundamental, considerados os seus oito anos de duração.

Consumado o fato — estava-se em 1998/99 — os Municípios perceberam que havia um descompasso entre o discurso e a prática, pois o custo aluno/ano, estabelecido também anualmente por ato do Presidente da República, e, para 1997, definido em R\$ 300,00, não sofreria reajustes sequer proporcionais à inflação do período. Assim, tanto em 1998, como para o ano de 1999, o valor estabelecido foi o de R\$ 315,00/ano por aluno atendido.

Apesar desta compressão dos repasses para a área educacional, e, contraditoriamente, na busca destes repasses, ainda que insatisfatórios, acelerou-se o processo de municipalização, obrigando-se, em especiais municípios, à contratação de novos professores, novas construções e/ou ampliações escolares, aumento do número de refeições escolares e material escolar. Imaginavam estes agentes públicos que com a pretendida universalização do ensino receberiam algum tipo de reconhecimento ou incentivo financeiro por parte do Governo Federal.

A constatação foi a esperada: os municípios que se responsabilizavam por atendimentos diretos em educação, considerados todos os níveis e modalidades de ensino, já gastavam, antes mesmo deste processo de municipalização, os 60% ou mais dos recursos orçamentários em folha de pessoal. Principalmente se cumprissem os Estatutos de Magistério ou Planos de Carreira que previssem a valorização destes profissionais.

Que fazer? Se deixassem de atender à população ou reduzissem os atendimentos, teriam o povo à porta cobrando a Prefeitura diretamente e isso seria insuportável naquele momento histórico. A “propaganda” de que a sociedade moderna é uma sociedade do conhecimento e de que, portanto, as possibilidades de trabalho, emprego e maiores salários se encontram vinculadas a “mais” educação (enquanto simplesmente maior número de anos de escolaridade), impedem, evidentemente, qualquer tentativa “oficial” de refrear os atendimentos escolares.

Por outro lado, se atendessem ou ampliassem o atendimento de forma ousada, sofreriam sanções legais e financeiras pesadas, como suspensão dos repasses federais ou mesmo a retenção de parte de seus salários para estes “desvios”. Exemplificando: a não elaboração do Anexo de Metas Fiscais — que é um documento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou o não enquadramento das despesas de pessoal nos limites da LRF, têm como punição multa de 30% dos vencimentos dos responsáveis. Ou, ainda, a não compensação de despesas obrigatórias continuadas, ou a inscrição irregular de despesas em “Restos a Pagar” têm como pena a reclusão, de um a quatro anos, no primeiro caso, e de um a dois anos, no segundo.

Ou seja, o não cumprimento *ipsis literis* da LRF era e é ameaçador aos dirigentes municipais e estaduais. Não se menciona aqui o governo federal, pois parece que, para os dirigentes federais, a tolerância frente ao não cumprimento da LRF tem sido maior.

Como a máquina pública não pode parar, é interessante verificarmos as alternativas que os dirigentes públicos adotaram para poder continuar cumprindo suas obrigações e executar seus planos de governo, apesar da continuidade do modelo de política econômica, que represa mais de R\$ 100 bilhões anuais no pagamento de juros e serviços da dívida, o que reduz substancialmente as transferências federais para estados e municípios.

A primeira alternativa encontrada, já de amplo uso pelas administrações públicas das três esferas, foi a terceirização imediata de serviços de limpeza, de segurança, de transporte e, muitas vezes, os de apoio administrativo. Esta terceirização é feita através da contratação de serviços de empresas especializadas e ou de “cooperativas”, que nada mais são do que artifícios legais dos quais empresas

especializadas vêm se utilizando para não se responsabilizar pelos direitos trabalhistas de seus empregados, considerados onerosos.

É verdade que a LRF veda qualquer admissão de pessoal, para além dos 60% estabelecidos, seja pela contratação direta, seja pela contratação via empresa. Mesmo assim, os próprios Tribunais de Contas são mais tolerantes com estas contratações “precárias”, porque temporárias, do que com a eventual realização de concursos públicos, que comprometem os 60% legais destas despesas.

Outro efeito pernicioso é que, para não ultrapassar o percentual de despesa com pessoal a médio prazo, a administração pública deixou de realizar concursos públicos de títulos e provas na admissão de seu pessoal. E têm argumentado, de forma explícita, que o ônus financeiro posterior com o pagamento de aposentadorias tem inibido este processo de admissão. Não por acaso, o próprio MEC divulgou, tão logo o novo governo assumiu, que parte significativa de seu pessoal especializado e de seu pessoal de apoio era admitida através de contratos (ainda que por tempo certo) realizados através de agências da Unesco ou do PNUD. Ou seja, o MEC repassa recursos orçamentários da pasta para estas agências realizarem — com cobrança de taxas, evidentemente — a seleção e o contrato destes assessores, portanto, não onerando o limite de despesa com pessoal que ele mesmo propôs.

Um terceiro aspecto refere-se à remuneração dos profissionais de educação e outros profissionais das áreas sociais. A LRF agravou o processo de congelamento salarial e de dispensa dos servidores não estáveis, que já vinha acontecendo. Admite-se hoje que nos últimos oito anos o Brasil não tenha sequer atualizado a remuneração de seus servidores, e quando aumentos de vencimentos existiram, estes se deram em forma de abono ou gratificação, não incorporáveis aos salários para nenhum fim. Em geral, estes abonos foram destinados exclusivamente para o pessoal na ativa, ignorando-se os direitos dos aposentados. Em São Paulo, por exemplo, esta política significa seis anos sem qualquer tipo de atualização salarial.

No entanto, outras e até mais graves opções acabam sendo feitas, dentre as quais destaca-se a interpretação restritiva do direito social à educação, deixando o Estado de atender os setores ou modalidades mais excluídas, ou ainda com altos contingentes não atendidos, como a educação infantil de zero a três anos de idade e a educação de jovens e adultos, “comunitarizando-as”. Ou seja, transferindo para

grupos privados, ou filantrópicos, ou comunitários, ou para a própria população, a responsabilidade e a iniciativa de “resolver” estes atendimentos.

Não se está discutindo iniciativas interessantes e autônomas do movimento popular organizado, na área de educação, mas as parcas alternativas que são oferecidas à população mais pobre. O Estado, admitindo que não terá fôlego financeiro e técnico de arcar com estas responsabilidades — pelas limitações aqui expostas — “terceiriza” para a própria população estas ações, chamando as “comunidades” para colaborar na resolução do problema. Em geral, utiliza-se para estes fins, porque o custo financeiro final é menor, de organizações não governamentais pouco estruturadas, de baixa competência técnica e que, por sua vez, se utilizam de “voluntários” para o exercício dessas funções educacionais. Baixa qualificação, baixa remuneração dos profissionais e precárias condições dos prédios são as características destes atendimentos, alimentando o círculo já viciado de: aos pobres, a pobreza.

O financiamento da educação nestas condições gera a descaracterização da educação, como direito de todos e dever do Estado, pois o próprio conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino público fica desfigurado, pela fragmentação de projetos de caráter compensatório, que podem ser até interessantes, mas que pulverizam os poucos e insuficientes recursos públicos estatais na implementação de iniciativas pontuais de compensação da pobreza.

Esta situação esdrúxula tem levado a decisões governamentais extravagantes como a adotada re-conceituação de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, prevista no artigo 211 da Constituição Federal, pois pela pobreza dos municípios e do país os projetos de caráter nitidamente de assistência social, tais como fornecimento de uniformes, alimentação, material escolar etc., sem dúvida meritórios, são indevidamente considerados como de “manutenção do ensino”.

As próprias administrações públicas, apesar do aparente rígido controle dos Tribunais de Contas, acabam introduzindo de forma “disfarçada” atividades de esporte e cultura, uma vez que a vinculação de recursos é exclusiva para a educação e, mais recentemente, para a saúde.

Neste sentido, os Tribunais de Contas adotam também uma interpretação mais flexível sobre o que constitui “gastos de manutenção e desenvolvimento

do ensino”, quando se trata de considerar, por exemplo, bibliotecas públicas como gastos da educação, sob o codinome de “bibliotecas escolares” ou centros educacionais. O mesmo acontece com as atividades esportivas que, por não terem orçamento disponível, acabam sendo consideradas “atividades esportivo-educacionais”. Assim, descaracterizam-se as atividades educacionais *stricto sensu*.

Em relação às despesas com pessoal, quando o Município ou o Estado não tenha atingido os 60% que a educação, conforme exigência do Fundef, vincula, funcionários de outras áreas são nelas incorporados, acoplando-se simplesmente o adjetivo “educacional” ou “escolar” à nomenclatura original do cargo — médico escolar, dentista escolar, psicólogo educacional, guarda escolar, etc. — comportamentos que, na prática, significam redução dos investimentos na área da educação.

Se isto resumisse, simplesmente, uma discussão semântica, poderíamos considerá-la supérflua, ou inócua, mas ela traduz, de forma dramática, a limitação — sem horizontes de expansão a curto prazo — dos recursos públicos para a educação.

E se, por um lado, os educadores, dirigentes e a população precisam buscar e construir formas de expansão dos sistemas públicos das áreas sociais com qualidade, por outro lado, temos que ousar criar as condições para experimentar outras formas de governo que superem a contradição capitalista da desigualdade de classes. É preciso admitir que apenas uma sociedade radicalmente democrática poderá gerar tais condições históricas.

Qualquer texto sobre financiamento da educação no Brasil precisa, de saída, desconstruir o mito, alimentado especialmente na última década, de que “as verbas para a educação são suficientes, apenas são mal empregadas”. Entretanto, ao contrário do que é afirmado através desse “pré-conceito”, um dos nós górdios da educação, em todos os níveis, é a insuficiência de recursos. De fato, estudos mostram que as verbas destinadas ao setor precisariam, no mínimo, ser dobradas, para que a médio prazo o país consiga sair da condição educacional em que se encontra.

Já em 1997, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que organiza parcelas importantes da sociedade civil através de suas entidades envolvidas

com educação, denunciou por meio do *Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira*, construído coletivamente em vários Congressos Nacionais de Educação (Coneds), que não serão atingidas as metas inclusivas lá propostas sem que o financiamento da educação atinja progressivamente 10% do PIB, até que as piores deficiências sejam removidas (podendo, após, recuar a um nível mais baixo, de 7% do PIB).

Esta constatação não é exclusiva de entidades da sociedade civil: em seminário recente (outubro de 2003) sobre financiamento, patrocinado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Professor Anísio Teixeira (Inep-MEC), os estudiosos lá reunidos também chegaram à conclusão de que é necessário dobrar as verbas destinadas à Educação, situando o patamar em 8% do PIB, apresentando diversas sugestões e medidas para se atingir tal percentual.

Tal convicção deriva de cálculos simples, que consideram que o financiamento da educação deve corresponder à somatória dos custos/aluno para um ensino de qualidade, compatíveis com a capacidade de dado país, em dado momento histórico. O critério adequado para essas considerações é tomar o custo/aluno/qualidade como fração do respectivo PIB per capita, conforme detalhado em outro artigo desta revista (ver p. 53).

Assim, se não há como negar a possibilidade de um contínuo aperfeiçoamento no gerenciamento das verbas públicas, os problemas educacionais não serão atingidos na raiz sem a compreensão de que um aporte maior de recursos é essencial para que sejam formados, contratados e, especialmente, mantidos em condições de trabalho dignas, os profissionais em educação preparados para a hercúlea tarefa de reverter a calamitosa situação educacional.

Entretanto, se havia esperança de que o governo Lula, empossado sob o signo “das mudanças”, ao menos encaminhasse os diagnósticos e suas primeiras ações com transparência na direção correta, o primeiro ano de gestão deixou como herança um profundo ceticismo.

Entre vários outros documentos e ações oficiais, o Relatório “Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002” colocado a público pelo Ministério da Fazenda em novembro de 2003, é uma peça a mais no velho jogo da mitificação e propaganda. Escondendo o fato, óbvio para quem tem prática na leitura de

gráficos e tabelas, de que é na estrutura de tributos que deve ser procurada parte das diferenças relevantes entre o Brasil e países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o documento tenta demonstrar que a distribuição dos chamados gastos sociais efetuados pelo governo central seria a origem principal das desigualdades, caracterizadas, entre outras, pela continuada concentração de renda e pela apropriação de 33% do PIB por apenas 2,4 % da população.

Gasto público com Educação (em % do PIB) em países selecionados – 2000/2001	
Países	Gasto público/PIB
Argentina	4,6
Bolívia	5,5
Brasil	3,8
Canadá	5,4
Chile	4,2
China(2)	2,2
Colômbia	5,1(*)
Cuba	8,5
Dinamarca	8,0
Estados Unidos	4,8
Finlândia(1)	6,1
França	5,8
Índia(1)	4,1
México (1)	4,4
Noruega	7,4
Paraguai	5,0 (**)
Peru (1)	3,5
Portugal	5,8
Suécia(1)	7,8
Uruguai	2,8
Zimbabwe	10,4

Fontes: Unesco. UIS - Unesco Institute for Statistics, 2002

Notas: (1) dados referentes a 1999/2000

(2) dados referentes a 1998/1999

(*) estimativa UIS (**) estimativa nacional

Entretanto, os próprios gráficos do documento mostram que o Imposto de Renda pessoal contribui com apenas 6% da carga tributária no país, enquanto na média da OCDE este percentual é de 27%. De fato, não se tem conhecimento de país socialmente justo que conviva com uma alíquota máxima de 27,5% no Imposto de Renda, com uma estrutura legal que facilita a sonegação aos de maiores posses, além de leis ineficientes para a tributação de bens e propriedades. O que foi chamado de gasto social no documento, e que mal atingiu 15% do PIB em 2002, refere-se, em mais de dois terços, a algo que é basicamente o ressarcimento por contribuições prévias, ou seja, à Previdência Social. Apenas 5,3% do total do “gasto social” foram para a educação e cultura em 2002, sendo que esta proporção tem decrescido ao longo da última década.

Por outro lado, o total de renúncias fiscais e subsídios, que permeiam todas as áreas, tem alcançado cifras de R\$ 27 bilhões (2001) e R\$ 17 bilhões (2002), correspondendo ao dobro, ou mais que o dobro, de todo dispêndio com educação efetuado pela União, o qual se encontra estacionado nos últimos anos perto de R\$ 11 bilhões (a valores de 2002). Se os dados enfocados no documento do Ministério da Fazenda são da gestão anterior, não se tem notícia de que em 2003 tenha ocorrido inversão destas tendências.

Realmente, o documento do Ministério da Fazenda assusta por sua parcialidade na interpretação dos dados. Escamoteando a informação de que, por preceitos legais, Estados e Municípios são os responsáveis quase exclusivos pela Educação Básica, alardeia que 70% dos “gastos diretos” foram destinados ao Ensino Superior (reduzidos a pouco mais de 50%, se considerados os gastos totais, já que renúncias e subsídios, junto com o FIES, constituem 20% de todo gasto direto). Assim é escondido o fato de que o financiamento do item “Graduação”, cujo montante não chegou a R\$ 1 bilhão, em 2002, tem na verdade decrescido ao longo dos últimos anos, resultando nos “apagões” vividos por várias universidades federais.

A comparação internacional apresentada no documento é de uma parcialidade impressionante. Dados da Unesco, reproduzidos na tabela da p.39, mostram que o investimento público em educação é mais alto do que o do Brasil, em relação ao PIB, em muitos dos países que têm um sistema educacional consolidado e mesmo naqueles que contam com um importante adicional de verbas privadas.

O documento do Minis-tério da Fazenda escolhe, para tecer suas comparações, Uruguai, Chile, China e Índia. Por que não as nações pobres como Bolívia, Cuba, Paraguai ou alguma das nações africanas?

É estranho que um documento do governo Lula, ao avaliar os gastos sociais da União no governo FHC, tenda a induzir políticas de privatização do ensino, em particular, do ensino superior, como é o caso do programa “Universidade para Todos” recémdivulgado pelo atual Ministro da Educação.

Há alguns fatos referentes ao ensino superior, direta ou indiretamente relacionados ao seu financiamento, que não têm sido adequadamente analisados.

Um primeiro fato diz respeito ao custo do ensino de graduação em instituições públicas e privadas. Supõe-se, usualmente, que o custo de um estudante de graduação em uma instituição privada é inferior ao custo em uma instituição pública. Uma das fontes de erro que levam a tal conclusão é a estimativa do custo feita a partir da divisão do orçamento total de uma universidade pública pelo número de estudantes de graduação, sem considerar que parte do orçamento corresponde ao ensino de pós-graduação, à pesquisa científica e tecnológica, à produção cultural e artística, ao atendimento à população, serviços de saúde, pagamentos de aposentadorias, entre diversas outras despesas. Levar em consideração essas despesas é essencial, pois o setor privado não as tem e uma expansão do ensino de graduação em uma instituição pública não virá acompanhada, necessariamente, de todas as despesas adicionais mencionadas.

Em trabalhos publicados no *Jornal da USP* (nº 609, agosto/2002) e na *Folha de S. Paulo* (13/8/2003, p. 3), o custo do ensino de graduação na Universidade de São Paulo e o custo médio em instituições privadas foram comparados para diferentes cursos nas diversas áreas de conhecimento. Como regra geral, os custos são muito próximos, em alguns casos mais baixos na USP e em outros mais baixos no setor privado. Note-se que os cursos de graduação da USP estão entre os melhores do país, enquanto nas instituições privadas os cursos são, em sua maioria, fracos. Como a comparação acima fosse feita ainda levando em consideração cursos de igual qualidade, o custo USP seria significativamente inferior ao custo das privadas.

Um segundo fato mal analisado é a renda dos estudantes do setor público e do setor privado. Levantamentos do IBGE e do Inep têm mostrado que a renda

dos estudantes de graduação do setor privado é cerca de 30% superior à renda dos estudantes do setor público. Não se deve precipitar e supor, então, que os ricos prefiram as instituições privadas e os pobres as públicas.

Pelo menos três fatores podem estar presentes na seleção econômica dos estudantes. Um desses é que as instituições privadas estão concentradas nas regiões do país onde encontram clientela e, portanto, nas regiões mais ricas, o que contribui para elevar a renda média de seus alunos quando comparada à renda média dos estudantes das instituições públicas. Outro fator que influencia a renda média dos estudantes dos setores público e privado diz respeito às preferências estudantis. Estudantes originários das elites econômicas do país procuram, preferencialmente, cursos de alta qualidade, fortemente correlacionados com maiores remunerações futuras, sendo que esses cursos estão concentrados nas boas instituições públicas e são bloqueados por vestibulares altamente competitivos. Nesses vestibulares os estudantes dos segmentos mais favorecidos têm maiores chances de sucesso do que seus colegas mais pobres. Esse fator tende a elevar a renda dos estudantes das instituições públicas em relação aos das instituições privadas.

Finalmente, um terceiro fator diz respeito às possibilidades de um estudante que não conseguiu sucesso em um vestibular em uma instituição pública continuar seus estudos: certamente um estudante mais bem aquinhado não terá dificuldades em continuar seus estudos em uma instituição paga, não acontecendo o mesmo com um estudante com limitações financeiras. Este fator tende a elevar a renda relativa dos estudantes do setor privado.

Os três fatores acima devem ser considerados na análise da renda dos estudantes de graduação no país e na elaboração de políticas para o setor.

Um aspecto importante quando se analisa o papel das diferentes instituições de ensino superior diz respeito às regiões em que elas podem se instalar e às áreas de conhecimento dos cursos que oferecem. Instituições privadas, filantrópicas ou não, necessariamente consideram suas planilhas de custo. Assim, os cursos oferecidos dependem da existência de clientela. Conseqüentemente, essas instituições se instalam nas regiões mais ricas do país, e não onde as necessidades de ensino superior são maiores. A clientela buscada pelas instituições privadas é bastante susceptível aos efeitos de um pretenso “mercado de trabalho” e a avaliações das perspectivas de ganho futuro.

Em ambos os casos, as possibilidades de análise dos estudantes, um ou uma jovem recém saído/a da adolescência, é muito limitada, mesmo que possa contar com a ajuda de familiares. Assim, a propaganda das instituições privadas tem forte impacto nas decisões estudantis. Aqui, novamente, entra um efeito comercial: como qualquer instituição que dependa de sua planilha financeira para sobreviver, instituições privadas optam por cursos vendáveis, muitas vezes desprovidos de qualquer conteúdo que possa ser significativo para o país ou mesmo para o ganho futuro daqueles que os freqüentam.

Recentemente, a idéia da existência de “vagas ociosas” tem sido usada em diversos debates e mesmo em propostas governamentais. Ao ouvir essa expressão alguém desavisado pode supor que há nas instituições, públicas ou privadas, ociosidade real. Não é isso que ocorre. O que tem sido chamado erradamente de vagas ociosas é a existência de vagas não preenchidas no vestibular. Essa situação é típica do setor privado, que consegue autorização para oferecimento de cursos, em momentos de maior tolerância governamental, mas para os quais não há demanda atual, servindo essas vagas “ociosas” como reserva estratégica para uso ou negócio futuro.

Esses e outros fatos devem ser considerados quando da discussão do problema do ensino em nosso país. As discussões sobre o financiamento do ensino em geral, e não só o superior, precisam ser feitas de forma mais cuidadosa. Não podemos continuar errando. Os erros cometidos no passado estão, hoje, custando muito caro ao país. Muito da nossa crise econômica, da desagregação da sociedade e conseqüente marginalização de enormes contingentes populacionais, do baixo padrão escolar da população e do seu reflexo na produção cultural do país, ou do padrão de saúde física e mental da população, foi paulatinamente forjado no passado por um sistema escolar ruim e desigual. Erros cometidos hoje terão, no futuro, as mesmas conseqüências.

Por outro lado, proporcionar à população a educação de qualidade (em todos os níveis) que ela merece resulta, comprovadamente, em importantes dividendos sociais. Finlândia e Irlanda (é verdade, dois países pequenos, o que potencialmente facilitou o processo) podem ser tomados como exemplos recentes do sucesso de políticas educacionais bem equacionadas, as quais em poucas dezenas de anos ajudaram a construir a inserção soberana desses países no cenário internacional.

É com essa percepção que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública assumiu o compromisso e o desafio de construir propostas e ações que modifiquem substancialmente as atuais condições da educação nacional, conclamando todos os educadores a refletirem mais sobre o financiamento da educação. Em especial, pretende que o amplo espaço coletivo de aprofundamento de reflexões e de construção de estratégias de luta, a ser constituído pelo 5º Coned (Recife, maio de 2004), seja estendido e compartilhado por segmentos cada vez mais representativos da sociedade.

Política de Fundos na Educação: duas posições

Lisete Regina Gomes Arelaro

Juca Gil

A discussão sobre o financiamento da Educação exige necessariamente que nos posicionemos pelo menos sobre três aspectos: a necessidade de mais recursos financeiros para a Educação, a política de vinculação de recursos e a política de fundos. Os autores deste artigo possuem posições convergentes acerca dos dois primeiros e absolutamente divergentes sobre o último. Assim, a intenção deste trabalho é contribuir para o debate atual relativo aos recursos financeiros afetos ao setor educacional público, em específico no que tange à necessidade ou não da existência de fundos para a sua gestão.

Uma das dificuldades para se discutir este assunto no Brasil é: seja qual for nossa posição em relação à política educacional atual, esbarramos num impasse quase insolúvel: num país desigual como o nosso, as propostas vigentes apresentam, exclusivamente formas insuficientes de fazer “render” mais os mesmos recursos. Em nenhum momento, discute-se, de forma consistente, a necessidade inadiável de uma contraproposta à política econômica e, especialmente em relação à manutenção do quase intocável equilíbrio fiscal, em detrimento à priorização das políticas sociais.

Por isso é necessário muita cautela para que um dos pontos que historicamente representou um avanço nos gastos sociais, notadamente na Educação – a vinculação constitucional de recursos – não seja abolida das proposições governamentais, uma vez que esta, de certa maneira e em certo grau, garante a prioridade de investimento em Educação. Estudos comparativos demonstram que esta vinculação tem sido

positiva, mesmo considerado os eventuais desvios de aplicação cometidos nas diferentes esferas públicas, e vem representando investimento diferenciado na área educacional.

Não por acaso, apesar da resistência de setores significativos da área financeira das esferas públicas, a área da Saúde “brigou”, no final do século passado, por essa vinculação e a obteve, em 12% dos Orçamentos Anuais, quase doze anos depois da promulgação da Constituição Cidadã de 1988. No entanto esse ganho corre o risco de ser dissipado pelas negociações pouco cidadãs que os Governos Estaduais vêm fazendo com o Governo Federal em relação às propostas “pobres” da reforma tributária ora em pauta. Leia-se, a este respeito, reportagem no Jornal Folha de São Paulo, de 27/07/03, onde Elio Gaspari denuncia que 7 bilhões de reais da Educação e da Saúde poderiam “sumir”, em função das negociações dos governadores com o Governo Federal sobre a reformulação dos cálculos da aplicação dos recursos na área social, no projeto de Reforma Tributária, quando então estes cálculos passariam a ser feitos após o desconto do percentual do pagamento da dívida de seus Estados, estimada normalmente em 13% dos seus Orçamentos.

Temos que admitir, de uma vez por todas, que não haverá ensino de qualidade para todos, em todas as regiões do Brasil, nas zonas urbanas e rurais, em estados ricos e pobres se não ampliarmos os recursos hoje disponíveis para o setor educacional. Ou seja, compreendemos que a problemática do financiamento da educação no país não se resolve apenas com um aperfeiçoamento de aspectos gerenciais ou com a diminuição/eliminação de desvios: é imprescindível o aporte de novos recursos.

Esta situação ficou mascarada com a implementação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), pois com a bandeira da descentralização/municipalização do ensino fundamental iludiu prefeitos e comunidades sobre sua pseudo democratização, sobre a universalização do atendimento educacional obrigatório e sua qualificação, com aumento substantivo de seus recursos. A fórmula foi a mais simples possível: num ·passe de mágica, os recursos de cada estado e seus municípios foram colocados numa cartola, “balançados” bem e... surpresa!! Está estabelecida a igualdade e fraternidade solidária na Educação. Eu, Governo Federal, “produzi” o espetáculo

e depois sentei para contemplá-lo. Se a “cena”, no caso, precisasse de retoques, a complementação mínima de recursos financeiros federais seria feita, a menor possível, para não ficar claro demais e falsear totalmente o discurso. E foi o que aconteceu. Não por acaso, a mesma “revolução” não sofreu – nem ao menos no primeiro ano de sua implantação – uma atualização de valor anual minimamente compatível com a inflação do período.

Até pouco tempo, os 25% vinculados à Educação eram considerados, do ponto de vista jurídico, e para que não se comprometesse a autonomia dos entes federativos, a máxima vinculação constitucional possível. Ou seja, definida a prioridade nacional – a Educação – como direito de todos, por suposto os 25% reservados deveriam ser aplicados, sob a ótica do interesse maior da população, conforme as necessidades específicas, e a critério de cada uma das três esferas públicas: União/Estado/Município.

A partir da Emenda Constitucional 14/96, que criou o Fundef, um “passa moleque” na Lei foi dado pois, apesar do “tempo certo” (dezembro de 2006) de sua duração – é esta a razão para este Fundo ter sido criado no corpo das “Disposições Transitórias” e não no corpo da Constituição – o Fundef estabelece uma subvinculação de 15% para o ensino fundamental, ou seja, 60% do total dos 25% já vinculados constitucionalmente para a “manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 212 – CF/88).

Acreditamos que esta subvinculação seja inconstitucional, na medida em que considera parte dos entes públicos, em especial os municípios, como “infantis” ou “imatuross” para cumprir com dignidade e competência as suas responsabilidades públicas com a Educação. Ou seja, sem condições de definir de forma cidadã e justa, o bom uso dos recursos de e para sua comunidade, ficam obrigados a seguir determinação federal que impõe, com petulância ainda que com acerto, a possibilidade de intervenção nos estados e municípios, caso a norma não seja cumprida. Em compensação, não existe na Lei Maior, nenhuma disposição legal que obrigue este mesmo cumprimento pelo Governo Federal, razão pela qual as quase quinze Ações Judiciais, lideradas pelos Partidos de Oposição da época e os Sindicatos e Associações Nacionais que reúnem profissionais de educação, propostas desde fevereiro de 1997, só foram julgadas, no mérito, no último

trimestre de 2002, considerando-se esta subvinculação “legal”, fundamentalmente para não se deixar “a descoberto”, do ponto de vista da Lei, as atividades dos municípios e estados, nos seis anos de vigência do Fundef.

Os dois autores tem acordo em suas posições até aqui. Porém, “a” autora não acredita na necessidade/pertinência da existência de Fundos no setor educacional enquanto “o” autor, sim. Desta forma, a seguir apresentamos os argumentos favoráveis aos Fundos, que representam as ideias do segundo autor, para em seguida, expormos os pontos de vista da primeira autora, contrária aos Fundos.

Em defesa dos Fundos

Anteriormente à existência do Fundef, criado em 1996, pela estrita lógica federativa, os municípios e estados pobres permaneciam largados à sua própria sorte ou dependendo da boa vontade do governo federal. Por terem uma baixa arrecadação terão que contentar-se com uma educação mais pobre do que a de municípios e estados vizinhos.

Pela atual mecânica, a redistribuição e equalização de recursos, por meio do Fundef, é maior no âmbito de cada estado e seus respectivos municípios. Assim, por exemplo, São Paulo não repassa verbas para o Piauí, sendo papel do Governo Federal, em tese, repassar recursos adicionais para aqueles que mais necessitam, com seus próprios recursos orçamentários. Um estudante paulista não pode continuar a ‘valer’ três vezes o que ‘custa’ um estudante piauiense. Por outro lado, acredita-se que a questão educacional é uma problemática nacional e assim deve ser tratada. Se se defende uma escola “unitária”, não podemos esperar que isto surja da ação isolada de 5.500 municípios e 27 estados, como em diversos aspectos ocorre hoje. Isto vem significando o “livre mercado” onde os mais ‘aptos’ sobrevivem; para nós, todos mais do que sobreviverem têm o direito de fazê-lo com qualidade, o que exige outros mecanismos de busca da igualdade.

Acredita-se que os fundos podem servir justamente para criar formas de redistribuição de recursos e para novos modelos de gestão. Assim, são potenciais alternativas para gerir melhor os recursos e não necessariamente gerar mais dinheiro.

Não há dúvidas de que políticas de financiamento têm o poder de induzir e até definir políticas sociais. O Banco Mundial e o FMI existem para provar isto: “ou fazem do jeito que nós queremos ou não tem dinheiro”. O governo federal, por meio do Fundef, fez exatamente o mesmo: “ou você (estado e município) tem aluno de ensino fundamental regular em sua rede ou fica sem os recursos”. Daí a correria atrás dos alunos de 7 a 14 anos (gerando municipalização e/ou estadualização de matrículas por simples lógica financeira), daí a inclusão oportunista de crianças de 6 anos ao ensino fundamental em várias cidades, daí ao abandono da educação infantil, da educação de jovens e adultos, da educação especial...

Entende-se porém que a indução, em si, não é ruim. O problema é quem decide o caminho a ser trilhado e como o faz. Acredita-se na democracia, em especial quando esta incorpora forte participação popular na elaboração, implementação, fiscalização e avaliação de políticas. Tem-se a convicção de que as melhores alternativas não surgirão da cabeça de alguns iluminados (de direita ou de esquerda) e sim da elaboração coletiva, onde os ditos “especialistas” dialoguem, ensinem e aprendam com (!) a população.

Os fundos, geridos por meio dos Planos de Educação (estaduais, municipais e, desejamos, nacional), podem e devem induzir ações menos desiguais. Não se almeja aqui a uniformidade mas o estabelecimento de padrões mínimos definidos em conjunto com os cidadãos. Não é possível a existência de municípios que não possuam nenhum atendimento público em creche ou educação especial, como acontece em algumas cidades paulistas, segundo dados de 2002!

Os fundos, como o Fundef ou o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), forçam a discussão conjunta entre a União, os Estados e os Municípios sobre quais são os valores considerados suficientes, necessários e/ou possíveis de serem investidos em educação. Essas discussões, em si mesmas, são democratizadoras, pois temos melhores condições de saber como funcionam os mecanismos de captação, distribuição e gasto dos recursos educacionais. Neste sentido, sustentam esta argumentação os posicionamentos da Undime (União dos Dirigentes Municipais de Educação) e do Consed (Conselho de Secretários de Estado da Educação) com forte teor crítico em relação ao Fundef.

A proposta de Fundeb, elaborada pela bancada federal do PT, em 1999 (Proposta de Emenda Constitucional nº 112 – PEC 112/99), é imperfeita, deixando algumas lacunas. Isto se dá pelo fato de sua elaboração ter ocorrido com pouca discussão, em especial junto aos movimentos organizados. Porém, o Fundeb supera a lógica do Fundef, aponta formas e cria mecanismos para o surgimento de uma nova concepção de gestão educacional. Defende-se o Fundeb tendo por pressuposto que nenhuma mudança substantiva ocorre pela simples inércia advinda de alterações legais; acredita-se na mobilização social, na disputa e em diversos mecanismos de luta, ora sendo vistos como formas “ultrapassadas” de ação.

Com a tabela a seguir, busca-se traçar as principais diferenças entre o FUNDEF e a proposta original do FUNDEB.

FUNDEB	FUNDEF
Aumenta a vinculação federal = de 18% para 20%	Não há recursos novos
Vigência sem prazo definido	10 anos de vigência (até dezembro / 2006)
União é co-responsável pela EB	União só complementa custos do EF
Planos Estaduais e Municipais definem valores (\$)	Decreto federal define valores custo-aluno (\$)
Abrange Ed. Básica (EB=EI, EF, EM, EE e EJA)	Abrange Ensino fundamental regular
Estabelece Piso salarial	Há Média salarial, não estabelecida previamente
80% para profissionais da educação	60% para magistério
100% do TOTAL dos recursos vinculados	60% de ALGUNS dos recursos vinculados

Inicialmente, a proposta ataca o principal problema do financiamento educacional no país: a falta de recursos. Ao determinar o aumento da vinculação federal de 18% para 20% ela traria algo em torno de R\$ 1 bilhão para educação (quase o dobro do que o governo federal aplicou no Fundef em alguns anos). Isto não equaciona a falta de recursos mas põe por terra a premissa estruturante do Fundef, qual seja, a de que os problemas de financiamento localizavam-se exclusivamente no gerenciamento incompetente das verbas e não em sua escassez.

O segundo aspecto a favor do Fundeb é o fato de não ser, em sua raiz, uma política de curto prazo, como o Fundef foi originalmente concebido. A vida curta do Fundef, vigorando por apenas 10 anos, inviabiliza aos gestores e à população buscarem políticas de longo prazo, afinal, em dezembro de 2006, tudo pode ser diferente: recursos que chegavam deixariam de vir... o caos estaria instalado! Aqueles municípios que criaram redes inteiras não receberiam mais os recursos que garantiam a manutenção destas novas incumbências. O Fundeb seria perene, até nova reformulação constitucional.

O terceiro aspecto diz respeito à responsabilização da União para com a educação básica. O papel atribuído ao governo federal deixa de ser o mero 'mandachuva' que dita regras e distribui migalhas, ficando na cômoda posição de espectador das venturas e desventuras de estados e municípios. Ele passa a ser corresponsável pela educação básica, o que é oposto à direção tomada por Collor e Fernando Henrique Cardoso, em especial no que diz respeito à 'grana' da educação.

O quarto aspecto é uma grande inovação da gestão educacional. Atualmente as definições dos valores mínimos a serem aplicados no Fundef ocorreram através de decretos federais, sem consulta a ninguém e desrespeitando até o débil dispositivo legal para sua aferição. A proposta do Fundeb vincula estas definições a Planos Estaduais e Municipais de Educação, neste sentido induzindo a articulação entre a política de financiamento educacional com os rumos gerais construídos com a participação de amplos setores sociais.

O quinto ponto destacado no projeto do Fundeb é o resgate da concepção de educação básica, conquistada pelos trabalhadores em educação na LDB (9394/96).

O Fundef manteve e aprofundou a nefasta segregação entre níveis e modalidades de ensino, acirrando a competição por recursos entre eles, privilegiando o ensino fundamental em detrimento dos demais. Ao reunir toda a educação básica afirmamos o direito a um conjunto maior de formas e tipos de ações educativas, apontamos para a identidade e não para a diferença e favorecemos a socialização de problemas e soluções e não a disputa fratricida.

O sexto quesito a ser destacado significaria uma fenomenal conquista, em especial para os movimentos sociais que historicamente buscam melhores

condições para a educação: o piso salarial nacional. O Estado brasileiro vem se esquivando desta definição, permitindo a existência de condições indignas para milhares de educadores. O Fundef não tocou nesta questão e, apesar do discurso do governo federal quando da tramitação desta lei no congresso indicar um patamar mínimo (na época, R\$ 300,00), a balela não consta da legislação e nem tornou-se realidade. O mais importante seria a indução para a existência de “sub-pisos” estaduais e municipais, obviamente em valores superiores aos nacionais.

A sétima alteração viria de uma dupla mudança: quantitativa e qualitativa. A sub-vinculação mínima em gastos com pessoal passaria de 60% para 80% e não somente os docentes seriam beneficiados mas o conjunto dos(as) trabalhadores(as) em educação. É primordial lembrar que o Funef gerou a bizarra situação em que apenas professores do ensino fundamental regular obtivessem certas vantagens enquanto colegas de educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos, nas mesmas redes, com atribuições similares, vivendo os mesmos problemas, ficassem de mãos abanando.

A oitava e última modificação prevista é consequência e pré-requisito para a factibilidade de todas as demais: o Fundeb abarcaria a totalidade dos recursos vinculados e não apenas 60% de alguns impostos, como ocorre no Fundef. Para promover todas as alterações citadas anteriormente, o Fundeb precisaria ser ‘vitaminado’ e valorizado, chamando para si além de maiores responsabilidades, meios equivalentes. Sabemos que estes, hoje, seriam insuficientes (e o Fundeb não busca solucionar isto!) e estaríamos lidando apenas com os recursos disponíveis. Mas inclusive isto facilitaria o trabalho se aferir o quanto ainda falta para alcançarmos melhores patamares.

Como vemos, as alterações propostas pelo Fundeb vão muito além da simples troca da letrinha final. No entanto, vale reafirmar, considera-se este mecanismo insuficiente para sanar a totalidade dos problemas de financiamento e/ ou gestão educacional e, ainda, imperfeita. Quanto às imperfeições, citaria três: a ausência de integração com a Educação Superior, a utilização dos 20% de recursos vinculados do governo federal (seriam usados para Bolsas? Bolsinhas e similares? Para alfabetização ‘express’ em 90 dias?) e a exequibilidade e pertinência da vinculação da totalidade (100%) dos recursos. Dito isto, acredita-se que mesmo

assim, as características do Fundeb superam a simples vinculação constitucional e guarda pouca relação com a essência política do Fundef.

Considera-se, desta forma, uma proposta instigante que deve ser debatida em profundidade e implementada sem pretensões salvadoras, exigindo diversas medidas complementares para uma mudança mais profunda na educação brasileira.

Aspecto discutíveis da Política de Fundos

Historicamente, a criação de Fundos Especiais – lembremo-nos dos Fundos previstos na primeira LDB, a de 1961 – Lei 4024/61 –, em que os Fundo de Ensino Primário e de Ensino Secundário constituíram-se fontes preciosas de complementação dos recursos financeiros para a expansão destes níveis de ensino.

O primeiro Plano Nacional de Educação (1963), que propunha que, em 1970, 100% das crianças brasileiras estivessem matriculadas no ensino primário de então (1ª a 4ª séries do atual Ensino Fundamental), contava com a participação desses recursos no “bolo” orçamentário para poder realizar, de forma ousada, a meta que havia sido definida. Ou seja, os Fundos Especiais tinham como objetivo principal ajudar a viabilizar a diretriz educacional definida, em prazo certo, no caso, o direito de todos, e o conseqüente dever do Estado ao ensino obrigatório.

Não se cogitava que estes Fundos substituíssem os planejamentos específicos e particulares de cada um dos Estados e seus Municípios. Este sentido de complementaridade da disponibilidade financeira dos entes públicos precisa ser ressaltada na atual conjuntura.

Se não, vejamos: a Saúde, enquanto direito social à semelhança da Educação, tem como objeto de preocupação o conjunto da população brasileira. Na Constituinte de 1987-88, a área da Saúde, a partir de algumas experiências pioneiras de gestão descentralizada, em especial com uma expressiva participação popular – e inédita, pois envolvia o próprio usuário – propôs o Sistema Único de Saúde – SUS, como ficou conhecido – que estabelecia o atendimento universalizado da população e, em consequência, um custo unitário por exame/consulta realizado no Brasil, envolvendo inclusive a rede privada e comunitária médico-hospitalar, para a consecução solidária da universalização do atendimento em Saúde.

Estabelece-se, no Brasil, de forma sutil, pela primeira vez, a ideia de custo/unidade de atendimento ou custo/cidadão atendido. Sobre este número geral de atendimento (quantidade de cidadãos atendidos) é que a ideia de “reserva de verbas orçamentárias” para o setor Saúde foi se configurando.

E o resultado, hoje, para a população? Atrás de um discurso pseudamente democrático e progressista de gestão descentralizada, com participação popular – a proposta envolvia a criação de Conselhos Populares de Saúde – e custo unitário nacional do atendimento básico em Saúde conseguiu-se, além dos elogios do Banco Mundial, uma escandalosa privatização do atendimento em Saúde no Brasil.

Perguntamos: que segmento social, médio ou pobre, com emprego fixo – excluamos os mais ricos pela obviedade da sua opção – não possui, ainda que com muita dificuldade para o seu orçamento mensal, plano de saúde privado, mesmo que quase ridículo pela precariedade do atendimento? Quem frequenta as (intermináveis) filas do SUS? Que segmentos da população vêm morrendo, sistematicamente, por falta de UTIs/ falta de vagas para internação em geral/ precária higiene hospitalar/ falta de remédios nos Postos de Saúde?

A certeza da desqualificação do atendimento médico hospitalar levou operários, professores, profissionais liberais e os próprios profissionais da saúde – nem os sindicatos ficaram de fora – à descrença de um atendimento “público” – agora, reconceituado e, portanto, não necessariamente estatal – de qualidade. O que temos hoje? Um atendimento “universalizado” ruim, destinado à população majoritariamente muito pobre do País.

É verdade, e é importantes destacar isso, que os atendimentos e os procedimentos técnicos dos hospitais e unidades de saúde estatais são ainda (felizmente!) melhores que os dos hospitais privados que atendem o SUS. Mas não é verdade, também, que mesmo com esta proposta radical de redistribuição de recursos financeiros públicos, conseguiu-se a desejável expansão e qualidade de atendimento em saúde. Foi a vinculação constitucional de recursos para a área que estancou, sem dúvida, o investimento. E para isso, não foi necessária a “intervenção” em Municípios e Estados, como o Fundef fez – e o Fundeb pretende. A partir dessa vinculação legal, o Governo Federal não conseguiu “empurrar” às outras esferas públicas a sua corresponsabilidade na implementação desse direito social.

Porque os educadores têm que fazer estas reflexões? Porque em uma área social muito próxima a nós – a Saúde – a política pública do “foco” que tanto temíamos já está em plena execução no Brasil Ou seja, na área da Saúde já admitimos, na prática, que não há condições do atendimento universal e, em consequência, já nos “privatizamos”. A saúde pública já não é mais destinada a todos, mas sim a quem da população não tiver nenhuma condição de pagar pelo atendimento. E portanto, de se mobilizar para “brigar” por um atendimento de melhor qualidade (ou minimamente digno e respeitoso).

O Fundef, considerado pelo Governo FHC exemplo inovador de política social que, nos termos de documento do MEC, “articula os três níveis de Governo, incentiva a participação da sociedade na fiscalização dos recursos e define prioridades para que sejam atingidos os objetivos estratégicos de: promover a justiça social; promover uma política nacional de equidade, promover a efetiva descentralização e promover a melhoria da qualidade da Educação e a valorização do magistério público”, não passou de competente estratégia para transferir aos Municípios responsabilidades até então da União e dos Estados e manter, ao custo mais baixo que for tolerável para as crianças pobres – e só para elas –, uma escola pobre. O velho lema que os cínicos (pré/pós) liberais pregavam em políticas públicas: “aos pobres, a pobreza” vê-se consolidada através do Fundef. Nunca o Governo Federal gastou, de forma tão competente, tão pouco no ensino fundamental...

As condições para que este fenômeno fosse realização no Brasil são bem conhecidas: 1º) um excelente trabalho na mídia, que confundia a população brasileira (“a revolução na Educação” / “a escola já está diferente” / “acompanhe os recursos que todos os dias chegam na escola de seu filho” / “os amigos da escola”, etc...; 2º) foi impedida, legalmente, a utilização de recursos do Fundef na educação de jovens e adultos, mesmo em cursos presenciais, para não haver um “excesso de pressão de demanda”, nos termos do então Ministro da Educação; 3º) a Educação Infantil, o mais novo direito das crianças pequenas, em especial as de zero a três anos de idade, que “engatinhava” na sua implantação no Brasil, a partir da CF/88, como responsabilidade primeira – e nobre – dos Municípios, e que redesenhava o atendimento público, direto em creches, tem sua curva ascendente de atendimento e expansão de 1988 a 1997 interrompida.

O Fundeb – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – apresentado como Proposta de Emenda Constitucional em 1999, pelo Partido dos Trabalhadores, e incorporado no Plano de Governo dos Partidos da Coligação que elegeu o Governo LULA, como solução definitiva e radical (quase mágica!) para garantir “igualdade de oportunidades” a todos os estudantes brasileiros apresenta, também, vícios de origem que o colocam numa plataforma de fantasia educacional.

Proposto como mecanismo definitivo, pretendendo-se que o mesmo seja incluído no corpo da Constituição e não mais das Disposições Transitórias, o mesmo se constituiria em processo substitutivo aos procedimentos em vigor de elaboração dos orçamentos públicos. Ou seja, a vinculação dos 25%, já não mais se constituiria em estratégia para que os e cada município e governo estadual, a partir de esforço real e necessário, que traduzisse a concepção de “colaboração entre as esferas”, consideradas e respeitadas a história, a cultura, as condições financeiras e as especificidades locais e regionais, construíssem um Plano comum e solidário de atuação.

Ao propor a vinculação ao Fundeb de 100% dos recursos vinculados à Educação, limita-se ou impede-se qualquer autonomia municipal ou estadual para definir seus rumos. Acaba-se com a história da educação nas Cidades e nos Estados, pretendendo-se estabelecer – de novo por decreto! – sem uma verdadeira Revolução – e nos garante a história política, as vitoriosas sempre foram fruto de luta armada – que $\frac{1}{4}$ de tudo que for arrecadado “será dividido” entre todos. Pergunta-se: um Município de porte médio, que possui um Estatuto do Magistério, que vem sendo cumprido e que prevê benefícios gradativos e permanentes aos seus Profissionais de Educação, e que, portanto, oferece um patamar de remuneração e ganhos trabalhistas superior à média da maioria dos municípios ou estados, ficará impossibilitado de manter esta diferença? Hoje, ainda que com dificuldades, mas com os supostos impostos e contribuições que não compuseram o Fundeb, Municípios e Estados podem manter esta diferença, por sinal constitucional. Não se estaria anulando a noção de autonomia político-administrativa da República Federativa? Ele (o Prefeito) poderia pagar “a menor” aos trabalhadores, em nome da solidariedade? E só na área da Educação? Nas outras áreas sociais, a diferença (e a desigualdade) pode permanecer?

E o Plano de Obras discutido e aprovado pela população? Sofreria cortes porque o custo de cada unidade escolar ou o padrão (um pouco mais bonito) de construção não pode mais ser mantido, em função da extravagante “socialização” imposta às esferas públicas, sem nenhuma alteração do modelo de projeto político-econômico adotado no País?

Que Prefeito Municipal, só para lembrarmos um aspecto, cobraria um IPTU progressivo de seus munícipes, se os outros municípios que o rodeiam – por possuírem menor atividade industrial e comercial ou por pura inércia ou conveniência de seus governantes – deixam de fazê-lo ou o fazem com custo simbólico?

Acredito que, a partir de planos municipais e estaduais de Educação elaborados com a participação da população e dos profissionais da área, poderíamos ter boas propostas de políticas educacionais exequíveis e que melhor atendessem aos interesses das diferentes comunidades e da Nação. Para isso, não precisamos financiar a Educação por meio de “Fundos”.

Uma boa reforma tributária, que efetivamente exija uma contribuição mais significativa do Capital Financeiro, é o que viabiliza a ação – insubstituível – de redistribuição de renda e superação das desigualdades regionais e da pobreza pelos governos estaduais e federal, numa República verdadeiramente federativa.

Pondere-se também que o estabelecimento de custo/gasto único para aluno atendido, em todo o Brasil ou para cada Estado, não rebaixa as expectativas de investimento na área de Educação como o próprio Fundef sobejamente demonstra. Que secretário de Fazenda ou Finanças, após o estabelecimento do custo mínimo, vai determinar maiores investimentos na área educacional que aumentem o valor (pouco ou muito) de cada um do aluno matriculados na rede de ensino?

Insistimos: não há experiência história na área de políticas sociais, de implementação de políticas ousadas e universalizantes, depois que um custo per capita estadual ou nacional tenha ido estabelecido.

A ingenuidade da PEC sobre o Fundeb não incorpora o ensino superior nos gastos estaduais e nacional da Educação porque não “sobrou”, nas suas contas, recursos financeiros para tanto. Mesmo o aumento proposto da vinculação constitucional, em nível federal, dos atuais 18 para 20%, não prevê a manutenção e a expansão da educação superior pública no Brasil.

Pretende-se, com o Fundeb, resolver questões de ordem quantitativas e qualitativas de toda a Educação Básica, argumentando-se que a vinculação total dos recursos seria a melhor (única?) alternativa para viabilizar a escola de qualidade para todos, em toda a Educação Básica. É evidente que esta é uma simplificação grosseira da questão da igualdade e equidade educacional pois, num passe de mágica, teríamos estabelecido por decreto a suspensão da República Federativa, das responsabilidades específicas dos entes públicos e das especificidades regionais e locais. Não se considerou, como não se considera, em nenhum dos projetos apresentados da Reforma Tributária, condições de construir estruturalmente uma utopia que realize, a cada dia, uma sociedade mais justa e menos desigual.

Pretende-se, repetindo a História e a fase do nacional-desenvolvimentismo, fazer da Educação o mote exclusivo “da revolução” a ser desencadeada no País, e não um dos direitos sociais que, a partir de um Projeto mais global, gere um desenvolvimento pessoal e da Nação.

A discussão sobre o eventual aporte de 1 bilhão de reais, que a diferença de 18 para 20% dos recursos federais vinculados traria – caso, eventualmente, conseguisse ser aprovado este aumento da vinculação federal – representa quase o dobro do que o Governo FHC investiu na complementação de recursos para os oito Estados (todos os da Região Nordeste, menos o Rio Grande do Norte e mais o Estado do Pará/Região Norte), que não possuíam condições para o pagamento do mínimo a ser investido no ensino fundamental. Complementação esta da ordem de R\$ 486,6 milhões, em 1998; R\$ 579,9 milhões, em 1999; R\$ 634,2 milhões, em 2000, conforme relatório do próprio MEC. Só a “dívida” social e financeira do Governo Federal em relação ao que deveria ter sido investido no ensino fundamental já consome esse bilhão.

Neste caso, não se pode pretender que um eventual novo – e simplista – pacto social dê conta desta nova proposta de gestão educacional.

Algumas conclusões provisórias

Os autores concordam que é urgente a necessidade de se buscar novas fontes de recursos financeiros para a Educação, seja com a criação de Salário Creche – para

dar conta do direito social das crianças pequenas a um atendimento educacional – seja por meio de vinculação de percentual das loterias, do Finsocial, do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). O aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão democrática também se impõe como condição da qualidade educacional.

Assim, propomos avaliação anual do Plano Nacional de Educação e dos estaduais e municipais que forem sendo aprovados, nos quais os aspectos do financiamento da Educação sejam discutidos de forma mais exaustiva, e por diferentes segmentos da população. Alguns aspectos, particularmente os que se referem à publicização de informações financeiro/contábeis que viabilizem a elaboração de estudos para subsidiar a definição de valores do custo-aluno-qualidade, entendidos enquanto montantes financeiros necessários para a consecução de uma educação com qualidade, socialmente pactuada, precisam e podem ser colocados em prática, com urgência.

Propõe-se, também, a unificação dos Conselhos de Educação, de caráter deliberativo, normativo e/ou consultivo (municipais, estaduais e nacional) com os Conselhos Gestores (hoje, o do Fundef), e os de Alimentação Escolar, para evitar discussão pulverizada da questão educacional, facilitando uma melhor avaliação das políticas educacionais implementadas. Nesse sentido, faz-se urgente a criação de mecanismos legais que impeçam que os representantes do Poder Executivo presidam aqueles conselhos, uma vez que eles têm que, entre suas atribuições, fiscalizar a atuação daquele Poder, como é o caso dos Conselhos de Educação (municipal, estadual), do Fundef, de Alimentação Escolar... São providências simples que podem incentivar e prestigiar uma autonomia crescente dos conselhos e, nesta condição, expressarem, de fato, uma gestão democrática.

No entanto, a política educacional adotada pelo novo Governo não tem caminhado nesta direção. Ao contrário, nela tem predominado uma visão “compensatória” para a utilização dos recursos federais. Até hoje, o Governo Lula possui – criou ou manteve – sete tipo de Bolsas: da Bolsa Escola (R\$ 30,00 para cada filho, até três, na família) à Bolsa Primeira Infância (esta, com valor de R\$ 50,00 por criança).

Esta situação da esfera federal nas políticas públicas dificulta sobremaneira a possibilidade de se exigir das outras esferas um comportamento substantivamente

diferente. É claro que é mais interessante distribuir, de forma pulverizada, mas direta, recursos públicos, pois o fisiologismo político nos ensina que esta dinâmica de distribuição sempre rende bons dividendos. Mas, para o futuro do País, que se pretende justo e solidário, ela é desastrosa.

É por isso mesmo que a adoção ou não de uma Política de “Fundos” deve ser alvo de amplo debate junto à sociedade, utilizando nossas experiências, regionais e nacionais, como subsídios para o aprofundamento das análises e das propostas, de tal forma que o velho – e mais que nunca necessário – compromisso com o direito de todos a uma educação de qualidade possa ser realizado neste inédito momento histórico de um governo que se pretende popular e democrático.

A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências

Lisete Regina Gomes Arelaro

Quem analisa os dados sobre a municipalização do ensino no Brasil, em geral fica surpreso com as estatísticas sobre o Estado de São Paulo, uma vez que, apesar do alto índice de escolarização¹, é o Estado com menor índice de municipalização, seja em número de alunos ou de estabelecimentos, seja em número de municípios que aderiram à municipalização. Entender essa peculiaridade é o objetivo deste artigo.

Do ponto de vista histórico, São Paulo possui algumas características que o diferenciam sobremaneira de outros Estados, um desses aspectos é o fato de ter iniciado, desde 1980, um processo de municipalização da pré-escola², a partir do atendimento preferencial de crianças de 6 anos de idade, visando à “preparação para a alfabetização”, como era justificado esse atendimento. Tratava-se de estratégia pedagógica para reduzir os altos índices de reprovação e evasão na 1ª série do ensino de 1º grau, nome do ensino fundamental na época³.

O outro aspecto que o diferencia é a total municipalização deste nível de ensino, uma vez que nenhum outro Estado da Federação municipalizou totalmente o atendimento pré-escolar. Em 1999, o atendimento total no Estado foi de 1.089.677⁴, sendo que desse total, 915.916 são atendimentos públicos municipais e 173.667 são atendimentos sob responsabilidade privada. Do total de

1 O Estado de S. Paulo possui mais de 10 milhões de alunos nas redes pública e privada de educação básica (educação infantil + ensino fundamental + ensino médio), praticamente 25% do total das matrículas da educação básica no Brasil (1998 = 40.403.432).

2 Entendida esta como o atendimento escolar a crianças de 4 a 6 anos de idade.

3 Conforme denominação prevista na Lei Federal n° 5.692/71 (conhecida como LDB do Governo Militar).

4 Conforme “Censo Escolar 1997/99” MEC / INEP / SEEC; Brasília, 1999.

crianças matriculadas em pré-escolas da Região Sudeste (1.896.971), nesse ano, consideradas as redes pública e privada, mais da metade estão no Estado de São Paulo.

Essa situação, no entanto, ganhou completa conformação no 1º Governo Mário Covas (1995/98) uma vez que a Secretária Estadual de Educação não permitiu nenhuma exceção de municipalização nesse nível de ensino⁵. Com isso, por tendência histórica e decisão da última gestão estadual, não há mais atendimento pré-escolar sob responsabilidade estadual.

Quando se discute o ensino fundamental, no entanto, a situação se inverte, pois, ao contrário do que acontece em todos os Estados do Brasil, a municipalização ainda é significativamente pequena. E aí está a peculiaridade do Estado de São Paulo, pois apesar de ter sido responsável, em 1998⁶, por 78,8% dos alunos atendidos no Estado, contra 21,2% de atendimento municipal, esse atendimento está bem abaixo da média brasileira que corresponde a 53,3% do atendimento estadual nesse nível de ensino, sendo os Municípios responsáveis por 46,7% do total dos alunos matriculados em redes públicas.

É interessante destacar que essa média nacional é obtida considerando-se exemplos de altíssima municipalização do ensino fundamental como são os casos dos Estados de Alagoas, Maranhão e Ceará, cujos atendimentos municipais atingiram em 1998: 72,7%, 71,7% e 68,1%, respectivamente.

No Estado de São Paulo, a partir do 1º Governo Mário Covas/PSDB (1995/98), é que o processo de municipalização do ensino fundamental passa a ter uma curva ascendente significativa, pois em 1996, o Estado era ainda responsável por 89,3% das matrículas do ensino fundamental, considerada a série histórica de 1984 a 1995, média esta que se manteve estável – com variação máxima de até 0,8% –; em 1997, o Estado já passa a ser responsável por 81,2% e em 1998 este percentual cai para 78,8%, o que representa mais de 10% de redução de atendimento no ensino fundamental, em somente dois anos, como pode ser observado na Tabela 1.

5 Não houve exceção sequer para a EEPP Experimental "Dr. Edmundo de Carvalho", criada e conhecida desde a década de 60 como "Escola Experimental da Lapa", bairro de São Paulo, onde se localiza, e reconhecida como "experimental" por Decreto Estadual de 15/07/70, o que lhe dá condições regimentais de propor e manter cursos de educação básica.

6 Conforme Documento "Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF", MEC/INEP, Brasília, maio de 1999.

*Tabela 1 – Estado de São Paulo -
Matrículas do ensino fundamental na rede pública - 1984 – 1998*

Ano	Rede Estadual	Rede Municipal	Total	% de Part. Est. Mun.		Nº de Mun. com Rede Municipal	Total de Mun. No Estado
1984	3.890.022	481.751	4.371.773	89,0	11,0	65	572
1985	3.978.507	506.684	4.485.191	88,7	11,3	64	572
1986	4.098.570	512.941	4.611.511	88,9	11,1	57	572
1987	4.148.844	503.612	4.652.456	89,2	10,8	57	572
1988	4.367.283	511.102	4.878.385	89,5	10,5	63	572
1989	4.575.788	536.942	5.112.730	89,5	10,5	58	572
1990	4.711.559	557.676	5.269.235	89,4	10,6	57	572
1991	4.917.735	587.196	5.504.931	89,3	10,7	64	572
1992	5.126.570	625.706	5.752.276	89,1	10,9	67	572
1993	5.248.114	638.936	5.887.050	89,1	10,9	64	625
1994	5.280.220	646.230	5.926.450	89,1	10,9	64	625
1995	5.263.112	646.500	5.909.612	89,1	10,9	72	625
1996	5.078.539	726.704	5.805.243	87,5	12,5	121	625
1997	4.634.560	1.075.850	5.710.410	81,2	18,8	410	645
1998	4.436.407	1.194.819	5.631.218	78,8	21,2	442	645
1999	4.126.897	1.437.870	5.564.767	74,2	25,8	442	645

Fonte: Centro de Informações Educacionais / ATPCE- SEE, 1999.

Essa Tabela permite algumas interessantes ponderações: apesar do discurso municipalista, foram poucos os municípios, mesmo os do Partido do Governo – no caso o PMDB – que aderiram à municipalização do ensino fundamental, no período de 1984 a 1993, pois como pode ser observado não só o número (65) se mantém praticamente o mesmo dez anos depois (64), como o aumento no número de atendimentos de alunos – menos de 200.000 – é pouco significativo para o período. Observe-se, no entanto, que para a Gestão Covas se, por um lado, o aumento de matrículas na rede municipal é significativo – praticamente dobra o atendimento por outro, e isso é bastante elucidativo sobre as chamadas

“vantagens” da municipalização, o número de atendimentos da rede estadual reduz-se em mais 800.000, inferior ao aumento de 100% das redes municipais. Isso explicita que um menor número de crianças e adolescentes foi atendido pelas redes públicas e a hipótese é que exista um número de alunos que esteja fora de qualquer rede de ensino. A argumentação da Secretaria é de que não só a curva de atendimento tenha se estabilizado, uma vez que não há variável que justifica essa súbita redução, mas também que os “alunos fantasmas” que supostamente foram localizados em 1995 sejam, efetivamente, mais numerosos do que inicialmente se previa. 1995 será o primeiro ano, considerados os últimos 20, com redução de atendimento de alunos no ensino fundamental, consideradas as redes públicas, iniciando uma curva decrescente, ainda não totalmente esclarecida.

Outro fato que merece reflexão é que dos 73 municípios criados no período de 1993 a 1998, com exclusão de dois, todos são municípios muito pequenos, com pouca ou nenhuma condição de sobrevivência independente do ponto de vista econômico, administrativo e político. São municípios, por definição, dependentes do poder estadual e federal.

Evidentemente, esse movimento acelerado de municipalização no Estado, a partir de 1997, tem na Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – chamado FUNDEF a sua fundamentação e motivação, pois, a partir de 1998, 15% do total dos 25% dos recursos vinculados à Educação, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 (Art. 212) deverão, obrigatoriamente, ser aplicados no ensino fundamental regular⁷. Junte-se a essa exigência as de reformas do Estado que, a partir dos acertos do Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Banco Mundial, vêm sendo propostas e implementadas – como é o caso do Plano Decenal de Educação, conforme as diretrizes aprovadas em Jomtien/Tailândia⁸ – a Lei Camata⁹ e as Emendas Constitucionais da Reforma

7 Essa exigência de aplicação exclusiva no ensino regular deu-se em função de veto do Presidente da República na Lei Federal nº 9.424/96, veto este considerado inconstitucional, porém nunca julgado pelo Poder Judiciário, nem colocado em plenário a apreciação desses vetos, iniciativa esta de responsabilidade do Presidente do Congresso Nacional, Senador Antonio Carlos Magalhães, do PFL/BA.

8 Consultar “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” 05 a 09/03/90 in “Plano Decenal de Educação para Todos” 1993/2003, MEC, Brasília-DF, maio de 1994 (versão acrescida/p. 136).

9 Lei conhecida pelo nome de sua autora, Deputada Federal Rita Camata, do PSDB/ES, que limita em 60% o teto máximo dos gastos públicos com “pessoal” nas três esferas de Governo.

Administrativa e da Previdência, aprovadas pelo Congresso Nacional, todas na direção de reduzir a presença do Estado nas políticas sociais a chamada proposta “moderna” de Estado Mínimo.

É verdade que desde a Lei Federal nº 5.692/71 a questão da municipalização está posta no Brasil, como exigência legal ou tendência de política educacional, porém, no Estado de São Paulo, o ano de 1995 é que vai iniciar de maneira mais direcionada essa política, a partir do Projeto de Reorganização das Escolas, proposto pelo Governo Estadual.

Antecedentes históricos

O processo de municipalização do ensino no Brasil e no Estado de São Paulo foi e é quase exclusivamente fruto de iniciativas do Governo, visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade adorados pela Administração Pública, com conseqüente enxugamento do aparato estatal, e não resposta a reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que ali se desenvolvem. Essa observação se faz necessária uma vez que é comum relacionar-se providências administrativas de descentralização e municipalização do ensino com democratização da sociedade e participação popular.

Isso é uma característica particular do Brasil, pois, como historicamente a participação popular foi considerada pouco importante para o melhor desempenho da gestão escolar e da melhoria da qualidade de ensino, a municipalização nunca esteve na agenda político-educacional do Estado e dos Municípios, de forma significativa.

A história da municipalização do ensino no Estado de São Paulo, à semelhança do que aconteceu no Brasil, teve vários outros antecedentes, em especial a partir de 1975, quando – sempre por/com pressão internacional o Ministério de Educação¹⁰ propõe como forma de incentivar a municipalização do ensino

¹⁰ Na época, o nome completo era Ministério de Educação e Cultura.

fundamental, em especial das quatro primeiras séries, o Projeto Pró-Município, prioridade governamental que transferia recursos para as Prefeituras Municipais que concordassem em assumir o ensino de 1º grau.

Esse Projeto Impacto – como eram conhecidos os projetos prioritários do Governo Militar, nessa época – realizado com recursos financeiros frutos de empréstimos internacionais, acaba sendo aditado quase que exclusivamente na Região Nordeste – a mais pobre do País –, que por razões de ordem político-econômica, em geral “concordava” mais facilmente com o Governo Federal, na esperança de conseguir alguns recursos extras para seus (pobres) municípios. Não por acaso, portanto, a região com maior percentual de municipalização do ensino fundamental e mais precária, quaisquer que sejam os critérios de avaliação considerados em matéria de Educação.

São Paulo não adere a esse Projeto de Municipalização até porque o Governo estadual na época – Paulo Egydio Martins era o Governador indicado (1975/78) – estava empenhado em implementar as propostas contidas no “Plano Estadual de Implantação do Ensino de 1º e 2º Graus” e no “Planejamento Prévio”, elaborado no Governo anterior (Laudo Natel – 1971/74). Esses projetos não tinham sido colocados em prática em função de problema considerado de difícil solução no Estado de São Paulo, que era a implantação progressiva e gradativa, em todas as escolas da rede estadual, da nova proposta de organização escolar horizontal e verticalmente – a escola de oito anos!

Esta questão era bastante complexa, do ponto de vista administrativo e pedagógico, uma vez que o Estado de São Paulo, de forma pioneira, havia promovido uma significativa “democratização das oportunidades educacionais” – como foram chamadas as medidas políticas de abertura de vagas para um número significativamente maior de alunos, no final de década de 60 e que havia provocado uma expansão de mais de 100% de matrículas nos cursos “ginasiais” atuais 5ª a 8ª séries – entre os anos 69 e 70.

Essa expansão foi consequência da unificação e simplificação dos Exames de Admissão, espécie de “vestibular” para o ingresso na primeira série do curso ginásial – correspondente, hoje, à 5ª série do ensino fundamental e que vigiam antes da Lei nº 5.692/71, uma vez que o número de escolas que ofereciam os cursos ginásiais

era significativamente menor que os das escolas primárias, numa relação de 5 para 1 – ou seja, para cada cinco Escolas Primárias, existia um Ginásio Estadual. Além disso, do ponto de vista constitucional era o ensino primário de quatro anos, o ensino considerado obrigatório.

Como não tinha havido um programa de construções escolares compatível com essa expansão, a mesma foi efetivada pela instalação das chamadas “extensões” de Ginásios Estaduais (GE) em prédios de Grupos Escolares (GESC) – unidades que ministravam exclusivamente o ensino primário, como nível de ensino obrigatório, de 1ª à 4ª séries, e sempre no período diurno. No período noturno podia-se encontrar, eventualmente, algumas classes de alfabetização de adultos.

Na prática, essas “extensões” significavam a sobreposição de duas escolas (primário + ginásio) em um mesmo prédio escolar, com dois responsáveis distintos: o diretor do Grupo Escolar, que cuidava pedagógica e administrativamente do Ensino Primário que funcionava no prédio e as classes do Ginásio Estadual, que ali haviam sido implantadas, mas cuja sede administrativa ficava no prédio de origem, comandado por outro Diretor – e onde professores e alunos se reportavam para fins pedagógicos e administrativos – daí o nome “extensão”.

O resgate dessas peculiaridades da organização escolar da época se faz necessário para se compreender e melhor avaliar o significado da “reorganização” atual das escolas, frente a história da rede pública de ensino estadual.

Duas iniciativas próprias no Estado de São Paulo haviam acontecido nesse período: a criação do Grupo-Escolar-Ginásio (GEG), que foi uma experiência de organização escolar, em que se “testou”, antes da sua generalização legal pela nova LDB de 1971, a possibilidade de uma escola de oito anos, com a junção, mantidas a peculiaridade de seu funcionamento, de uma escola primária com um ginásio, propondo-se, de forma pioneira, um projeto pedagógico que as unificasse. Além do projeto unificador, essas novas escolas só contavam com a inclusão da figura de um Coordenador Pedagógico, que deveria intermediar as propostas dos professores “primários” e “secundários”. Estima-se que 190 escolas estaduais, em todo o Estado, puderam experimentar esse novo tipo de organização escolar. mas infelizmente sobre as mesmas existe pouco registro histórico.

Outra experiência importante¹¹ aconteceu na rede municipal de ensino da cidade de São Paulo em 1970, em que uma escola "pluricurricular" de oito anos foi implantada como escola-modelo para a rede municipal e onde se gestaria uma nova proposta de ensino e de organização escolar, com treinamento de professores nessa nova concepção. Tudo sob a égide do Governo Militar.

Observe-se que, historicamente, sempre houve uma certa rixa entre os professores desses dois níveis de ensino, primeiro porque a formação escolar do primeiro grupo se dava em nível médio e a do outro, em nível superior, o que trazia uma disputa sobre quem eram os "especialistas em ensino"; segundo porque se considerava que as professoras primárias eram mais "obedientes" à burocracia educacional – até, ou principalmente, porque a grande maioria de professores desse nível de ensino eram mulheres, e cumpriam todas as exigências de preenchimento de papéis, formulários, programas etc., ao passo que os "professores secundários" eram mais irreverentes, independentes e contestadores da própria organização escolar e social.

Admite-se, hoje, que foram as atividades de greve, a partir do final da década de 70 e em toda a década de 80, que aproximaram professores e professoras das redes públicas dos ensinos de 1º e 2º graus, politizando essas relações, e dessa forma possibilitando discussões e propostas comuns para a melhoria da qualidade de ensino, independente da formação escolar e do nível de ensino de atuação profissional do profissional de educação.

Com isso, em 1975, a rede pública estadual possuía cerca de 540 unidades escolares que funcionavam em cinco turnos (três diurnos: manhã, intermediário e tarde, com classes do ensino primário + dois turnos: vespertino e noturno, com curso ginásial); seis escolas, com seis turnos e três, com sete!¹²

Em função dessa problemática, o Governo Estadual decidiu implantar um Projeto de Reorganização da Rede Física que regularizasse um pouco essa confusa situação a que a rede estadual havia sido submetida e apesar de se estar

11 Só mencionaremos aqui experiências pedagógicas que propunham a escola de oito anos, e não todas as experiências interessantes e inovadoras como as Vocacionais, as Experimentais e as Pluricurriculares.

12 Vide "Plano Estadual para Implantação da Reforma de Ensino de Primeiro e Segundo Grau e Planejamento Prévio" Secretaria de Estado da Educação, São Paulo, 1972/73.

num Governo Militar, o Secretário de Educação¹³ criou Grupos de Trabalho em níveis Local, Regional e Central para buscar solução mais coletiva e racional para o funcionamento da rede estadual de ensino.

Os Grupos de Trabalho de Nível Local foram instalados em todos os Municípios que possuíssem escola estadual, com participação de diretores, professores e outros especialistas locais, para discutir e propor um Plano Local de Acomodação da Demanda Escolar que possibilitasse, no curto prazo, a implantação em todas as unidades escolares, sob a coordenação de um único Diretor, de escolas com oito séries, seja pela instalação gradativa das 5^a, 6^a, 7^a e 8^a séries nos antigos Grupos Escolares, seja com a instalação das 4^a, 3^a, 2^a e 1^a séries, nos então Ginásios Estaduais. Foi o primeiro – e único – Projeto realizado de forma descentralizada em todo o Governo Militar, que envolvia a burocracia estatal e os educadores.

Desenvolvido esse processo em nível local, foi apresentado Plano de Construções Escolares compatível com as urgências de expansão da rede física, e Plano de Recursos Materiais e Humanos, pois professores de diferentes formações seriam necessários nessa nova conformação da escola,^b em como novo módulo de funcionários de apoio administrativo e operacional, e novos materiais de ensino, sendo os mesmos compatibilizados em Planos Regionais e estes, em Plano Estadual.

É importante que se destaque que, nessa época, a prioridade era o desenvolvimento tecnológico do país, que aparecia traduzido nos Projetos de Desenvolvimento Econômico (Planos Decenal e Trienais). Na área educacional, as reformas de ensino exigiam para seu sucesso, especialistas em Planejamento, e como tal foram ministrados muitos cursos de Planejamento Educacional (com ênfase em análise de sistemas e suas representações gráficas, tipo PERT e CPM). Iniciava-se a substituição da formação dada em Planejamento, até esse momento, pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em que a ênfase era no Desenvolvimento Econômico-Social, para uma linha mais tecnicista.

Para a realização desse objetivo, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), órgão ligado ao Ministério da Aeronáutica, sediado na cidade de São José

13 Era Secretário de Educação o Dr. José Bonifácio Coutinho Nogueira, empresário da Usina Enter e ex-presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE). Foi o 1º Secretário de Educação, desde os anos 50, que permaneceu nos quatro anos da mesma Gestão.

dos Campos-SP teve grande importância na formação técnica e científica dos chamados planejadores de alto nível da burocracia estatal. Na área da Educação, o Centro Nacional de Formação (Fundação CENAFOR), vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, exerceu o mesmo papel na formação e atualização dos administradores, planejadores e gestores de sistemas públicos de ensino de todo o Brasil, quando, então, os termos “estratégia e tática” produtividade, competência, eficácia e eficiência foram introduzidos no vocabulário educacional e considerados como variáveis de análise e critérios de avaliação de políticas públicas e dos profissionais que as implantavam¹⁴.

Considera-se que foi a partir desse processo de reestruturações administrativas e pedagógicas constantes da burocracia estadual, que o sistema de ensino paulista conseguiu apresentar uma situação incomparável a outras redes públicas estaduais do Brasil: a esmagadora maioria de seus mais de 4.000 estabelecimentos de ensino urbanos¹⁵ com mais de uma sala, em 1981, já oferecia ensino de 1ª à 8ª séries, ao contrário dos outros Estados brasileiros, cuja ampliação do ensino obrigatório havia se dado quase que exclusivamente nas séries iniciais.

Coincidente com o período de início de redemocratização da sociedade, no início dos anos 80, novas propostas e alternativas pedagógicas começam a surgir visando o real entrosamento entre os dois níveis de ensino: primário + ginásio. Não mais uma sobreposição de cursos simplesmente, mas a construção de possibilidades educacionais que significassem um ganho pedagógico para alunos, pais e professores na busca de construção de uma nova escola – a escola de oito anos com padrão de qualidade e de organização escolar que superasse a escola “única”, até porque os regimes ditatoriais, mesmo em momentos mais amenos, não suportam a diversidade como critério para a dinâmica social e escolar.

Essas discussões locais, regionais e central duraram mais de um ano, e depois desse longo processo é que as unidades escolares foram reorganizadas, apresentando diferentes “combinações” de oferta de cursos, em função do que na Lei se chamava “peculiaridades regionais e locais”.

14 Consulte-se a respeito os “Guias Curriculares” elaborados e publicadas cume referência obrigatória para todas as redes de ensino, pelo Ministério de Educação, na época.

15 Em 1981, o número de estabelecimentos escolares estaduais do Estado de São Paulo era de 16.063, sendo que destes, 11.850 se encontravam na zona rural e mais de 10.000 possuíam uma só sala de aula (conforme Sinopse Estatística da Educação Básica 1981/1982/1983) – MEC/SEEC, Brasília/DF, 1984.

A rede estadual paulista passou a ter a seguinte caracterização: poucas escolas, numericamente, que só ofereciam as quatro séries iniciais; a maioria com as oito séries do 1º grau; e um terceiro agrupamento, com os ensinos de 1º e 2º graus completos. Um grupo menor, que oferecia somente cursos de 2º grau, uma vez que a nova Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 5.692/71) havia extinto as modalidades: Clássico, Científico e Normal, e ao mesmo tempo criado – no papel – mais de 150 cursos de formação técnico-profissional¹⁶.

Foram mantidas, ainda que “reorganizadas”, umas poucas escolas onde tradicionalmente haviam funcionado os Institutos de Educação, que eram escolas que possuíam, além do Curso Normal, uma Escola de Aplicação, em anexo, onde funcionava um curso primário completo e, às vezes, também classes de pré-escola. Frequentemente ofereciam cursos de Pós-Graduação em nível Pós-Normal, em especial os de “Formação de Administradores Escolares”, com duração de dois anos, para formação de Diretores dos antigos Grupos Escolares, Cursos de Aperfeiçoamento em “Educação Pré-Escolar”, com duração de um ano, para professores que – como o nome dizia – quisessem se dedicar ao ensino pré-escolar, para crianças de 4 a 6 anos de idade e Cursos de Especialização em “Deficientes Mentais”, com duração de dois anos, podendo o professor, depois do Curso, assumir classes de “deficientes”, que funcionavam nas escolas públicas ou em entidades particulares.

Essas unidades escolares reorganizadas mantiveram os atendimentos de pré-escola ao ensino “profissionalizante” de 2º grau, com o Curso de Magistério para Formação de Professores de Séries Iniciais do Primeiro Grau nome dado ao antigo Curso Normal, extinguindo-se os Cursos de Especialização e de Pós-Graduação em nível médio, transferindo-se essas formações específicas para o nível superior, nas “habilitações” que foram criadas junto aos Cursos de Pedagogia, vinculados às Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras das Universidades da época ou em Institutos Isolados de Ensino Superior¹⁷.

16 Sobre esse assunto consulte-se a Resolução do Conselho Federal de Educação nº 8/71 e Pareceres CFE nº 45/72 e 339/72.

17 A criação de Faculdades de Educação datam dessa época, quando os Cursos de Pedagogia se organizam para oferecer essas “novas” habilitações, ou “habilidades”, como se denominariam hoje.

Outra situação complexa nessa reorganização da rede física, era a referente aos Cursos Técnicos que, organizados tradicionalmente em Ginásios Industriais, Comerciais e Agrícolas, agora deveriam assumir uma “formação geral básica” no 1º grau; em contrapartida e nos termos da nova Lei, o ensino de 2º grau havia se transformado, da noite para o dia, em “profissionalizante”, e, portanto o ensino de 2º grau teria, em princípio, sentido terminal de formação¹⁸. A proposta da Lei era: para cada tarefa ou posto de serviço do mercado, um curso “técnico” de 2º grau correspondente.

Acreditava-se na ocasião, que o que faltava para o “gigante adormecido acordar”¹⁹ (menção aos versos do Hino Nacional Brasileiro) era uma melhor e mais próxima relação do sistema educacional com o mercado de trabalho, e em consequência, a formação de técnicos para atuarem no mercado em fase de modernização e internacionalização, o que exigia um novo perfil de trabalhador: mais informado, mais criativo, melhor preparado para a introdução e manuseio de novas tecnologias. Qualquer eventual relação com o momento anual não será mera coincidência.

No entanto, São Paulo novamente se “rebela” com a orientação, centralizada e uniformizada do Ministério de Educação para todo o 2º grau no Brasil. Estabelece um convênio especial com a Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, em 1975, e em substituição à profissionalização extensiva do ensino de 2º grau, propõe uma formação por “áreas”, coincidentes às das grandes áreas da produção econômica: primária, secundária e terciária. Essa particular reinterpretação da Lei já expressa o desenho de uma formação de caráter mais geral, substituindo o ensino muito específico, exagerada e equivocadamente tecnicista, uma vez que nem no mercado existia essa relação miúda: um posto de trabalho = uma “profissão”. Em nível federal, Parecer do Conselho Federal de Educação (o de nº 76/75) na mesma época, vai fundamentar essa tendência e/ou nova concepção.

Nesse período, e até o final da década de 70, as Escolas Comerciais eram, em número significativo, escolas municipais, e à medida que essa reforma em “áreas

18 Com isso, o Governo esperava que o número de estudantes “excedentes” nos exames vestibulares se reduzisse, pois, em tese, o aluno formado no 2º Grau, poderia se dirigir rapidamente ao mercado de trabalho, e assim, se desintensaria de ir para o ensino superior.

19 Confornte expressão muito usada pelo Prof. Delfim Neto, Professor Titular de Economia da USP e Ministro do Planejamento e da Economia, em duas Gestões do Governo Militar.

econômicas” vai-se instalando nas escolas estaduais de 2º grau, essas escolas vão sendo incorporadas à rede estadual, mesmo que até hoje possam ser encontradas escolas comerciais de nível médio criadas nessa época, mantidas pelos municípios.

Destaque-se, também, que na Gestão Maluf (1979/82), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-SP) tem uma forte participação no Governo e na definição das políticas do ensino técnico e de formação profissional, não só com dirigentes daquele órgão assumindo cargos de direção na Secretaria de Estado da Educação, mas propondo convênio de transferência de escolas técnicas estaduais (prédio, funcionários e alunos) para serem administradas – e orientadas pedagogicamente – pelo SENAI, que, no final, acaba não se concretizando.

Em 1983, na fase de transição democrática do governo militar para o governo civil, foi eleito Governador Franco Montoro (na época, do PMDB) a primeira eleição pelo voto direto depois de 20 anos, ainda no governo militar. Assume a Secretariade Estado da Educação, Paulo de Tarso Santos, que havia sido Ministro de Educação no Governo João Goulart (1961/64), ex-afilado político, cessado pelo governo militar, e que havia chamado Paulo Freire e Darcy Ribeiro para trabalharem no Ministério. A expectativa democrática era imensa.

O “clima” de reconstrução democrática exigia, praticamente, que as teses defendidas pelo governo militar fossem, automaticamente, rechaçadas pelo novo governo. Assim, a desconcentração de poderes foi traduzida politicamente como descentralização. E na área da Educação alguns projetos tentaram ser incrementados nessa direção. O primeiro deles e que causou grande alvoroço na rede de ensino, foi a discussão de Documento orientador da Política Educacional para análise e propostas dos educadores, pais e alunos que deveriam fundamentar a ação política. Fazia muito tempo que nenhum Administrador perguntava aos educadores e técnicos o que eles pensavam sobre os problemas educacionais e mais, que alternativas de soluções eles propunham. Feitas as consultas, criada a expectativa de resposta, quase nada de concreto a rede teve de retorno e, pouco tempo depois, com manifestações e greves pró-reivindicação de aumento salarial, e após, por Decreto, propor como política pedagógica o “Ciclo Básico”²⁰, o Secretário demite-se.

20 “Ciclo Básico” foi um projeto implantado na rede estadual de ensino que reorganizava as duas séries iniciais do 1º grau, reconceituando o tempo no processo de alfabetização e onde se estabelecia, em função disso, a passagem automática da 1ª para a 2ª série. Medida bastante polêmica, quando de sua implantação,

No final de 1983, no entanto, já havia sido colocado na agenda da “descentralização” uma conversa com Prefeitos no sentido de se municipalizar a pré-escola, a partir de convênios especiais em que se transfeririam matrículas – e supostamente recursos financeiros – da rede estadual para a municipal.

Assume como Secretário de Educação Paulo Renato de Souza, ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Ministro da Educação e do Desporto de 1995 a 2003, que prioriza a discussão com os Sindicatos da Área Educacional para fins de elaboração de Estatuto de Magistério, porém não dá conta de responder aos anseios de participação e de inovação da rede de ensino, priorizando somente o Ciclo Básico como política pedagógica, mesmo já existindo sintomas de que o mesmo não respondia às expectativas de inovação na organização escolar e pedagógica.

Nesse momento, no entanto, o Projeto de Municipalização da Merenda Escolar é bastante incentivado, comprometendo-se o governo estadual, por meio de cláusula contratual de Convênio, a repassar para os Municípios recursos financeiros, em geral da Quota Estadual do Salário-Educação, correspondentes às despesas que os mesmos tivessem com a nova responsabilidade assumida. Um número significativo de Municípios, na época, foi-se dispendo a assumir tal encargo, desde que ressarcida nos recursos financeiros pelo reconhecimento de que o Município poderia, de forma mais racional e com um cardápio incorporando os hábitos alimentares locais, oferecer uma merenda mais nutritiva do que os produtos industrializados e homogeneizados distribuídos em todo o Estado.

Ao mesmo tempo, a Secretaria de Estado da Educação inicia um projeto de “nucleação”²¹ das escolas rurais, que vai provocar, pela sua inviabilidade de implantação, um processo forçado de municipalização em várias regiões do Estado. Ou seja, como as crianças não tinham condições de chegar, por seus próprios meios, na nova escola-sede, nem se ampliou o número de alunos instantaneamente, ou o Município manteve agora, às suas custas – as salas de aula no local original onde funcionavam ou ele acabou assumindo o transporte escolar dessas crianças.

na rede. Destaque-se, entretanto, não ser essa a primeira experiência na rede estadual de propostas com essa mesma concepção pois, em 1968, o ensino estadual já vivera uma reorganização em dois níveis (nível I: 1ª e 2ª séries do ensino primário e nível II: 3ª e 4ª séries do mesmo nível de ensino) sem reprovação nos anos intermediários, ou seja, 1º e 3º anos escolares, com reações violentas da rede desde aquela época.

21 Nuclear = agrupar numa escola “mãe” ou sede, um conjunto de escolas rurais, em geral unidocentes.

Fica evidente, portanto, que o processo de municipalização do ensino²² iniciasse, no Governo Montoro, a partir de transferência de responsabilidades e de tarefas para os Municípios, sem necessariamente existir uma transferência de recursos financeiros proporcional às novas responsabilidades propostas. Isso é importante porque, mesmo políticos municipalistas, em curto prazo, ficam em dúvida sobre a conveniência político-econômica de assumirem mais responsabilidades, sem garantia real de contrapartida por parte do governo estadual.

No último ano do Governo Montoro, assume a Secretaria de Educação Aristodemo Pinotti – médico ginecologista e professor da UNICAMP que, traduzindo de forma paulista as discussões sobre a importância da escola em tempo integral, que o Governador Brizola, do Rio de Janeiro, havia proposto, por meio do Centro Integral de Educação Pública (CIEPs), um Projeto de Formação Integral da Criança – o PROFIC – que envolvia uma atuação educacional e comunitária²³, pois pretendia dar atendimento complementar ao escolar, no período do dia que a criança não estivesse na escola – com uma concepção bastante assistencial de “tira as crianças da rua” –, e que seriam viabilizados a partir de convênios com associações comunitárias e com municípios, às crianças “carentes”, na faixa etária de 7 a 12 anos de idade, matriculadas no ensino de 1º grau, da rede estadual de ensino. Era uma outra concepção de municipalização.

Em 1987, assume o Governo Estadual, Orestes Quércia (PMDB-1987/90), ex-prefeito da cidade de Campinas e ex-Senador da República, um municipalista criador de entidades estaduais e nacionais de reunião e defesa dos municípios e a favor da municipalização do ensino. É nomeado Chopin Tavares de Lama, democrata-cristão considerado progressista, como Secretário de Educação.

Evidentemente, decisões sobre a municipalização das escolas rurais, em especial as da Região do Vale da Ribeira – região mais pobre do Estado – são colocadas em compasso de espera, pois há forte resistência local e regional para,

22 Consideraremos “municipalização” a transferência de responsabilidades para os municípios com o respectivo direito de definir política, pedagógica, administrativa e financeiramente o seu ensino e o seu sistema; e “desconcentração” dos procedimentos administrativo-políticos do Estado que, para “racionalizar” e/ou agilizar as suas ações, as transferem para os municípios, mantendo, no entanto, o controle e a gestão do processo decisório.

23 Em São Paulo, o Prof. Rubem Alves, Chefe de Gabinete da Secretariade Estado da Educação representou o equivalente ao Darcy Ribeiro na defesa do atendimento da criança em tempo integral nas escolas.

sem repasse proporcional de recursos financeiros efetivar essa municipalização. Avaliação da Gestão Montoro já demonstrava que não havia acontecido repasse financeiro compatível na municipalização da merenda escolar e a grande maioria dos Municípios que havia aderido à proposta, arcava com cerca de 80% das despesas totais do Projeto; mesmo assim esse Projeto permanece.

Outro projeto implementado com relativo sucesso foi o de municipalização de construções escolares, ainda que esta estratégia não tenha significado “municipalização do ensino”, como transferência de responsabilidades do Estado no atendimento educacional, pois nele os recursos financeiros, e somente eles, eram repassados para o Município, acreditando-se que as construções ali licitadas propiciariam uma saudável disputa entre os empreiteiros locais, valorizando a mão de obra da região e baixando os custos de construção, em função da alta inflação financeira da época.

Uma proposta pedagógica implantada nessa Gestão foi a da Jornada Única do Professor, que implicava em aumento da jornada do professor com a criança e foi implantada, inicialmente, nas classes de Ciclo Básico. Seu objetivo era vincular o professor das séries iniciais em uma única escola e a jornada do Professor passou a ser de cinco horas com a criança e seis na escola.

Dentro da concepção de desconcentrar ações, as Delegacias de Ensino foram transformadas em Unidades de Despesa Orçamentária, preparando-se o caminho para que as mesmas fossem órgãos de transferência de recursos às escolas, em especial, às Associações de Pais e Mestres (APMs) que deveriam se transformar em unidades autônomas, com personalidade jurídica. Vai se iniciar aí, o sistema de coleta de recursos de pais e responsáveis para manutenção das escolas públicas, em algum grau, não mais com a fundamentação das “Caixas Escolares” como coleta assistencial de Fundos para manter “alunos carentes”, mas para suprir necessidades da escola.

O Projeto mais polêmico no Governo Quéricia, em termos de descentralização, foi o que autorizou e incentivou a contratação de pessoal administrativo e operacional pelas APMs – o PROMDEPAR, que significava: “Programa de Municipalização e Descentralização de Pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual”. Iniciava-se, historicamente, pela via do Município, ou pela via da iniciativa da escola por meio das APMs,

a transferência de responsabilidades administrativo-financeiras em relação ao pessoal de apoio escolar. Era o embrião do processo de “terceirização” de serviços e “congelamento” do Estado em termos de número de funcionários.

A consequência mais imediata foi que, dessa época até hoje, praticamente, não foram mais realizados concursos na rede de ensino, para pessoal operacional. Ou seja, concretamente, com as manifestações críticas e os protestos dos Sindicatos e dos Pais – esse foi um Governo de longas greves do Magistério –, em dois anos o Estado aparentemente voltou atrás na sua proposta, “desaparecendo”, em tese, esse Programa das prioridades governamentais. No entanto, até hoje, permanece a responsabilidade para as próprias escolas, por meio das APMs, de dar conta desse déficit de funcionários das escolas estaduais²⁴. No atual Governo, por exemplo, esse Programa – ainda que não utilize a sigla PRONDEPAR – está em plena vigência.

Em 1989, novo Secretário é nomeado – Wagner Rossi, Professor da UNICAMP, depois político da região de Ribeirão Preto e municipalista²⁵ –, que propõe pela primeira vez de forma explícita, a municipalização do ensino, sendo que por Decreto²⁶ estabeleceu-se o “Programa de Municipalização do Ensino Oficial do Estado de São Paulo”. Na prática, apesar de se dizer, na época, que o Programa contava com muitos recursos financeiros, nada de prático aconteceu, até porque não existiu – para além do discurso – um empenho do Governador municipalista nessa direção.

O que se efetivou foi, na verdade, a nucleação e/ou a municipalização das escolas rurais, ficando o transporte sob responsabilidade municipal, o que significava um gasto significativo de recursos financeiros por parte do Município. Consta que a adesão dos Prefeitos a esse Programa de Municipalização do Ensino, era condição para liberação de recursos estaduais para outros projetos municipais.

24 Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o FUNDEF, os Municípios estão deixando de se responsabilizar pelos funcionários estaduais, pois não há como serem ressarcidos dessas despesas.

25 Wagner Rossi, na década de 70 e início de 80 era considerado “socialista” na área educacional, com livros escritos sobre o tema; a partir da segunda metade da década de 80, já é considerado “conservador”.

26 O Governo Quéricia caracterizou-se por governar por “decretos” – atos do executivo – impedindo ou evitando a discussão de suas políticas pelo Legislativo e pela população. Correspondia, em termos comparativos, à atitude do governo FHC, que governa com “Medidas Provisórias” de forma exorbitante e ilegal. Sobre esse assunto, o Decreto é o de nº 30.375, de 13/09/89.

A Gestão Rossi na Secretaria de Educação também foi rápida, assumindo, em seguida à sua substituição, o físico e, ex-Reitor da USP, Prof. José Goldemberg – cuja gestão dura um mês²⁷ – e, em seguida, assume o cientista político e Professor da USP Carlos Estevão Mastins²⁸ no último ano de Governo (1990).

Este, baseado no Decreto de municipalização do ensino, propôs um Termo de Cooperação Intergovernamental (TCI), tentando traduzir a proposta de colaboração entre as esferas públicas, nos termos da Constituição Federal recém-aprovada. A partir da assinatura do TCI, o Município cedia terreno para o Estado construir e equipar o seu prédio escolar – situação, aliás, que já acontecia desde o Governo Montoro, porém sem essa formalização. Caso o Município se interessasse, o Termo poderia prever assessoria técnica da Fundação de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (FDE)²⁹, na definição de custos e projetos para construção dessas escolas, havendo posteriormente repasse dos prédios construídos para o Estado.

Algumas situações especiais em relação à municipalização do ensino aconteceram, dentre elas com o Município de São Paulo que, por meio desse Termo (TCI), recebeu e incorporou à sua rede municipal dez prédios novos, que haviam sido construídos pelo Estado em terrenos cedidos pela Prefeitura, após discussões sobre a demanda escolar a ser atendida e respectivos tamanho e modelos arquitetônicos das escolas.

No Governo Estadual seguinte assume Antonio Fleury Filho (mais uma vez o Governo Estadual fica nas mãos do PMDB – 1991/94), Procurador do Estado e ex-Secretário da Segurança Pública, que nomeia Fernando de Moraes³⁰, escritor e ex-Secretário da Cultura do Governo Quéricia, para Secretário de Educação.

27 Quando completa um mês no cargo, José Goldenberg é convidado pelo Presidente Fernando Collor de Mello para assumir o Ministério de Educação e aceita, deixando a Secretaria de Estado da Educação de S.Paulo.

28 Cientista político, professor da Universidade de São Paulo (USP) e consultor da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (FUNDAP), órgão do Governo estadual.

29 Órgão produto da fusão da Fundação para o Livro Escolar (FLE) mais a CONESP – Companhia de Construções Escolares, criado também por Decreto, apesar das duas Fundações mencionadas terem sido criadas por Lei e terem seus objetivos alterados. Esse foi o estilo Quéricia de governar.

30 Fernando Moraes era um literato e ex-militante do Partido Comunista Brasileiro (PCB) que escreveu dois livros polêmicos: “A Ilha”, sobre Cubo e “Olha”, sobre Olga Benário Prestes, companheira de Luis Carlos Prestes, assassinada pela repressão militar.

O primeiro projeto polêmico dessa Gestão ficou conhecido como “Escola Padrão”, mesmo ele não tendo se constituído em modelo pedagógico e administrativo “padrão” para a rede estadual de ensino. Foram escolhidas cerca de 900 escolas das 6000 existentes – a partir de critérios particulares³¹ – para receberem algumas condições especiais de funcionamento: coordenador pedagógico, horas para trabalho pedagógico na jornada (HTP) realizado nas escolas, possibilidade de projetos especiais a serem realizados pelos professores, etc. Esse projeto gerou grande celeuma entre os profissionais de ensino e os pais, em especial obre a importância de se resguardar, minimamente, condições iguais de funcionamento para todas as escolas estaduais.

Constatava-se e se denunciava o baixo investimento e progressiva redução de recursos financeiros no ensino público que havia acontecido nos últimos 20 anos. Nenhum projeto que não resguardasse o sistema estadual como um todo contaria com o apoio dos profissionais e dos pais, era a conclusão mais presente nos debates. O Governo, em contrapartida, promete que, gradativamente, iria transformar todas as escolas em “padrão”, mas nesse mesmo ano, pelo Orçamento-Programa encaminhado à Assembléia Legislativa, fica patente que o número inicialmente proposto ficaria “congelado”. Novas greves e novos protestos; e o número de “Escolas Padrão” aumenta um pouco.

A perspectiva não só de municipalização, mas de privatização por dentro da escola, vai ganhando corpo e o Governo consegue aprovar uma Lei³² criando as Caixas de Custeio Escolar, pelas quais se pretende não só que as escolas recebam recursos públicos “descentralizados”, mas por onde legalmente se faça a captação de recursos privados para a manutenção da escola.

Começa a tornar-se mais evidente que os projetos de “descentralização” de recursos e de fortalecimento da “decisão” das comunidades eram argumentos utilizados pelo Governo junto à rede de ensino, para início de processo legal de privatização da escola. A partir da participação financeira indispensável dos pais e mães, o objetivo governamental era o de estabelecer estratégias visando à redução de investimento na área educacional e nos custos diretos do ensino público estatal.

31 Algumas dessas condições; existência de Diretor de Escola efetivo, 50% dos professores efetivos, espaço físico, funcionamento em três períodos, existência de projeto pedagógico, dentre outros.

32 Conforme Lei Complementar n° 708, de 08/01 /93.

Novas greves são feitas pelo magistério e no auge da crise Sindicato *versus* Governo, o Secretário de Educação se demite, assumindo em seu lugar, novamente, o Prof. Carlos Estevão Martins, que havia sido Secretário de Educação no último ano do Governo Quéricia. Esse Secretário já havia tentado fazer uma reforma administrativa na Secretaria de Educação, porém não tinha tido força política para tal.

Acreditando que houvesse chegado o momento, logo que assume propõe a revogação do Decreto do Governo anterior, que havia criado o Programa de Municipalização do Ensino Oficial, estabelecendo um novo Programa para relacionamento entre Estado e Municípios. Cria-se o Programa de Ação Cooperativa Estado-Município (PAC), em que se propunha que os Municípios que assinassem esse Convênio receberiam verbas estaduais para construção, reformas e ampliações das unidades escolares estaduais. Ainda que essas fossem atividades que um número significativo dos Municípios já realizassem, o Convênio estabelecia uma atualização monetária periódica dos recursos financeiros transferidos para os Municípios pois, como a inflação mensal era alta, os Municípios não queriam continuar arcando com essas obrigações.

Ainda nessa Gestão, a prioridade da Escola-Padrão, se não é abandonada, já é minimizada como alternativa viável de re-construção da qualidade do ensino público paulista, e após envolver cerca de 1500 escolas, o Governo não amplia mais esse número. Isso vai gerar nova insatisfação na rede estadual de ensino, uma vez que – ainda que pouco – essas escolas eram as únicas que recebiam algum aporte financeiro e tinham condições (e autorizações) de realizar projetos especiais.

Em relação à política de pessoal, os eventuais aumentos salariais passaram a ser realizados por meio da concessão de abonos ou gratificações, que se por um lado davam um fôlego nas necessidades mínimas imediatas do magistério, por outro, os mesmos, como não se incorporavam aos salários-base, não compunham os vencimentos para fins de aposentadoria. De certa forma, esse “achatamento” salarial dos professores estaduais ia se aproximando das escalas de vencimentos de professores municipais, das cidades pequenas ou de porte médio.

O Governo acreditava que essas medidas poderiam motivar os Municípios a aderirem às propostas de descentralização/municipalização do ensino. Se os Municípios quisessem, por exemplo, municipalizar ou assumir sob sua responsabilidade algumas escolas, juntamente com o pessoal docente e administrativo que nela trabalhava, não teriam grandes dificuldades de equiparar os salários dos funcionários das duas redes, uma vez que historicamente o Estado remunerava melhor seus profissionais, em função da existência de Estatuto e Carreira de Magistério, estabelecidos em Lei Complementar.

O Secretário de Educação ainda tenta efetivar uma reorganização administrativa da rede estadual, propondo primeiramente a extinção das Divisões Regionais de Educação – órgãos regionais criados na década de 70 – e que, com o processo de desconcentração das ações e maior autonomia das Delegacias de Ensino – órgãos também regionais subordinados a elas não havia razão de sua manutenção, pois se caracterizavam mais como um “degrau” político-administrativo da decisão, do que uma necessidade pedagógico-educacional do sistema de ensino. A pressão política, porém, foi grande e esses órgãos não foram extintos na Gestão Fleury, nem se efetivou qualquer outra reforma mais significativa para o ensino.

Para 1994, último ano de Governo, Resolução do Secretário³³ que estabelece os critérios de acomodação da demanda escolar, expressa a proibição das escolas estaduais instalarem ou ampliarem classes de pré-escola, uma vez que se considerava que o ciclo de municipalização desse nível de ensino havia se completado.

Olhando os números, constata-se uma curva crescente no atendimento municipal, pois de 356.255 atendimentos na pré-escola, em 1985, atinge-se 734.107 em 1994, sendo que o Estado, nesse mesmo ano, atende somente 1.346 crianças, e em 1985 ainda atendia 82.801. Estava, portanto, na prática, municipalizado o ensino pré-escolar no Estado de São Paulo.

33 Ver Resolução-SE nº 244, de 09/11/93.

A situação atual

Em 1995, assume o Governo Estadual Mário Covas (Gestão 1995/98, ex-PMDB e fundador do PSDB), político que já havia sido Prefeito eleito da cidade de Santos e Deputado Federal – cansado pelo Governo Militar de 1964 – e nomeado Prefeito da cidade de São Paulo na época de “transição democrática” (1983/85) e em quem se depositava confiança de que a democracia no Governo seria restabelecida, uma vez que o magistério paulista fazia críticas contundentes ao Governo Fleury pelo seu estilo truculento de governar³⁴.

É nomeada Secretária de Educação Teresa Roserley Neubauer da Silva – professora da Faculdade de Educação da USP e primeira mulher, depois de mais de 20 anos de gestão masculina –, pessoa forte no Governo por suas ligações pessoais de longo tempo com o Governador e que já havia participado do Governo Quércia como Coordenadora da Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas (CENP). É esperado, em consequência, um novo e alentador tempo de priorização da Educação nas políticas sociais.

E as alterações não se fazem esperar: ao assumir, como ato de impacto, a Secretária extingue as Divisões Regionais de Educação, redistribuindo o pessoal que nelas trabalhava, pelas Delegacias de Ensino e, surpreendentemente, diferente do que havia acontecido no Governo anterior, nem os políticos, nem os educadores defendem a manutenção das mesmas.

Em seguida propõe, antes de revelar suas propostas e diretrizes de Governo – o que acontecerá no 5º mês de Governo –, seleção pública para o preenchimento dos cargos de Delegado de Ensino. Após aprovação na 1ª fase da seleção, por meio de prova escrita, os três primeiros classificados são convidados a propor projetos para atuação na Delegacia de Ensino que indicaram – algo como um Plano Diretor de sua ação – e a partir daí, os melhores autores desses Projetos seriam escolhidos

34 Lembre-se que é nesse Governo que acontecem os assassinatos dos 111 presidiários em São Paulo, que ficou conhecida como Chacina do Carandiru – bairro onde se localiza o Presídio em que esse extermínio aconteceu.

para esses cargos que, historicamente, foram preenchidos por critérios políticos de indicação. Pretendia-se demonstrar que um novo tempo – o da “competência técnica” – havia chegado: os mais competentes supra-partidariamente e não mais os “apadrinhados” seriam os escolhidos para ocuparem esses cargos.

Três anos depois observa-se descaracterização desse processo, uma vez que as vozes discordantes foram praticamente eliminadas desses cargos, sendo as substituições dos “escolhidos por mérito” já no ano seguinte à seleção, escolhidos por “conveniência da Administração”, e cujo critério de permanência no mais alto cargo da carreira educacional passa a ser, como historicamente foi, concordância ou adesão pacífica e silenciosa com os projetos em execução pelo Governo, e pelo PSDB no Governo.

No final ainda do primeiro ano de Governo, a Secretaria propõe, de maneira bastante autoritária, sem ouvir os profissionais da rede de ensino, os pais ou os alunos (seja por meio das Associações de Pais e Mestres, seja por meio dos Conselhos de Escola, que têm caráter deliberativo em âmbito escolar) ou mesmo entidades científicas e educacionais, o Projeto de Reestruturação do Ensino Estadual, em que se propunha uma reorganização da rede física, agora chamada “a escola de cara nova”, com a divisão do ensino fundamental, já em 1996, em dois grandes blocos: ciclo básico até a 4ª série, em um prédio, e de 5ª série em diante, em outro.

Documento oficial justificava essa proposta alegando que o Governo queria garantir um trabalho pedagógico que levasse em conta as diferenças entre infância e adolescência e produzisse um melhor aprendizado escolar. “Crianças de um lado, adolescentes e jovens de outro”, dizia o Documento. “A separação tornará possível um melhor atendimento pedagógico às necessidades de cada faixa etária, racionalizará e evitará o desperdício de recursos materiais e humanos. A economia decorrente dessa medida permitirá recuperar salários e melhorar as condições de trabalho do professor a mola-mestra do sistema de ensino”³⁵.

Como esses argumentos não se sustentam por si só, as dúvidas sobre as razões verdadeiras dessa reorganização do ensino permaneceram e a Secretaria

35 Conforme “Cartilha de Reestruturação do Ensino Estadual” – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, São Paulo, 1995, p. 47.

de Educação argumenta, seis meses depois de iniciada a nova (des)organização da rede física, que a consulta realizada junto aos educadores da rede pelo Governo Estadual, em 1983 – 12 anos antes, portanto –, indicava que dentre as medidas propostas para melhorar a qualidade de ensino estava a reorganização da rede escolar anterior à Lei nº 5.692/71 (sic), quando ainda não se tinha tido experiência pedagógica de uma escola de oito anos!

O Documento vai além ao afirmar “a proposta do atual governo, *debatida com os eleitores durante a campanha de 1994*, encampou esta recomendação dos educadores” (grifos nossos). Ainda que esse argumento possa parecer extravagante, ele foi repetido pelas autoridades educacionais diretamente ligadas à Secretária, durante todo o embate público que o Projeto mereceu.

Outro argumento utilizado para responder à previsível piora no atendimento escolar, em termos de número de vagas para as crianças e os jovens, em especial nas cidades de grande porte, onde se concentra o maior número de alunos, uma vez que as oportunidades de matrículas se reduziam à metade, era o de que se a escola para onde os alunos fossem transferidos fosse distante da residência, seria “providenciado transporte”. Ora, sabe-se que historicamente os prédios escolares não foram (nem são) necessariamente construídos a partir da existência de maior demanda local, mas de um complexo conjunto de fatores, nem sempre os mais técnicos, portanto, considerada a rede física *real* poder-se-ia esperar que um número significativo de alunos tivesse de se utilizar de transporte para chegar às escolas.

Atente-se que, apesar de exigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, desde 1990, dispor que o estudante deveria estudar na escola mais próxima de sua residência³⁶, esse artigo foi ignorado pela Administração e muitos pais entraram com recursos contra essa reorganização das escolas. Em outro momento a Secretaria argumentou que, considerada a evolução do tamanho das escolas, historicamente elas vinham reduzindo em seu tamanho e anexava, para fundamentar tal argumento, a Tabela a seguir:

36 Consulte-se Lei nº 8.069, de 13/07/90, artigo 53, item V.

Tabela 2 – Evolução do tamanho das escolas

Período da Construção	Tamanho da Escola (nº de salas de aula/ escola)
Até 1969	12,2
1970 a 74	11,6
1975 a 79	10,8
1980 a 84	8,3
1985 a 89	7,2
1990 a 92	5,2

Fonte: Cartilha de Reestruturação do Ensino Estadual
Secretaria de Estado da Educação de São Paulo – 1996, p. 16.

A Tabela 2 indica, por bom senso, que no período de maior ampliação do número de vagas – toda a década de 70 –, os prédios escolares deveriam ser maiores, para atendimento mais imediato da demanda escolar e em nome da racionalidade (maximizar custos de construção, otimizar o uso de espaços escolares, concentrar recursos humanos, etc.), reservar e concentrar em espaços maiores essas escolas. Merece observação, no entanto, os dados referentes “até 1969”, pois os modelos arquitetônicos de construção escolar adotados pelo Fundo Estadual de Construções Escolares (FECE)³⁷ – órgão responsável pelas construções escolares no Estado de São Paulo à época –, somente a partir de 1972 passam a adotar os Projetos que ficaram conhecidos com as siglas “CEMA”, “CEME” e “CEMI”, respectivamente: Centro Educacional Máximo (escolas com mais de 12 salas de aula), Centro Educacional Médio (escolas de 8 a 12 salas de aula) e Centro Educacional Mínimo (escolas com menos de 8 salas de aula), não computados nesse padrão de referência salas ambiente, laboratórios e biblioteca.

Argumentava a Secretaria que, como as escolas foram “diminuindo” de tamanho, elas acabavam, ao atender as oito séries num prédio só, provocando baixa racionalização de recursos, não garantiam a integração entre 1ª e 4ª séries e

37 O FECE foi criado no Governo Carvalho Pinto na década de 60; em 1976 se transforma em CONESP (Companhia Estadual de Construções Escolares), no Governo Paulo Egydio e em 1987, no Governo Quéricia, a mesma é extinta por Decreto, conforme já mencionado, sendo criada em seu lugar a Fundação de Desenvolvimento da Educação (FDE), existente até hoje, e responsável por esse assunto.

5ª e 8ª séries, nem o progresso e a aprendizagem dos alunos durante os oito anos foram garantidos. A solução para tudo isso: separação dos alunos do ensino fundamental em dois agrupamentos: do Ciclo Básico à 4ª série, que deveria funcionar “em prédio menor, com brinquedos apropriados no pátio e espaços bem sinalizados. Na sala de aula haverá mobiliário apropriado e materiais pedagógicos estimulantes.”³⁸

Em contrapartida, “a escola para adolescentes de 5ª a 8ª séries e 2º grau ocupará escolas maiores, terá computadores, bibliotecas, laboratórios e quadra de esportes melhor aparelhados. As salas de aula serão especialmente preparadas e equipadas para o ensino de diferentes matérias.”³⁹

Foram generalizados, então, para todo o ensino fundamental, o modelo de salas-ambientes onde a “sala” é preparada pedagogicamente para uma determinada disciplina, Geografia, Matemática ou Português, com livros específicos, materiais de referência, etc., e onde os alunos e não os professores “circulam” na escola. Ou seja, os professores teriam a *sua sala* e poderiam ali concentrar os seus materiais de ensino e trabalho. Por outro lado, os das séries iniciais teriam as salas de “seus” anos/séries: 1º, 2º, 3º...

Em data mais atual, a Secretária de Educação escreveria⁴⁰ “O programa de reorganização das escolas estaduais, implementado a partir de 1996, fundamentou-se em estudos elaborados por técnicos da Secretaria de Educação que, desde o início dos anos 90, alertavam para o fato de que a substituição do modelo de agrupamento em muito beneficiaria a política de atendimento escolar. Previa-se – e, de fato, já se observam: a racionalização do uso dos espaços e equipamentos; a redução do número de classes e turnos de funcionamento da escola; a fixação do professor em uma só escola, dispensando-o de assumir aulas em três, quatro ou cinco locais distintos; e a redução da necessidade de contratar profissionais da educação, viabilizando uma política de recursos humanos capaz de favorecer a melhoria das condições de trabalho dos docentes.”

38 Ver documento “Cartilha da reestruturação da rede escolar”, SEE-SP, 1996, p. 46.

39 Id. Ib., p. 47.

40 Consulte-se artigo “Descentralização da Educação no Estado de São Paulo”, de autoria de Rose Neubauer Secretária de Estado de Educação de São Paulo, in “Descentralização da Educação Novas Formas de Coordenação e Financiamento”, org. por Verá Lúcia Cabras Costa, Coleção “Federalismo no Brasil”, Edições FUNDAP/Cortez Edit., S. Paulo, 1999. p. 169/1170.

O custo pedagógico e social dessa implantação ainda está por se fazer, no entanto é importante que se destaque alguns aspectos: não há estudos ou sequer anotações que tenham possibilitado à Secretaria, antes dessas decisões, um quadro sobre as “escolas de oito séries”, que já vinham desenvolvendo projetos pedagógicos interessantes e consistentes na direção de garantir um processo contínuo de ensino-aprendizagem. Mesmo que as teorias e as pesquisas pedagógicas e de gestão educacional venham demonstrando a importância da fixação de professores e alunos nas escolas, como variáveis intervenientes no processo pedagógico-educacional, nenhuma relevância foi dada a essa situação, separando-se física e socialmente, de forma abrupta, irmãos, colegas, grupos de amigos, famílias, projetos e identidades pessoais e pedagógicos. Nenhum respeito à história pessoal e social dos sujeitos educacionais. Nenhuma consideração pelos projetos pedagógico-educacionais em execução em cada uma das escolas envolvidas. Nenhuma autorização de dilatação do “tempo” para discutir, propor ou mesmo “se acostumar” com a ideia-proposta. Só a aceitação e a discussão de como executar melhor “o” programa proposto. Não é por outras razões que após tal truculência – ainda que com argumentos pedagógicos e de economia popular – fique muito difícil, na rede pública, a discussão e o incentivo à maior participação popular, em Conselhos, APMs ou projetos especiais.

Admite-se, hoje, preocupação social com o aumento evidente da violência escolar, com depredações de prédios, agressões gratuitas entre colegas e, de forma inédita, envolvendo professores e professoras. Mas admite-se, também, que tal aumento, não como razão única, mas como agravante, tenha relação com a reorganização imposta – em nome da racionalidade administrativa “higiênica” – sem tempo para permitir “protestos” e quaisquer reformulações no projeto original. Pergunte-se a professores, diretores, supervisores e mesmo Diretores Regionais de Educação – nome atual dos Delegados de Ensino – que participação a comunidade educacional teve, e se constatará que nem a experiência técnica acumulada da burocracia estatal teve vez e voz nesse processo.

A reorganização envolveu cerca de 70% da rede estadual, razão porque se pode admitir que a maioria sofreu a intervenção desse Programa. É verdade, também, que a Secretaria de Educação tem argumentado a seu favor que o número

de escolas que teve seus períodos de funcionamento reduzidos foi significativo, o que é verdade. A tabela abaixo (Tabela3) explicita essa questão.

Tabela 3 – Escolas estaduais por número de turnos

Turnos	Números absolutos		Percentual	
	1995	1998	1995	1998
Mais de dois turnos diurnos	1.293	343	19,1	5,8
Dois turnos diurnos e um noturno	4.344	3.067	64,0	51,8
Dois turnos diurnos	999	2.297	14,7	38,8
Um turno diurno	147	212	2,2	3,6
TOTAL	6.783	5.919	100,0	100,0

Fonte: Centro de Informações Educacionais/SEE – São Paulo – 1999

Evidentemente, pela Tabela pode-se afirmar não só que houve redução de turnos das escolas, o que poderia significar potencial melhoria das condições de funcionamento e de trabalho pedagógico, mas mais do que isso, que houve surpreendente redução do número de escolas estaduais (no total, 864), que por sua vez traduziriam a denúncia que tem sistematicamente sido feita de que, ao lado da argumentação positiva da redução dos períodos de funcionamento, deu-se, de forma concomitante, expressivo aumento do número de alunos em cada sala de aula, em todos os períodos de funcionamento escolar, com significativa redução no número de professores – em torno de 50.000 desde o início do Governo Covas/Neubauer.

Constata-se que o número médio de alunos, por classe, aumentou de 24/25 para 32/35, encontrando-se, em especial nas séries a partir das 5^{as}, classes com mais de 45 alunos. Atente-se para uma significativa modificação nas orientações centrais dos critérios que devem nortear a acomodação da demanda pois, se até 1994 a orientação administrativo-pedagógica era de se matricular “até 35 alunos por classe”, a partir de 1995 a orientação é de se matricular “no mínimo, 35 alunos por classe”. Alteração esta condenável do ponto de vista pedagógico-educacional, uma vez que os países considerados mais avançados social e economicamente, têm

ênfatisado a variável relação aluno-classe, como uma das prioritárias na melhoria da qualidade do ensino no mundo.

A municipalização do ensino, ainda que significativa, também não é explicação suficiente para essa diminuição do número de escolas estaduais, com a provável transferência de prédios escolares para a esfera municipal, pois os dados estatísticos indicam a redução efetiva do atendimento público (somadas as redes municipais e estadual) no ensino fundamental no Estado de São Paulo.

Observe-se os dados na Tabela 4:

Tabela 4 - Ensino fundamental (regular) — Evolução da matrícula inicial por dependência administrativa - Censo escolar — 1997 a 1999 — Estado de São Paulo

Dependência Administrativa	1997	1998	1999
Estado	4.634.560	4.436.407	4.126.897
Municípios	1.075.850	1.194.819	1.437.870
Total	5.710.410	5.631.226	5.564.767

Fonte: MEC/INEP/SEEC – 1999

Os dados demonstram, pela primeira vez na história da educação pública paulista, redução do número de atendimentos – hoje, em torno de 150 mil crianças e jovens. Seriam os antigos alunos “alunos fantasmas”, como num primeiro momento da gestão a Secretária de Educação divulgou, e que teria fundamentado a urgência, ainda em 1995, de implantação de Sistema de Cadastro de Alunos do Estado os responsáveis por essa redução no atendimento?

Se considerarmos que a Secretaria de Educação, nesse período, implantou, dentre outros, o Projeto “Classes de Aceleração”⁴¹ implementado experimentalmente em 1996, e adotado de forma generalizada em 1997, assim

41 O Projeto “Classes de Aceleração” é destinado a crianças com múltiplas repetências e cujo objetivo era oferecer atenção especial a essas crianças, auxiliando-as a superar seus problemas de aprendizagem, viabilizando uma “aceleração” nas séries. É considerado o único Projeto que os professores e a escola puderam decidir se e quem desejaria trabalhar nele.

como o Projeto “Recuperação de Férias”⁴² e o sistema de promoção automática, a partir da adoção, por Decreto, da organização do ensino em dois Ciclos, de quatro anos cada um (1^a a 4^a e 5^a a 8^a séries), sem reprovação de alunos entre eles, era de se supor que um número considerável de crianças e jovens, pela força de correção ou normalização do fluxo escolar permaneceriam um maior número de anos na escola, pressionando ainda mais a demanda, a curto e médio prazo, situação que não se verifica no número de atendimentos.

A pergunta que permanece: a reorganização da rede física, no Estado de São Paulo, com escolas que atendem as séries iniciais (de 1^o a 4^o) e outras que atendem as séries finais do ensino fundamental, além de responder à suposta pré-condição para a municipalização do ensino fundamental, significou real melhoria da qualidade de ensino e universalização do atendimento para as crianças e os jovens paulistas?

Os dados estatísticos, os profissionais de educação e a realidade parecem dizer que não. Os exemplos de municípios que tentaram “repetir” a experiência do Estado, raramente foram bem sucedidos do ponto de vista político e pedagógico. Nessas circunstâncias, é possível que ainda por pouco tempo observe-se uma ligeira tendência de municipalização do ensino, porém, mesmo considerados os 442 municípios, que de alguma forma e em algum grau, aderiram ao processo de transferência de responsabilidades estaduais para a esfera local, essa adesão é pouco significativa do ponto de vista do total de atendimentos educacionais no Estado.

E talvez traduza a desconfiança objetiva dos Municípios em aderir à “municipalização induzida” – como tem sido chamado o processo de descentralização do ensino pós-FUNDEF – admitindo-se razões de cautela, pois antes de conhecerem, e terem alguma segurança na concretização das propostas anuais do Governo Federal para a reforma do sistema tributário nacional, e o compromisso efetivo das três esferas públicas em relação ao ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo, é pouco provável que a expansão municipalista avance para além do ponto que atingiu no Estado de São Paulo.

42 Projeto extravagante que tinha a pretensão de “recuperar” alunos de forma mágica, pois apesar do índice de aprovação de alunos ter sido de 50% dos inscritos, não houve nenhuma preparação dos professores para essa tarefa e a maioria dos professores não era da escola ou tinha sido professores desses alunos. Foi, como não poderia deixar de ser, bastante criticado pelos sindicatos e profissionais de educação.

O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendência

Lisete Regina Gomes Arelaro

Um retrato do ensino fundamental brasileiro, com alguns retoques

Um diagnóstico preciso da situação do ensino fundamental no Brasil tem como pressuposto verificar se os direitos constitucionais, garantidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88), em especial nos artigos 205 a 208, estão sendo perseguidos pelas políticas educacionais implementadas no país pelo Poder Público. A CF/88 estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, e declara como princípios do ensino não só a igualdade de condições de acesso e permanência, mas a correspondente obrigação de oferta de uma escola com um padrão de qualidade, que possibilite a todos os brasileiros e brasileiras – pobres ou ricos, do sul ou do norte, negro ou branco, homem ou mulher – cursar uma escola com boas condições de funcionamento e de competência educacional, em termos de pessoal, material, recursos financeiros e projeto pedagógico, que lhes permita identificar e reivindicar a “escola de qualidade comum” de direito de todos os cidadãos.

Por essa razão, a gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais (IV, art. 206) deve ser entendida não só como a matrícula “potencial” – a vaga em “alguma” escola –, mas como a tradução do oferecimento das condições “plenas” que permitam a todos os alunos a sua frequência regular à escola, o que exige por parte das esferas públicas – pela desigualdade social extrema mantida intacta no país – recursos materiais e financeiros “compensatórios”, colocados à disposição para que a *igualdade-desigual* seja estabelecida e a “permanência” dos mais pobres e marginalizados seja possível, com mínimas – mas insubstituíveis – condições de igualdade pedagógica e social.

A obrigatoriedade do ensino fundamental, em contrapartida, para além de impor que os pais ou responsáveis – pobres, na totalidade das vezes – matriculem seus filhos nas escolas, exige que o Poder Público – pela 1ª vez, na história republicana! –, ao garantir o direito de todos à escola, seja responsabilizado inclusive por sua oferta irregular, imputando-se a responsabilidade à autoridade competente, seja do âmbito estadual ou municipal. Este é o significado de “direito público subjetivo” previsto na Lei Maior (§§ 1º e 2º, VII, art. 208). Não por acaso a educação passa a ter, no Ministério Público, um atento observador (em geral) do cumprimento constitucional, e que pode, caso constate relutância do Poder Público em cumpri-lo, processá-lo, por meio de ação civil, por desobediência, com poder de “mando” para exigir o cumprimento desse direito social.

Um olhar sobre os dados estatísticos mais gerais poderá ajudar a compreender a realidade brasileira educacional e o histórico elitismo que a sustenta. Aqui, será apresentada pequena síntese, que poderá ser complementada consultando-se os dados disponíveis no site do Ministério da Educação (www.mec.gov.br). Assim, vejamos: o Brasil, em 2003 – último ano com dados disponíveis consolidados – tinha cerca de 34,4 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental regular, dos quais 31,2 milhões em escolas públicas, ou seja, cerca de 90% do atendimento escolar fundamental é feito pelo Poder Público, sendo que 3,3 milhões de alunos, aproximadamente, somente (10%) são alunos de escolas privadas. Esse dado, independentemente de outras considerações, precisa ser destacado – e quiçá, comemorado – pois traduz que, em termos de política educacional, a opção republicana do dever do Estado para com o ensino fundamental vem sendo mantida.

No entanto, conforme se detalham esses dados, a “desigualdade” na permanência volta a aparecer. Assim, um total de 17,1 milhões de alunos de 1ª a 4ª série corresponde somente a 13,9 milhões na matrícula de alunos de 5ª a 8ª série, ou seja, pelos últimos dados disponíveis, são 3,2 milhões de alunos “a menos” (cerca de 20%), numa etapa do ensino em que, constitucionalmente, os totais deveriam ser semelhantes. Comparando estes dados, na “entrada” e na “saída” do ensino fundamental, para um total de 5,57 milhões de alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental regular, somente 4,19 milhões chegam à 4ª série, ou seja, 1,3 milhão de crianças ficam, anualmente, “no meio do caminho” escolar,

quando este deveria ser um período de seus trajetos educacionais, em que todos deveriam seguir juntos, sem interrupções. Se consultarmos os mesmos dados para a 8ª série, veremos que a “perda” do sistema aumenta, pois nessa série estão matriculados somente 3,27 milhões de alunos, ou seja, mais de 40% “desaparecem” do sistema escolar.¹

E esta situação não é homogênea nas regiões brasileiras e, portanto, nas regiões mais pobres – no caso, as regiões Norte e Nordeste –, essa defasagem aumenta. Em 2003, por exemplo, na Região Nordeste, para um total de 2,08 milhões de alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental, somente 0,92 milhão estavam matriculados na 8ª série, ou seja, 44,1% do total de matriculados na 1ª série; e na Região Norte, para um total de 691 mil crianças matriculadas na 1ª série, somente 34,2% deverão chegar à 8ª série, sem nenhuma desistência ou reprovação (cerca de 237 mil).²

Uma segunda questão que os dados nos apontam é o vertiginoso processo de municipalização de todo o ensino fundamental – de 1ª a 8ª série – no Brasil, pois, em 2003, já se constatava que dos 31,13 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental público (consideradas as redes de ensino estaduais e municipais), cerca de 57,37% (17,86 milhões de alunos) estavam matriculados no ensino municipal, contra cerca de 42,62% (13,27 milhões de alunos) nas redes estaduais.

A outra constatação sobre o processo de municipalização do ensino público fundamental é que as séries iniciais (de 1ª a 4ª séries) já são responsabilidade indiscutível das redes municipais de ensino no Brasil, pois dos 17,18 milhões de alunos atendidos, 72,3% (12,42 milhões) estão sob a responsabilidade municipal e, somente 27,7% (4,75 milhões de alunos) representam atendimento estadual. Apesar das séries finais (de 5ª a 8ª séries) terem mantido um maior equilíbrio, não se tem uma inversão de responsabilidades como nas séries iniciais. Assim, dos 13,95 milhões matriculados, 8,5 milhões são atendidos pelas redes estaduais (cerca de 60%) e 5,43 milhões (cerca de 40%) são alunos municipais.

Mas este processo também não segue uma distribuição homogênea no Brasil, pois as regiões brasileiras têm – considerado sempre o ano de 2003 – a

1 Conforme o Censo Escolar de 2003 – MEC/INEP. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 31 ago. 2005.

2 Idem, Tabela 1.19, p. 43.

seguinte distribuição da municipalização das séries iniciais do ensino fundamental: Região Norte = 71,34% do ensino já foi municipalizado; Região Nordeste = 84,36% de municipalização; Região Sudeste = 62,46%; Região Sul = 71,11%; e Região Centro-Oeste = 58,56%, cuja menor porcentagem pode ser explicada pelo fato de o Distrito Federal, apesar de se constituir um “município-estado”, ser considerado “Estado” e, portanto, 100% de sua população escolar é de alunos “estaduais”. Fora o Distrito Federal, pela sua peculiaridade, outros estados que municipalizaram exageradamente o ensino fundamental foram: Ceará, Paraná, Maranhão, Alagoas e Bahia, com, respectivamente, 95,6%; 94,6%; 86,7%; 84%; e 85,4% de municipalização desse nível de ensino.

Mesmo que se pondere que a municipalização das séries iniciais do ensino fundamental da Região Nordeste teve um processo antecipado, com relação ao conjunto das regiões brasileiras, pois esta teve seu início de municipalização incentivado nos anos de 1970, quando da implementação do Projeto PROMUNICÍPIO – fruto de acordo internacional do Brasil com o Banco Mundial (1974) –, o qual, à semelhança do atual FUNDEF, significava algum aporte de recursos aos municípios (pobres e muito pobres) da região, sem a adesão ao qual tais recursos não seriam repassados. No entanto, após mais de 30 anos desse processo “descentralizado” de atendimento educacional, não se pode falar em “melhoria de qualidade” desses sistemas municipais de ensino, nem de valorização do magistério – em termos salariais e de formação permanente – ou mesmo de implementação de programas pedagógico-educacionais, que tenham representado patamares de atendimentos diversificados e adequados às condições socioculturais da região.

Como se pode constatar, esse processo de municipalização do ensino fundamental é bastante significativo, sendo que em alguns estados ela já corresponde a mais de 80% do atendimento do ensino fundamental e, portanto, é impossível discutir a questão da qualidade de ensino sem conhecer qual a distribuição dos municípios no Brasil, pelas diferentes regiões, e como e onde vivem os cerca de 170 milhões de brasileiros neste país-continente.

Os dados do IBGE de 2001³ indicavam que, no Brasil, existiam 5.560 municípios. Destes, 73% (4.059) são municípios que têm **até** 20 mil habitantes,

3 Ver IBGE – Censos/2001. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: set. 2004.

sendo que 25% desses municípios (1.371) possuem até 5.000 habitantes. Em contrapartida, cerca de 70% da população vive em, somente, 226 cidades, ou seja, 5% dos municípios acolhem e são responsáveis por políticas públicas que objetivam atender a 70% da população (cerca de 120 milhões de pessoas). O IBGE ainda nos alerta que, somente, 86 municípios do Brasil possuem **mais** de 200 mil habitantes, sendo que a cidade de São Paulo, sozinha, possui perto de 11 milhões, uma cidade-estado, portanto. Isso demonstra que, no Brasil, houve um processo desordenado de urbanização e de desenvolvimento das cidades.

Além disso, se os municípios tivessem um mesmo padrão de arrecadação de recursos, de tal maneira que se pudesse constatar alguma “homogeneidade” distributiva, seria fácil discutir e entender o processo radical de “descentralização” das responsabilidades de atendimento das políticas sociais, porém o quadro brasileiro está longe dessa situação de equilíbrio financeiro entre as diferentes esferas públicas, e entre cada uma delas. Assim, do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios – o FPM – para as suas despesas regulares, ou seja, para sua “sobrevivência”, e isso traduz que a maioria dos municípios brasileiros não tem autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a menos que adotemos uma reforma tributária radical. Não somos o 2o pior país, em termos de redistribuição de renda, impunemente!

Estudos da organização política e social de diferentes países demonstram que, quando o município –na qualidade de esfera pública – depende, como fonte principal de recursos, das transferências federais – no caso do Brasil, o FPM –, não possuindo fonte de recursos próprios mínimos, ele não teria condições de se viabilizar como “ente” público autônomo, lembrando que a Constituição Federal de 1988, e foi a primeira vez na nossa história federativa, estabeleceu o município como esfera pública, politicamente autônoma.

E a pergunta que temos de fazer é: Quais dos entes públicos, no Brasil, dispõem de recursos para investir hoje nas áreas sociais? Vamos verificar que, praticamente, só o governo federal. Isso é fruto da política econômica adotada desde 1994 até hoje, em que a estabilidade monetária é a referência maior, limitando a possibilidade de expansão dos investimentos sociais para se fazer

“caixa” – o tal “superávit”! Nesta última década, praticamente 20% dos impostos recolhidos em todo o país foram “desviados” dos investimentos nas áreas sociais para viabilizar o superávit financeiro do país. É por isso que a discussão sobre municipalização do ensino – em qualquer um dos níveis e etapas de ensino – não pode ser desvinculada da discussão, agora inadiável, de uma proposta de reforma tributária, que assuma a responsabilidade de melhor redistribuição de renda que transforme o país em uma Nação menos desigual. Para isso não há fórmulas mágicas: tem-se de cobrar dos que ganham mais – pessoas físicas e jurídicas – para distribuir para os que ganham menos. É oportuno lembrar que a Constituição de 1988, apesar de seus méritos, não enfrentou esta problemática, contentando-se com um processo de descentralização de recursos financeiros, mas não discutindo a necessidade de uma outra distribuição de recursos – entre as esferas públicas e entre os contribuintes. Dessa forma, as regiões ricas continuaram um pouco mais ricas e as pobres continuaram pobres. A título de exemplo, do imposto mais significativo no Brasil, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que, em 2003, representava uma arrecadação de cerca de 90 bilhões de reais, em termos de receita estadual total, 30 bilhões (portanto 33% do total recolhido) ficaram retidos no Estado de São Paulo, exclusivamente. E o segundo maior estado arrecadador – o Rio de Janeiro – recolheu, somente, cerca de 8,4 bilhões de reais, ao passo que 8 estados juntos – Acre, Alagoas, Amapá, Piauí, Roraima, Tocantins, Sergipe e Maranhão – recolheram cerca de 2,5 bilhões de reais. A desproporção é evidente. Nos municípios, a arrecadação desse imposto segue a mesma lógica, pois, dos 30 bilhões arrecadados em 2003, e repassados aos municípios, novamente cerca de 33% (10 bilhões de reais) permaneceram nos municípios do Estado de São Paulo, sendo que, além dos estados de Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que ficam com outros 10 bilhões de reais, o restante foi dividido entre 22 estados e cerca de 4 mil municípios.

A repercussão desse desequilíbrio econômico-financeiro entre os entes públicos se faz sentir na área educacional, especialmente quando se discutem as possibilidades efetivas de se construir uma escola pública “decente”, em termos de qualidade de atendimento.

Portanto não é uma questão menor saber que uma das estratégias de regularização do fluxo escolar conhecida como “classes de aceleração” – estratégia

adotada, inicialmente, pelo Estado do Maranhão e “exportada” para todo o país –, que exige professores com sólida formação geral, experientes no trato com alunos, apoio de uma organização escolar flexível e com infra-estrutura apropriada, teve, na região mais pobre do Brasil, 66% do total de atendimentos. Esse fato fica mais grave quando se identifica que 65% dos quase 500 mil alunos matriculados em classes de recuperação nessa região, portanto 290 mil deles, ficaram sob a responsabilidade das redes municipais – as redes de ensino mais pobres, que oferecem baixa remuneração aos seus profissionais e que contam com as piores condições de trabalho, com professores de formação teórica falha, em número significativo. Em contrapartida na Região Sul – a região que possui os professores mais titulados e as redes municipais de ensino com melhor tradição de trabalho – as responsabilidades de organização das classes de aceleração foram divididas entre as redes estaduais e municipais de forma bastante equilibrada, com cerca de 50% dos alunos a serem atendidos em cada uma das esferas públicas.

Uma outra reflexão que os dados estatísticos nos incentivam a fazer é a respeito da possibilidade e/ou conveniência da implantação de um ensino fundamental com nove anos de duração, iniciando-se, obrigatoriamente, o primeiro ano dessa escola, com crianças de 6 anos de idade. É importante destacar as dificuldades que poderão advir dessa decisão política, pois, dos 34,5 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental regular do Brasil, somente 520 mil deles já vêm iniciando seus estudos aos 6 anos de idade. O que gera dois tipos de questões: a primeira, sobre a origem dessa proposta, defendida pelo governo anterior e expressa no Plano Nacional de Educação (PNE), plano este elaborado por esse mesmo governo e aprovado nas férias docentes de 2001 (Lei n. 10.172, de 9/1/2001). Se o governo anterior não defendia a educação infantil, como responsabilidade do Estado, propondo inclusive que as parcerias com a comunidade fossem a forma de expansão desse atendimento, é possível que, assumindo um ano a “mais” no ensino fundamental, os outros anos dela – de 0 a 5 – eventualmente pudessem ser assumidos pelas comunidades.

A quem interessa, afinal, que a escola fundamental comece aos 6 anos de idade? É verdade que um número significativo dos países europeus, especialmente os mais avançados do ponto de vista socioeconômico, adota, de forma razoavelmente

generalizada, o ingresso das crianças, na escola formal, entre os 5 e 6 anos de idade. É verdade, também, que a maioria desses países não defende uma Lei Nacional de Diretrizes e Bases em que esteja proposto, como primeira etapa educacional, educação infantil de 0 a 6 anos de idade. No Brasil, a maioria das crianças matriculadas na educação infantil se encontra na faixa etária de 4 a 6 anos, sendo que por tradição histórica – vinculada ao antigo conceito de alfabetização que pressupunha um tempo “preparatório” para a criança adquirir “maturidade” para a leitura e a escrita – as de 6 anos tinham preferência e prioridade na matrícula. Após esse atendimento é que se procurava atender as crianças de 5 anos, e assim sucessivamente, sempre priorizando a matrícula das “mais velhas para as mais novas”, até se chegar às recém-nascidas.

O segundo tipo de questões vem sendo criado pela Lei Federal n. 11.114, aprovada pelo Senado Federal em 16 de maio do corrente – ao que se sabe, por descuido do MEC – e que altera artigos da LDB, com o objetivo de tornar obrigatório, para todas as crianças de 6 anos de idade, o início no ensino fundamental. Essa lei, que não foi discutida sequer pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), gera problemas dos quais o autor certamente não se deu conta, uma vez que, ao vetar o artigo 30 da LDB, que estabelecia a existência de creches e pré-escolas para crianças de 0 a 3 e de 4 a 6 anos, respectivamente, deixa sem especificação que instituições educacionais deverão atender a educação infantil. A lei prevê que essas mudanças já devem entrar em vigor no ano de 2006, mas não define também se a educação infantil será destinada, dessa data em diante, às crianças na faixa etária de 0 a 5 anos. Essa lei não pretende a instalação de um ensino fundamental de nove anos, à semelhança da proposta constante do PNE, mas, simplesmente, o início desse ensino aos 6 anos de idade – e não mais aos 7.

Ao mesmo tempo, o autor parece ter pretendido transferir, simplesmente, o último ano da educação infantil, incorporando-o ao ensino fundamental, como se isso fosse uma passagem tranquila e as duas instâncias educacionais fossem semelhantes. Atente-se a que número significativo de escolas de 1a a 4a séries ainda se mantêm sob a responsabilidade estadual e precisarão, para cumprir essa determinação legal, incorporar crianças da rede municipal de educação infantil, hoje já atendidas, e incorporá-las em uma escola estadual, que não necessariamente

possui vagas disponíveis, equipamento ou material pedagógico indicado para crianças de 6 anos de idade.

Como nenhuma outra providência complementar foi proposta, é de se supor que o autor dessa lei só tenha pretendido ampliar a possibilidade de uso dos recursos do FUNDEF com crianças menores, uma vez que os municípios se encontram em dificuldades para ampliar sua rede de educação infantil, sem contar com o *aporte* dos recursos do FUNDEF. Alguns especialistas também garantem que a proposta constante do PNE responde, também, a essa necessidade de ampliação dos recursos municipais, e, portanto, o atendimento às crianças matriculadas na educação infantil passaria a ser realizado “disfarçado” de ensino fundamental. Mas manter-se-iam, nesse 1o ano de ensino fundamental “antecipado”, as premissas e as orientações da educação infantil.

Impasses constituindo tendências: e as soluções?

O primeiro impasse do ensino fundamental público no Brasil diz respeito à necessidade de se criar um novo modelo de referência de “qualidade escolar”, em que o ensino para todos possa significar, genuinamente, “ensino de qualidade para todos”.

É evidente que, nos últimos 15 anos, o empenho do governo federal, a partir dos compromissos internacionais assumidos com a assinatura da “Declaração Mundial da Educação para Todos”, em 1990, concentrou seus esforços para superar o “fosso” estatístico do atendimento educacional do Brasil, apontado como um dos sete piores do mundo, em qualquer nível ou modalidade de ensino. Esta febre estatística de alterar positivamente os resultados nacionais levou governos a implementar políticas que – para além do entendimento pedagógico da relação qualidade/quantidade educacional – significassem, em curto prazo, aumento do número de alunos matriculados em escolas, quaisquer que fossem suas condições de funcionamento.

Isso não pressupunha, no entanto, um investimento maior de recursos financeiros na área educacional, uma vez que a tese vigente era a de que “a educação

conta com recursos suficientes, eles só são malgastos”; um discurso recorrente, em um país que já começava a aderir de forma explícita aos modelos neoliberalizantes de governo, o que implicava, em consequência, ampliar os “bons” resultados, sem isso significar maior gasto ou expansão do aparato estatal. Tratava-se, argumentava o governo, de um problema gerencial.

Uma medida que contou com incentivos para sua adoção foi a das *classes de aceleração* – estratégia que permitiu, especialmente a partir de 1997, que alunos defasados em termos cronológicos, da idade-série correspondente, fossem matriculados em séries mais avançadas que aquelas que já haviam cursado, cujos polêmicos resultados já pudemos discutir no diagnóstico anteriormente apresentado. Outra medida foi a organização do ensino por meio de “*ciclos escolares*” – esta modalidade de organização já havia sido amplamente adotada no início dos anos de 1980 com a criação do “ciclo básico”, estratégia que constituía, num todo pedagógico e administrativo, as duas séries iniciais do ensino fundamental.

Naquele momento histórico, educadores e pesquisadores começaram a defender, baseados nos estudos que as áreas de linguística, sociolinguística e psicologia do desenvolvimento infantil desenvolviam, que os processos de alfabetização e de aprendizagem se iniciavam muito antes do que os estudos tradicionais indicavam. A admissão de que a criança aprende desde que nasce obrigava a uma reestruturação de todo o ensino básico, em especial da educação infantil e do ensino fundamental, no que se refere aos procedimentos escolares referentes à “preparação para a alfabetização”.

Essa medida trazia implícita, também, a necessidade de reformulação radical dos conceitos de avaliação da aprendizagem, uma vez que as ciências pedagógicas mostravam que esse processo não obedecia a um “somatório” simples de conhecimentos, mas, ao contrário, pressupunha uma aquisição complexa, que incorporava idas e vindas das dúvidas, das reflexões criativas e das próprias aquisições, sugerindo-se, a partir daí, que não se impedissem as crianças de seguir adiante nos seus estudos escolares, mesmo sem o eventual domínio de parte dos conteúdos trabalhados em sala de aula. Esses autores propunham que se excluísse a “reprovação anual”, adotada, com alta frequência, pelos sistemas públicos de ensino, preparando-se melhor os professores para trabalhar com esses novos

fatos científicos, em vez de se “punir” os alunos com a “reprovação”. No Brasil, a reprovação nas séries iniciais, nos últimos 20 anos, chegava a atingir de 30% a 40% do total de alunos matriculados nessas séries, considerado o conjunto de escolas públicas.

Evidentemente, esses avanços das ciências pedagógicas vieram socorrer o governo na superação de seus índices estatísticos negativos, e, apesar de se encontrar no Brasil experiências positivas, do ponto de vista da adoção de “ciclos escolares” – entre as quais Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte podem ser citadas como cidades que experimentaram, com competência e bons resultados pedagógicos, essa organização de ensino que, além de científica, viabiliza o direito democrático ao ensino fundamental, também encontraram oportunidade histórica de “maus exemplos”.

O Estado de São Paulo, no entanto, com relação aos ciclos, é exemplar, para não ser jamais “copiado”, pois, por decisão unilateral do governo, sem nenhuma discussão com os profissionais da rede, nem com os alunos ou com os pais, todas as unidades escolares da rede estadual de ensino foram obrigadas a se organizar, a partir de 1997, em escolas de dois ciclos (do tipo “quatro” mais “quatro”), sem reprovação em nenhuma das séries, só podendo o aluno ser retido na passagem do último ano do primeiro ciclo para o primeiro do segundo ciclo, qualquer que fosse o motivo para a não-evolução pedagógica.

Não é preciso ser pesquisador experiente para prever que tal sistema, se por um lado conseguiria, da forma mais radical e no mais breve prazo, alterar as estatísticas educacionais, não só com relação ao número de alunos “sobreviventes no sistema escolar”, como também na redução significativa do número de reprovações e abandono escolares, por outro, colocaria professores e especialistas contra a medida, não só porque não foram convidados a discutir tal opção, mas porque se sentiriam desrespeitados e desautorizados com relação à função que consideravam ser de sua exclusiva responsabilidade – a avaliação pedagógica e educacional dos seus alunos.

É evidente que com essa medida “de força” os objetivos governamentais foram atingidos, pois esse estado obteve a maior porcentagem de permanência dos alunos na escola. De fato, constata-se que, em 2003, no Estado de São Paulo,

756 mil alunos estavam cursando a 1ª série do ensino fundamental estadual, e 734 mil estavam na 8ª série, a mais baixa defasagem no país. Mas esses dados não apagam as sequelas educacionais deixadas, pois essa opção autoritária do governo impede, ainda hoje, qualquer tentativa de recomposição do conceito de ciclos – de aprendizagem ou escolares, como são conhecidos –, visando à construção de uma escola pública de qualidade, uma vez que as “feridas” estão à mostra, interferindo, até hoje, no cotidiano escolar.

E os resultados não são só positivos, pois apesar de o Estado de São Paulo ser a unidade da Federação com o maior número de professores titulados em nível superior, inclusive com porcentual significativo de educadores com cursos de pós-graduação – mestrado e doutorado –, e contar com uma rede de ensino que apresenta um trabalho pedagógico de qualidade, é uma das redes em que se identificam crianças e jovens com profundas defasagens de aprendizagem, não sendo incomum a constatação da existência de alunos sem domínio mínimo da leitura e da escrita, nos anos finais do ensino fundamental. Ou seja, em nome da racionalidade, implantou-se uma profunda dicotomia entre qualidade e quantidade, que não existia.

Nesse estado também se constata que a organização das redes de ensino municipais e estaduais se dá, de forma generalizada, em dois ciclos de quatro anos cada um, apesar da inexistência de estudos científicos e pedagógicos que justifiquem tal organização. Nem mesmo governos municipais, politicamente opositores ao governo do PSDB – no poder há dez anos –, modificaram ou experimentaram “variações” do modelo implantado. Além disso, já que o governo estadual avalia como positivos os resultados alcançados, ele não autoriza variações em sua organização, também na sua rede, nem mesmo quando uma escola, invocando o artigo 81 da LDB – que permite a organização de ensinos experimentais –, propõe projeto especial.

Isso nos permite supor que, também nesse estado, para além das alterações dos índices estatísticos, um outro objetivo pretendido com a radicalidade política da medida implementada poderia ser, tão-somente, o gosto pela adoção da promoção automática. Mas o objetivo maior era outro. Era promover a municipalização sumária das séries iniciais do ensino fundamental – razão pela qual os dois

blocos eram de quatro anos – , compromisso assumido pelo Brasil em acordos internacionais, com a transferência, para os municípios, de parcela significativa da responsabilidade pela manutenção do ensino fundamental. Como já pudemos verificar, a municipalização, antes de 1996, era uma realidade exclusiva da Região Nordeste. Alterar o panorama nacional foi a intenção principal e bem-sucedida no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995/ 98). Alterar o panorama paulista foi a intenção do primeiro Governo Mario Covas, observando-se que, de 1976 a 1996, o Estado de São Paulo havia “resistido” à municipalização e mantido em 10%, somente, a municipalização do ensino fundamental. Em cinco anos somente – de 1997 a 2002 – esse percentual atingiu 42%!

No entanto, a organização do ensino por ciclos – ou blocos de quatro anos – não se constituía em motivação suficiente para uma alteração tão radical do perfil do estado. A proposta original e inovadora adotada pelo governo, para a municipalização definitiva das séries iniciais do ensino fundamental e de parte significativa das séries finais, foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio de Emenda Constitucional (a EC n. 14/96), uma estratégia esperta para o financiamento do ensino fundamental, que introduziu o recebimento de recursos pelos entes públicos, proporcionais ao número de alunos atendidos nas redes públicas de ensino. Assim, 15% de 25% dos recursos financeiros provenientes de impostos e transferências, constitucionalmente vinculados à educação, foram destinados exclusivamente ao ensino fundamental regular, com exclusão proposital, pelo governo, dos alunos dos cursos de educação de jovens e adultos, mesmo os de cursos presenciais, da possibilidade de uso desses recursos – conforme estabelecido na Lei n. 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF.

O FUNDEF, chamado de fundo “revolucionário” em termos de justiça social – uma proposta “quase socialista”, como gostava de falar o ministro de Educação da época –, conseguiu ser um fundo peculiar, pois, para além do marketing competente sobre suas vantagens, o governo federal gastou, no período de 1998 a 2002, os menores percentuais da década no ensino fundamental. O valor estabelecido em 1997, como gasto/aluno anual, foi de R\$ 300,00, atingindo o valor de R\$ 418,00, para as quatro primeiras séries, em 2002, último ano do segundo Governo FHC

(1999/2002), valor este defasado em cerca de 100% se obedecidos os critérios estabelecidos para o seu cálculo, nos termos da Lei n. 9.424.

Nem o Governo Lula, nos três primeiros anos de sua gestão – 2003/2005 –, cumpriu o estabelecido naquela legislação. Com esses expedientes, o Governo FHC conseguiu um fato inédito: convencer prefeitos, especialmente os de municípios pequenos e médios, e os de municípios pobres, a municipalizaram o ensino fundamental, sendo que alguns deles, como foi visto, municipalizaram em até em 80% o atendimento do ensino fundamental, mesmo não tendo garantias de que teriam recursos financeiros suficientes e condições pedagógico-educacionais de oferecer a todos uma escola pública de qualidade.

Uma outra tendência que se desenha nessa década está expressa na discussão nacional sobre a implantação de uma escola fundamental de nove anos e/ou do início obrigatório dessa escola para crianças com 6 anos de idade, e não mais com 7, tendo como motivação principal a busca por alternativas de recursos financeiros superiores aos atuais, que vêm se mostrando insuficientes.

É importante lembrar que o FUNDEF tem sua vigência estabelecida até 2006 e que a nova proposta de Emenda Constitucional, já encaminhada pelo governo federal, para substituí-lo – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)⁴ –, apesar de incorporar no novo fundo as diferentes etapas e modalidades de ensino da educação básica, por não implicar aportes novos de recursos, não motiva muito as prefeituras, no mesmo “tom” que se vivenciou com o primeiro fundo.

Ora, a forma tradicional de otimizar recursos na área de educação é bem conhecida, ou seja, amplia-se o número mínimo de alunos em sala de aula, mantendo-se o mesmo número de professores – alternativa esta em pleno uso no Brasil. Pesquisas realizadas⁵ de avaliação da implantação do FUNDEF confirmam o aumento desse número de alunos por sala de aula, com a manutenção do mesmo currículo e das mesmas estratégias de ensino. Para “compensar” o desgaste docente, uma vez que a possibilidade de aumento salarial que viabilizasse a fixação da

4 Sobre o FUNDEB, consulte-se a PEC encaminhada em 14/6/2005 à Câmara dos Deputados – que recebeu o número de PEC 415/2005 – no site: www.portal.mec.gov.br

5 Ver Relatórios de Pesquisas: “Avaliação da Implantação do FUNDEF em 24 Municípios Paulistas” e “Avaliação do FUNDEF no Brasil – uma amostra em 12 Estados”, 1998/2000 e 2000/2002, respectivamente.

professora em um único estabelecimento de ensino não se efetivou, o FUNDEF, em boa parte das redes públicas, incentivou o estabelecimento de gratificação, que é paga à professora obedecendo, em geral, a três critérios de proporcionalidade: 1o) ao número de alunos aprovados, 2o) aos dias de frequência do professor na escola e 3o) à não-evasão dos alunos.

Essas medidas são justificadas legalmente pelo estabelecido na Resolução CEB/CNE n. 3, de 8/10/1997, que “fixou Diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e onde fica estabelecido um dos incentivos de progressão por qualificação pelo trabalho docente: “o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema” (b, VI, artigo 6o). A tradução que foi dada a esse artigo é a expressa naquelas medidas. Ou seja, o professor “aprova” (ou “não reprova”, que é uma expressão mais realista da situação vivida) o aluno não porque ele “aprendeu” ou apresentou avanços importantes na reflexão e na produção escolar, mas porque receberá uns “troquinhos” a mais no salário. Ante os já conhecidos baixos salários desta categoria profissional, é difícil admitir que tal medida não seja um “sucesso” nos municípios ou estados onde foi adotada. Mesmo que as professoras sejam contrárias a ela, já não reclamam mais, temerosas de que a doação dos “trocados” seja abolida. Estabelece-se, por tabela, o faz-de-conta pedagógico: os alunos “suportam” as aulas da professora, mesmo não tendo um bom aproveitamento, e a professora dá aulas, como se os alunos estivessem aprendendo.

Agrava esse fato a mudança de concepção da função do Estado expressa particularmente nas Emendas Constitucionais de n. 19 e 20, ambas de 1998: a primeira modifica os princípios e as normas da Administração Pública e a segunda, o sistema previdenciário público. A Emenda Constitucional n. 19 é o primeiro ato legal no qual aparece, de forma explícita, a nova concepção de Estado e onde se reconceitua “interesse público”, uma vez que ela propõe e autoriza que parte das funções tradicionais do Estado sejam repassados aos privados, sob a forma de parceria ou gerenciamento terceirizado. Por essa emenda, as atividades públicas na área da saúde e na educação, por exemplo, podem ser privatizadas uma vez que o novo conceito de “interesse público” abdica do conceito de “atividade estatal”. Ou seja, de ora em diante, interesse público não é mais sinônimo de “estatal”,

pois nem tudo que é de interesse público necessariamente precisa estar sob a responsabilidade do Estado.

Complementando essa legislação, em 2000 é aprovada a lei chamada de “Responsabilidade Fiscal” (Lei Complementar n. 101/2000), que completa o arcabouço legislativo, “congelando” o aparelho de Estado, e impedindo, na prática, a sua expansão, ao fixar em 60% o percentual máximo para gastos com pessoal – ainda que a mesma lei não estabeleça limites para pagamentos de dívidas –; medida essa que, para um país como o Brasil, carente de políticas sociais, impede que o Estado continue atuando com prioridade na implementação e expansão dos direitos sociais.

É importante destacar que o conjunto de medidas adotadas a partir de 1996 – e não reformuladas até hoje – interfere na área de educação de formas variadas. O próprio conceito de “avaliação de desempenho profissional do magistério” é atingido por essas normas, e o estabelecimento de critérios quantitativos e qualitativos para avaliação do “mérito” de professores e especialistas, contrariamente ao discurso da descentralização, autonomia escolar e criatividade docente, vai estabelecendo “amarras” à ação mais ousada dos professores e especialistas nas escolas, e “convencendo-os” a fazerem de um jeito “só”.

Assim, o estabelecimento na LDB de um sistema nacional de avaliação, em substituição à proposta de um sistema nacional de educação, reivindicada por educadores e deputados democráticos, completa essa nova função do Estado Nacional, pois é a partir dele que o Brasil adotará – e considerará um avanço – a sistemática de exames nacionais, elaborados e executados de forma centralizada, que se constituirão, no momento seguinte, em indicadores de competência docente, escolar e dos sistemas educacionais.

Para que a opção de criação de um “sistema nacional de avaliação” fosse bem-sucedida e penetrasse no imaginário e na prática docente, constituindo-se em “cultura pedagógica”, o governo federal gerará uma outra “necessidade”, ao interpretar que a recomendação prevista na CF/ 88 (artigo 210), sobre se fixar “conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”, deveria ser traduzida no estabelecimento de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

Parâmetros estes que, quando concluídos, verificou-se tratar, na prática, de verdadeiros “Guias Curriculares” – nome que o governo militar, nos anos de 1970, escolheu para denominar os *manuals* que continham as suas orientações curriculares –, uma vez que os manuais de divulgação dos PCNs atuais são considerados tão importantes e tão úteis no cotidiano escolar, pois respondem a quase todas as dúvidas dos professores, e por isso não devem restar alternativas a estes senão a de adotá-los (de forma irresistível, é claro!).

Essa é a razão porque eles foram elaborados com cerca de 1.000 páginas! E apesar de citarem os mais diversos autores na sua fundamentação, organizam o ensino fundamental em quatro “ciclos”, com duração de dois anos cada um, sem justificativa pedagógica ou científica para essa opção. Na sequência dos conteúdos, vai ficando evidente que a proposta dos PCNs não é pela organização por “ciclos”, mas pela seriação, pois, na verdade, os “ciclos” são sobreposição de duas “séries” cada um. E eles aparecem como fundamentação – ainda que politicamente correta – dos argumentos em defesa da promoção automática, que passa a se denominar, de ora em diante, “progressão continuada”.

São essas medidas que vão, gradativamente, criando as condições para que se introduzam modificações importantes nas convicções docentes e na cultura pedagógica estabelecida até então, pois, se no governo militar resistir a um “modelo” único era sinal de coerência, em defesa da autonomia e da pluralidade de pensamento pedagógico, para o professor, nesses novos tempos, ter a “possibilidade” de “adotar” um programa único – não porque ele seja “único”, mas porque ele contém as mais “adequadas” sugestões do saber-fazer docente – passa a ser considerada critério de “competência” profissional. “Convencer” os colegas a adotá-lo, para o “bem” da escola – e de cada escola –, é função do diretor da unidade, que revelará “liderança profissional”, a ser, também, “premiada” com alguma gratificação especial.

Introduz-se, assim, sub-repticiamente, novos padrões de comportamento na organização escolar, de tal modo que o professor, convencido de sua incapacidade pessoal, fruto de sua conhecida – e permanente – frágil formação profissional inicial, aceitará – de forma razoavelmente pacífica e em nome da “democracia” – imposições as mais diversas: desde ser avaliado na sua competência profissional e

escolar, a partir do número de acertos que seus alunos conseguirem nas referidas provas nacionais, até submeter-se, periodicamente, a exames ou avaliações para “aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça docência e de conhecimentos pedagógicos”, conforme a mesma Resolução CEB/CNE n. 3, de 1997, propõe (letra “e”, item VI, art. 6o).

Atente-se que o MEC, no seu primeiro ano de gestão do Governo Lula, procurou viabilizar esse dispositivo legal por meio do estabelecimento de “bolsas-prêmio” de avaliação de competência docente, contra o qual – felizmente! – os sindicatos dos profissionais do magistério, liderados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), conseguiram uma mobilização nacional, que impediu tal adoção. É verdade, também, que pesquisadores da área educacional admitem que, após a submissão das universidades à lógica da “produtividade” em serviço, é muito difícil poupar os professores da educação básica, em particular os do ensino fundamental, de serem submetidos, regularmente, a sessões explícitas de controle de rendimento pedagógico, a partir de modelo único de avaliação estabelecido nacionalmente.

Os “*ranqueamentos*”, tão condenados até o ano de 1995, por incentivarem individualidades e competição entre escolas, hoje ganharam o *charm* das competições em pistas de corrida. Não se pode desconsiderar, também, que os países europeus e sul-americanos submetidos às políticas neoliberais têm pressionado, internacionalmente, por uma reformulação dos padrões mais tradicionais de desempenho, ainda em vigência no país, o que lhes permitirá, inclusive, ser “consultores” da implantação mais adequada dessas medidas, particularmente em países que ainda resistem, defendendo, entre outros princípios, uma formação teórica consistente dos profissionais de educação.

O saber-fazer, sem discussão do porquê de fazer, e admitindo que “todos precisam da mesma (in)formação”, tem sido apresentado como “realidade necessária” ao país, e considerado posição democrática, pois economiza “tempo”, já que é mais rápido, pois não precisa discutir com muita gente; economiza recursos financeiros, porque se pode “imprimir” um número maior de manuais e orientações a serem adotados por um maior número de docentes (ainda que de estados com culturas, histórias e curiosidades diferentes); é mais eficiente, pois se

consegue “quantificar” a dedicação do professor ao ensino; e é eficaz, pois quem não concorda é dispensado, “constrangido” ou punido, em termos salariais.

Afinal, a prática das “*franchisings*” de lojas, restaurantes ou escolas demonstra que a condição de “sucesso” do empreendimento se vincula à adoção do “modelo” proposto, com as menores adequações possíveis. Se o *McDonald’s* – lanchonete com padrão de eficiência internacional –, mesmo que os ingredientes que compõem seus lanches sejam, reconhecidamente, pouco (ou nada) nutritivos, demorar mais de três minutos para atender ao cliente, pode ser a condição para o consumidor “ganhar um lanche” sem despender recursos, garantindo o seu retorno constante, para comprovar a eficiência do serviço propalado, e talvez “ganhar” um novo lanche, que o consumidor tem a “impressão” de ser de graça.

Não é diferente a lógica das escolas de formação de professores, em que a maioria delas, no Brasil, hoje, é de natureza privada, de tipo empresarial, não lhes sendo cobrado “periodicamente”, por parte de qualquer órgão público fiscalizador, provar – como vem sendo exigido dos professores – competência e condições institucionais e profissionais para oferecerem cursos de formação pedagógica a seus “clientes”. Essa extravagante “confiança” do Poder Público na seriedade profissional dessas instituições garante que, impunemente, elas organizem cursos – com dispensa cínica dos professores doutores – considerados desnecessariamente “onerosos” às empresas, que possibilitam (é a única certeza dada) a aquisição de “diplomas de licenciaturas” em curto prazo, viabilizando, com esse processo – inteligentemente –, a vinculação *permanente* dos professores formados às suas (sempre) novas propostas de cursos, livros, materiais e apostilas, sob o codinome moderno de “atualização em serviço”!

Como vertente nova, a ser (muito) explorada ainda, estão os cursos de graduação – ou de atualização em serviço – a distância, e não presenciais, modalidade assemelhada às telessalas do ensino médio e onde um “animador cultural” ou um “orientador de estudos” – como é mais conhecido este profissional no sul e no sudeste – faz às vezes de um super e polivalente professor, cuja função é a de vender a imagem de “oportunidades iguais”, mas a limitação no número de professores deixa à deriva qualquer possibilidade de conhecimento mais profundo da matéria e abre a discussão de que esses cursos – além da preocupação de distribuir diplomas – não conseguem aprofundar, minimamente, os assuntos sugeridos.

Para resistir a esse assédio indesejável, e para que se valorizem os cursos de graduação e extensão, seriamente realizados por universidades, que fazem da pesquisa educacional, em especial as realizadas com o ensino fundamental das redes públicas de ensino no Brasil, instrumento de trabalho indispensável na busca permanente pelo conceito histórico de qualidade social e pedagógica, apresentamos uma síntese desse esforço coletivo, para o qual – com cautela – temos de admitir que o processo de desqualificação docente também já está entre nós. Resistamos, pois!

Pesquisa e política educacional implementada: existe relação?

A produção acadêmica na área da educação nos últimos 15 anos, no Brasil, consultando-se os diversos *estados da arte* disponíveis, da qual foram analisados, especialmente, as dissertações, as teses, os livros e artigos publicados no período, permite constatar que o tema “*ensino fundamental*” e, nele, de forma especial, o ensino público fundamental representam parte significativa dessa produção, uma vez que aquele representa quase metade do total das publicações. Mesmo quando esses estudos têm um enfoque mais geral – sobre o cotidiano da “escola”, no seu sentido amplo –, o nível de ensino mais pesquisado ou mais “analisado” tem sido o fundamental.

É verdade que número significativo desses trabalhos analisa, de forma fragmentada quase sempre, questões metodológicas, do fazer/saber escolar, referenciadas numa metodologia qualitativa simplificada (às vezes, até simplista), que se esgotam na observação e na análise de *uma* escola, de *uma* turma, de grupo pequeno de professores, e por breve período de tempo, dificultando generalizações sobre o diagnóstico desse nível de ensino, e não permitindo deduções sobre a “crise” da educação básica no Brasil. Outros, felizmente, têm possibilitado a identificação e a discussão de impasses e tendências das políticas educacionais e do ensino público, pela sua rigorosidade, consistência e criatividade.

Os estudos dos processos iniciais da alfabetização das crianças e das estratégias de ensino das diversas disciplinas do currículo expressam o domínio (ainda) das

abordagens fragmentárias, tanto na prática docente quanto na das pesquisas, ainda que fundamentados em discurso recorrente sobre a indispensável concepção interdisciplinar e transversal dos currículos escolares. Observa-se, também, que após a edição e divulgação mais ampla dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), a partir de 1997, deu-se um acentuado aumento dessa abordagem, apesar do discurso contrário.

Também as reflexões, os diagnósticos e as propostas de formação de professores não escapam, com frequência, dessa contradição: a abordagem de análise é setorializada e a justificativa do projeto fundamenta-se na complexidade do cotidiano escolar e das multivariáveis – internas e externas – que interferem no processo ensino/aprendizagem. Não por acaso, as recomendações para a superação da “má” ou inadequada formação de professores vão enfatizar a importância do “saber fazer” – e, portanto, das *metodologias* – em detrimento da formação geral. Recomendase, também, urgência a essa formação – *Antes que as crianças se tornem adultos analfabetos!*, alegam esses pesquisadores –, propondo, em consequência, uma *redução* do “tempo” da formação de quatro para dois anos, especialmente para as professoras que já atuam nas redes públicas de ensino. Outros, em contrapartida, identificam os primeiros como responsáveis pelo *aligeiramento* do processo de formação docente, entendendo que essa concepção desencadeou o processo de “desqualificação” da formação de professores, criando uma espécie de “*sistema supletivo no ensino superior*”, ou seja, os quatro anos realizados em dois.

Grosso modo, a justificativa desses estudos e análises está centrada na necessidade “urgente” de se entender a crise atual da escola pública, uma vez que, apesar da ampliação no número de anos da escolaridade básica obrigatória – de quatro para oito –, os alunos continuariam concluindo seus cursos sem o domínio elementar da leitura e da escrita. Investiga-se, portanto, em busca de alternativas para melhorar a “qualidade (perdida)” do ensino fundamental. Se o “analfabetismo escolar” parece, então, não estar sendo enfrentado de forma competente nos anos iniciais do ensino fundamental, também é verdade que a fundamentação contraditória dos projetos de pesquisa que pretendem identificar suas causas acompanha essa “maldição”.

Isso nos permite afirmar, em consequência, a idéia de que a “democratização” do ensino fundamental, como (quase)universalização do atendimento da demanda

escolar, na faixa etária de 7 a 14 anos de idade, para os/as e as pesquisadoras/as em educação, foi realizada com a obtenção estatística de matrícula escolar, e, portanto, a exigência da melhoria “por dentro” dessa mesma escola foi-se constituindo no desafio atual das ciências pedagógicas.

São encontradas, a partir de então, análises – tanto em nível micro quanto em nível macro – das razões do fracasso (ou “insucesso”) escolar, surgindo, nesse período, de forma mais constante, os estudos referentes aos “tempos e ritmos” pedagógicos, com a adoção, por diferentes sistemas públicos de ensino, dos ciclos escolares – ciclos “básicos” ou ciclos “de aprendizagem” –, ainda que essa seja a forma minoritária, no Brasil, de estruturação do ensino nas redes públicas e privadas.

Experiências mais radicais de organização do ensino fundamental por ciclos, que vêm propondo outros “tempos pedagógicos” nas escolas públicas, tendo como objetivo maior superar a forma tradicional – única e majoritária – da organização seriada anual, deram novo alento científico às pesquisas sobre os processos atualmente adotados de *ampliação*, *aceleração* ou *redução* do período de permanência das crianças nas escolas. Mesmo que algumas dessas novas formas de organizações traduzam políticas educacionais mais preocupadas em enfrentar questões de ordem econômica ou estatística, e menos as pedagógicas ou de melhoria da qualidade de ensino, elas estabeleceram novo “problema” de pesquisa e, dessa forma, entraram – para ficar! – na agenda das pesquisas educacionais necessárias.

É verdade, também, que existem estudos de maior fôlego teórico e consistência metodológica, em especial os que, a partir de cuidadosos estudos empíricos, procuram estabelecer relações entre o sistema escolar, a conjuntura sociocultural e as políticas adotadas no país e na educação. Os estudos sobre sociedade e educação e o papel que a instituição escola exerce **para** e **na** transformação da primeira ganham novo fôlego histórico, especialmente com o avanço do discurso – dito moderno – sobre as (novas) funções da escola ante a sociedade do conhecimento e a brutal transformação nos modos de produção capitalista, e a correspondente redução dos postos de trabalho.

Os estudos sobre o direito social à educação e dos direitos humanos como expressão de cidadania, crescentes após a Constituição Federal de 1988, vão

disputar com as novas tendências, que dão ao consumidor e ao seu padrão de consumo o *status* de “critérios objetivos” para avaliação do índice de cidadania – a chamada visão mercantilista –, a sua permanência na agenda acadêmica.

Estão presentes, ainda, com frequência cada vez maior, as temáticas da diversidade cultural, em especial as de gênero e de raça, constituindo-se preocupação crescente, mesmo nas análises de recorte mais tradicional. Esta nova linha de pesquisa vem se impondo, social e cientificamente, exigindo que as antigas explicações para diversos problemas escolares e da educação sejam revistas à luz dessas novas categorias. Em geral, esses pesquisadores se somam aos esforços dos estudiosos do direito à educação, para demonstrar que são os historicamente marginalizados – os negros, as mulheres e os pobres – que permanecem à margem dos sistemas educacionais e que têm o pior desempenho escolar, toda vez que se procura aferir a qualidade ofertada. Em razão disso, observa-se o aparecimento de estudos de acompanhamento de “ações judiciais” propostas por interessados ou pelo Ministério Público, na tentativa de que não se transforme em “letra morta” o direito subjetivo à educação – particularmente ao ensino fundamental – garantido na Constituição Federal.

Estudos sobre *memória educacional e escolar* começam a ficar cada vez mais presentes, a partir de pesquisas diversificadas e coletas de documentos e materiais, possibilitando que, por intermédio de depoimentos orais e escritos, documentos históricos inéditos, legislação encontrada, cadernos e diários de campo (recuperados ou doados), viabilize-se a recuperação da História da Educação Brasileira, lembrada no cotidiano, unindo a “proposta” com a história “realizada” ou vivida. São poucos, ainda, os centros de memória ou “museus pedagógicos”, mas esses poucos se constituem em bons exemplos a ser copiados.

Estudos sobre a gestão escolar, em especial as questões do planejamento escolar, entendidos como os projetos pedagógicos elaborados pelas escolas – os projetos político-pedagógicos, PPEs ou PPPs, como são chamados –, são encontrados, muitos deles motivados pelos PCNs, que consideram esses planejamentos a expressão da competência escolar. Nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, onde foram implantados, primeiro, o Projeto NORDESTE e, depois, o Projeto FUNDESCOLA (frutos de convênios entre o Brasil e o Banco Mundial), essas

pesquisas se caracterizam como avaliadoras das políticas educacionais implantadas por intermédio desses projetos, e nos quais o planejamento pedagógico da escola ganhou prioridade.

Os estudos de gestão escolar incorporam, quase sempre, a temática da *gestão democrática*, ainda que o maior número deles discuta, fundamentalmente, o nível escolar e, em menor grau, os sistemas ou subsistemas educacionais na sua complexidade, quando analisados sob a ótica das diversas políticas públicas. Tem sido destaque nessas análises a atuação do Conselho de Escola, órgão de existência legalizada em quase todo o país, por meio do qual se procura identificar o grau e a importância da participação popular *lato sensu*, ou da comunidade escolar *stricto sensu*, nas reuniões – deliberativas ou não – que envolvam os segmentos internos da escola: professores, especialistas e funcionários, e os segmentos externos: alunos, pais e entidades ou associações do entorno escolar. Neste âmbito, podem-se encontrar pesquisas empíricas que incorporem ou não outras variáveis que interferem no processo de participação popular. A polêmica sobre eleição ou concurso público, para a escolha de diretores e coordenadores, ainda polariza estudos sobre essa temática.

Os estudos sobre “orçamento participativo”, estratégia adotada em algumas cidades como expressão da opção de governos pela gestão democrática, envolvendo a área da educação, e a respectiva avaliação da relação da comunidade escolar na participação e na defesa de seus interesses começam a ser elaborados. O mesmo se pode dizer dos estudos iniciais – em geral, descritivos – do processo de elaboração de Planos Municipais de Educação, quando a proposta governamental pressupõe (e envolve) essa elaboração de forma mais coletiva e participativa das comunidades.

Os Conselhos Municipais e/ou Estaduais de Educação ainda não são razão de pesquisas sistemáticas, constatando-se que, em geral, após gestões democráticas mais ousadas nas propostas de participação popular, sejam elas gestões locais ou regionais, esses estudos são realizados para, em seguida, sofrerem um refluxo. Em nível estadual e nacional, para além da constatação legal de sua existência e de um breve perfil dos dirigentes desses conselhos, pouco se pesquisou. Nem mesmo a existência (ou não) de “cobranças”, contestações ou reclamações de entidades, escolas ou sindicatos sobre as diretrizes baixadas por esses órgãos, especialmente

com relação ao ensino fundamental, foi objeto de pesquisas. O mesmo se pode dizer com relação ao órgão – hoje de âmbito nacional – que congrega os Conselhos Municipais de Educação – a Associação Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, entidade cujas atividades e influência nas políticas educacionais atuais, em especial nas do ensino fundamental, nunca foi pesquisada.

Outro conjunto de pesquisas realizadas no período foi o das referentes aos projetos e processos de descentralização, desconcentração e municipalização do ensino, com ênfase especial ao ensino municipal após a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e sua implantação, a partir de 1998. Pesquisas iniciais sobre financiamento da educação, motivadas pelo acompanhamento da implantação do FUNDEF, também vão ser encontradas, e pela primeira vez sob liderança da área da educação e não da área econômica, como tradicionalmente se fez.

É importante destacar que há pesquisas as quais, pela sua abrangência – os *surveys* e os censos, por exemplo –, somente os governos têm condições técnicas e financeiras de realizar, e para isso frequentemente contratam um órgão especializado, em especial as universidades. No entanto, apesar de contratarem outra agência pública, raramente esses órgãos divulgam os relatórios completos das pesquisas encomendadas, e os pesquisadores enfrentam, constantemente, dificuldades no acesso a esses originais. Na maioria das vezes – seja no âmbito federal ou estadual – a divulgação que é feita dessas pesquisas se esgota na divulgação de material de propaganda, dirigido de forma ampla à população e, neste sentido, necessariamente sucinto. E os próprios pesquisadores envolvidos quase nunca discutem suas conclusões ou análises parciais em ambientes acadêmicos. Alega-se, em geral, que o trabalho contratado, ainda que com recursos públicos, é sigiloso, só podendo ser divulgado pelo órgão que contratou o serviço, ou com expressa autorização deste; situação que quase nunca acontece.

Pode-se constatar, em consequência, que, raramente, uma pesquisa encomendada por um órgão público tenha sido feita para *orientar* uma decisão de política educacional, mas, ao contrário, a pesquisa é encomendada para *demonstrar* que a decisão já tomada e a política implementada estavam corretas – independente dos dados disponíveis que, eventualmente, até a contrariam.

Do ponto de vista numérico, ainda são minoria, também, os estudos que trazem para a análise acadêmica as “vozes” (atitudes e projetos) dos que estão “fora da escola”. Ou seja, os estudos sobre movimentos sociais e populares – qualitativos ou não –, os desafios da conquista de vagas e escolas pelas comunidades, a opinião e atuação de alunos e pais, ainda que do entorno de uma escola ou região, são os menos frequentes. O mesmo acontece com relação às diferentes iniciativas dos alunos: da criação de bandas aos grêmios, das rádios comunitárias ao *hip-hop*, das (poucas) atividades alternativas de leitura, escrita e experimentação científica às atividades educacionais ou culturais dos adolescentes que se encontram em regime de liberdade assistida praticamente não há produção científica; em mesmo as descritivas. Pode-se afirmar que os “sem-escola”, na qualidade de “protagonistas”, ainda são clandestinos nas pesquisas educacionais.

Mesmo assim, ou por isso mesmo, pode-se afirmar que o desejo científico-pedagógico de “decodificar” a escola nos seus mais diferentes aspectos, e nela o ensino fundamental público, está presente nessas pesquisas. Isso nos poderia levar, no entanto, a uma conclusão apressada, de que as condições de “transformação” e mudança da escola pública já estivessem dadas. E de que, de certa forma e em algum grau, essas pesquisas traduzissem uma (forte) expectativa dos e das trabalhadores/as da educação e dos usuários das escolas por mudanças significativas no seu cotidiano escolar.

A realidade não é essa; e seria anticientífico e politicamente contraditório se assim não fosse, em razão da nossa história educacional tradicionalmente elitista e das novas “circunstâncias”, em que o projeto hegemônico internacional não tem encontrado resistência organizada consistente, pela (quase)ausência de um projeto nacional de soberania que una os brasileiros em movimentos populares e sociais comuns.

Talvez esses impasses que as próprias pesquisas revelam, tradutores de problemas não solucionados na educação e na sociedade brasileira, possam se constituir em áreas prioritárias de aprofundamento de estudos de educadores-pesquisadores “interdisciplinares”, para o enfrentamento urgente de construção de projeto político alternativo, que supere o de submissão do país, e faça do ensino fundamental público um projeto coletivo de homens e mulheres, que apostem,

generosamente, que a diversidade cultural e de formação educacional possa ser estimuladora de um processo emancipador **no** e **do** país. Adotemos, então, a recomendação de Carlos Drummond de Andrade:

Estou preso à vida e olho meus companheiros.
Estão taciturnos, mas nutrem grandes esperanças.
Entre eles, considero a enorme realidade.
O presente é tão grande, não nos afastemos.
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.

Referências bibliográficas

ACOMPANHAMENTO da Implantação do FUNDEF em 21 municípios do Estado de S. Paulo, anos 2001 e 2002. 3v. São Paulo, FEUSP/FAPESP. Relatórios de Pesquisa. (mimeo.).

ARELARO, L.R.G. Educação básica no Século XXI: tendências e perspectivas. *Revista Impulso*, Piracicaba, 16(39), p. 37-55, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar. Sinopse Estatística da Educação Básica – 2003, Brasília, maio 2004. 336p.

BRASIL. Ministério da Educação. *Legislação*. Lei n. 10.172/2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação; Lei n. 9.424/96. Regulamenta o FUNDEF. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Legislação*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9394/ 96); Resolução CEB/CNE n. 03/97; Parecer sobre as Diretrizes Curriculares do Ensino Fundamental, CEB/CNE n. 04/98, e Resolução CEB/CNE n. 02/ 98 e Parecer CEB/CNE n. 06/2005 – sobre normas para ampliação do ensino fundamental de nove anos de duração.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios brasileiros – 2002. Gestão Pública, Brasília, 2002. 131p.

ESTEBAN, M.T. et al. *Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos*. Rio de Janeiro: DP&A/SEPE, 2001. 142p.

FARIA, A.L.G.; DEMARTINI, Z.B.F.; PRADO, P.D. *Por uma cultura da infância – metodologias de pesquisa com crianças*. São Paulo: Autores Associados, 2002. 153p.

MOREIRA, A.F.B. A psicologia e o resto: o currículo segundo César Coll. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, São Paulo, p. 109-120, mar. 1997.

SÃO PAULO. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Constituição Federal (com atualização das Emendas Constitucionais); Constituição Estadual de São Paulo; Declaração dos Direitos Humanos. São Paulo: IMESP, 2003.

SAUL, A.M. *Avaliação emancipatória: desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo*. São Paulo: Cortez, 1995. 128p.

TIRAMONTI, G. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. *Cadernos de Pesquisa*, n. 100, São Paulo, p. 93-108, mar. 1997.

A quem interessa a antecipação do Ensino Fundamental?

Lisete Regina Gomes Arelaro

Considerações iniciais

A obrigatoriedade de se iniciar o ensino fundamental aos 6 anos de idade para todas as crianças brasileiras já tem mais de dez anos como política educacional. Mas, na maioria dos estados e municípios, especialmente nos mais pobres, o ensino fundamental de nove anos foi implantado quase imediatamente após a publicação da Lei no 11.274/2006 (BRASIL, 2006), que estabelecia o prazo máximo em 2010 para estados, municípios e Distrito Federal criarem as condições para a nova organização do ensino fundamental, quando esta passava a ser obrigatória em todo o país.

Nesses anos temos acompanhado a matrícula de um número cada vez maior de crianças de 5 anos de idade que ingressam no ensino fundamental estimulados pela propaganda sobre as vantagens dessa antecipação.

Pode-se afirmar que, ao lado das razões de ordem pedagógica e educacional para esse incentivo, também são considerados aspectos de ordem financeira. A educação infantil exige um atendimento diferenciado em relação ao mobiliário, à alimentação, às dependências da escola e ao número de crianças por turma para que se efetive uma educação lúdica de qualidade. No entanto, desde a Emenda Constitucional (EC) no 59/2009, que ampliou o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos, instalou-se uma dúvida entre os educadores: se um número significativo de crianças está sendo matriculado no ensino fundamental, desde o mês de janeiro com 5 anos de idade, e se as creches no Brasil atendem a crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, para onde vão as crianças de 4 anos? Sabe-se que não subsistirá uma escola de educação infantil que atenda a crianças de uma única idade, ou seja, de 4 anos.

Uma das motivações para a adoção da antecipação da escolaridade do ensino fundamental foi a possibilidade de aproveitamento dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Mesmo o valor aluno-ano do FUNDEB sendo praticamente semelhante ao dos anos iniciais do ensino fundamental, é certo que o atendimento em período integral, reivindicação de número significativo das famílias brasileiras, gera mais gastos. Também, no período entre a aprovação da lei, o ano de 2006, e sua implementação obrigatória, em 2010, não houve movimento ou estímulo para troca das boas experiências da educação infantil com as professoras dos anos iniciais do ensino fundamental, mesmo sendo conhecido o problema da transição para as crianças pequenas entre as diferentes etapas de ensino, especialmente quando mudam de escola, de professora, de metodologia, de regras e até de jeito de brincar.

Analisar se essa política vem contribuindo de forma democrática para a formação das crianças brasileiras, por meio de um ensino de melhor qualidade, é o objetivo deste artigo.

Procedimentos adotados

Somos um grupo de pesquisa que vem discutindo a implementação do ensino fundamental de nove anos desde 2006.

A decisão de implantar a nova organização escolar já em 2007 e 2008 levou-nos a escolher os municípios de Diadema, Osasco e São Bernardo do Campo, da região da Grande São Paulo, como objetos de nossos estudos. Também foi investigado o posterior adiamento da referida implementação e qual o critério utilizado na escolha das redes de ensino estadual e municipal de São Paulo que fariam parte da pesquisa. Pelas condições especiais de funcionamento e de adesão imediata à referida ampliação do ensino fundamental, ainda em 2006 incluiu-se a Escola de Aplicação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (EAFEUSP) como objeto de estudo. Este artigo apresenta algumas conclusões e reflexões obtidas por meio da investigação.

Esta pesquisa foi desenvolvida de janeiro de 2012 a dezembro de 2014 e constitui-se de estudos qualitativos que envolveram a realização de entrevistas e de observação do cotidiano escolar de todas as unidades escolares participantes, pelo período de seis meses a um ano. Pela constatação de que têm sido pouco frequentes os estudos que incluem a opinião de alunos e de seus pais ou responsáveis, fizemos deles também participantes do estudo. A pesquisa exigiu ainda levantamentos estatísticos, da legislação e de documentos oficiais orientadores da nova política de organização escolar e dos estudos já produzidos sobre o tema (GORNI, 2007; ANGOTTI, 2009; ARELARO, 2012; FARIA; FINCO, 2011; FARIA; MELLO, 2012; NASCIMENTO, 2013).

Os resultados encontrados foram analisados à luz dos seguintes critérios: democratização do ensino, gestão democrática e qualidade da educação, procurando verificar se a ampliação do ensino fundamental se traduziu em ampliação efetiva do direito à educação das crianças, se envolveu a participação da comunidade, especialmente dos conselhos de escola, e se vem significando a oferta de uma educação mais qualificada para essa faixa etária.

A pesquisa envolveu 11 escolas — três estaduais, sete municipais e a EAFEUSP —, e foram feitas entrevistas com 14 coordenadores pedagógicos, diretores ou vice-diretores; 36 professores(as); 270 crianças; 73 pais/responsáveis; 16 membros dos conselhos de escolas; cinco dirigentes ou técnicos das Secretarias de Educação; e cinco membros das diretorias das entidades sindicais representantes dos professores e especialistas da educação dos municípios e do estado.

É importante salientar que o processo de municipalização do ensino fundamental, considerando o ano de 2006, já havia provocado aumento significativo das matrículas nas redes municipais de ensino. Assim, 60% dos atendimentos públicos nessa etapa de ensino estavam municipalizados. Do total das matrículas de 1a a 4a série/ano do ensino fundamental, 75% delas já estavam sob responsabilidade municipal e somente 25% sob responsabilidade estadual. Em relação ao segundo ciclo do ensino fundamental (5a a 8a série), a responsabilidade pelo atendimento se distribuía em cerca de 40% para os municípios e 60% para os estados (BRASIL, 2004/2014).

Em função desses dados, foi pertinente admitir como hipótese de trabalho que a redução da idade de matrícula no ensino fundamental para 6 anos passou a ser gestada após a consolidação do processo de municipalização. Assim, se as crianças matriculadas no último ano da pré-escola — ano com o maior índice de matrícula da educação infantil no país — fossem incorporadas ao primeiro ciclo do ensino fundamental, seria possível aos municípios conseguirem um pouco mais de recursos financeiros. Em consequência, com o mesmo número de crianças já atendidas, ainda que em etapas diferentes da educação básica, os municípios poderiam receber um pequeno acréscimo de recursos financeiros dessa mesma fonte de financiamento do ensino.

A regularização do fluxo idade-série apresentou como tendência, no período analisado, redução do número de crianças matriculadas nas séries iniciais do ensino fundamental, o que indicava a urgência de se buscar alternativas para que os municípios pudessem continuar mantendo o mesmo percentual de atendimento e, consequentemente, os mesmos recursos financeiros (BRASIL, 2004/2014).

Nas redes de ensino estadual e municipal de São Paulo, a opção foi diferente. Os dirigentes da educação, tanto da esfera estadual quanto da municipal, decidiram adotar a Lei no 11.114/2005 (BRASIL, 2005), no que se refere a iniciar, já em 2006, a matrícula no ensino fundamental aos 6 anos de idade, deixando para o ano de 2010 o cumprimento da Lei no 11.274/2006, que ampliou em um ano a duração do ensino fundamental.

No entanto, consultando o censo escolar (BRASIL, 1997/2015), constatou-se que um número significativo (cerca de 60%) de governos municipais do estado de São Paulo começou o ensino de nove anos já em 2006 e 2007.

Foi nessa conjuntura que realizamos a pesquisa, considerando a diversidade de situações existentes e as condições de ensino e de trabalho que a educação pública paulista apresentava com a ampliação do ensino fundamental em um ano e que, provavelmente, traduzia novas concepções de infância, de educação da criança e de gestão educacional.

Essa política pode ser considerada um avanço para as crianças? Ampliou-se o direito à educação?

A implementação do ensino fundamental de nove anos foi analisada sob a ótica da ampliação do direito à educação e da preservação do direito das crianças pequenas de frequentarem a educação infantil sem prejuízo da oferta de vagas.

Segundo o documento “Ensino fundamental de nove anos: passo a passo do processo de implantação” (BRASIL, 2009, p. 5), a ampliação visava a:

1. melhorar as condições de equidade e de qualidade da educação básica;
2. estruturar um novo ensino fundamental para que as crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade;
3. assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças tenham um tempo mais longo para as aprendizagens da alfabetização e do letramento.

Além disso, o Ministério de Educação (MEC) ressaltou que a ampliação do ensino fundamental possibilitaria a um maior número de crianças ter acesso à educação formal, favorecendo principalmente as camadas populares, pois as crianças de 6 anos da classe média e alta já estavam, em sua maioria, incluídas no sistema de ensino (BRASIL, 2009).

Em relação à rede estadual paulista, em 2005 o Conselho Estadual de Educação de São Paulo (CEE/SP) publicou a Indicação no 52 (SÃO PAULO, 2005), em que reconheceu que a aprovação da Lei no 11.114/2005 significou a perda de um ano de escolarização, na medida em que as crianças de 6 anos deixaram de frequentar um ano de pré-escola sem que se tivesse aumentado a duração do ensino fundamental. Além disso, a indicação destacou o fato de que, nesse estado, a maioria das crianças já frequentava a pré-escola. Portanto, a matrícula de crianças de 6 anos no ensino fundamental significava diminuição dos anos de escolarização, e não sua ampliação.

Nesse ato legal, o CEE/SP estabeleceu que a criança deveria ter completado 6 anos até 31 de dezembro de 2005 para ser matriculada no primeiro ano em 2006; contudo, admitiu que as escolas ou redes de ensino poderiam estabelecer normas que permitissem a matrícula com 6 anos incompletos. Após a promulgação da Lei no 11.274/ 2006, o CEE/SP publicou a Deliberação no 61/2006 (SÃO PAULO, 2006b), a qual fixou normas para a implantação do ensino fundamental de nove anos. De acordo com essa deliberação, a matrícula de crianças com 6 anos de idade no ensino fundamental deveria ocorrer somente se estivesse associada à ampliação dessa etapa de ensino para nove anos; no entanto, a deliberação permitia, assim como as publicações seguintes do CEE/SP, a matrícula de crianças menores de 6 anos de idade no 1o ano do ensino fundamental, além de autorizar a matrícula de crianças com 7 anos de idade diretamente no 2o ano do ensino fundamental de nove anos.

Em 2008, a Deliberação CEE/SP no 73 (SÃO PAULO, 2008) revogou a Deliberação CEE no 61/2006 e estabeleceu que as crianças que completassem 6 anos até 30 de junho do ano de ingresso deveriam ser matriculadas no ensino fundamental; entretanto, manteve a permissão para que crianças menores de 6 anos fossem matriculadas no ensino fundamental de nove anos antes da data estabelecida, nos anos de 2009 e 2010. Seriam acordos realizados entre a família e a escola. Portanto, se as crianças completassem 6 anos até o dia 31 de dezembro poderiam ser matriculadas no ensino fundamental, desde que isso fosse devidamente aprovado pelos pais, o que atendia à pressão das escolas privadas.

Apesar de o Conselho Nacional de Educação (CNE) ter determinado que a matrícula das crianças no ensino fundamental de nove anos se daria com 6 anos completos ou a completar até o início do ano letivo (31 de março do ano da matrícula), essa não foi a orientação encontrada nas normatizações do CEE de São Paulo. E as autorizações de antecipação da matrícula mantiveram-se até 2016.

Em fevereiro de 2011, foi aprovado o Parecer CEE no 55 (SÃO PAULO, 2010), que dispôs sobre a matrícula de crianças no ensino fundamental contrariando o disposto na Deliberação CEE no 73/2008. O parecer propôs que as crianças que cumprissem dois anos de pré-escola não deveriam ficar “retidas” porque não tinham a idade estabelecida para ingressar no ensino fundamental de nove anos.

Embora a orientação para que as crianças não fossem “retidas” na pré-escola estivesse correta, esse parecer reafirmou e estimulou a possibilidade de as crianças cursarem o 1o ano do ensino fundamental com 5 anos de idade, bastando para isso que tivessem cursado dois anos de pré-escola.

Por sua vez, a EAFEUSP implantou a Lei Federal no 11.114 (BRASIL, 2005) já em 2006. Isso implicou a matrícula de crianças de 7, 6 e até mesmo de 5 anos (15 das 60 crianças matriculadas naquele ano) no 1o ano do ensino fundamental. Dessa forma, numa mesma classe estudavam crianças com idades entre 5 e 7 anos. Isso significou para as crianças com menos de 7 anos um ano a menos de educação básica, na medida em que deixaram de cursar o último ano da pré-escola, que, naquele momento, compreendia as crianças de 4 a 6 anos.

Para agravar esse fato, no decorrer do primeiro semestre de 2010, a Secretaria de Estado da Educação (SEE) orientou as escolas para matricularem as crianças que tivessem 7 anos completos ou a completar no primeiro semestre de 2010 no 2o ano do ensino fundamental. As escolas fizeram reuniões com os pais para solicitar que assinassem um documento autorizando essa mudança, o que significou remanejamento dos alunos e mudanças nas turmas de 1o e de 2o ano que haviam sido formadas no início do semestre.

No Brasil, verificou-se um aumento contínuo das matrículas em creche, ainda que parte considerável delas tenha se dado em creches comunitárias e/ou conveniadas à rede, não significando, em consequência, aumento real de vagas na rede pública direta. Em relação à pré-escola, observou-se decréscimo a partir de 2006, resultado (provável) da matrícula de crianças de 6 anos no ensino fundamental e o não aumento do atendimento às crianças de 4 e 5 anos, posto que o acesso à educação infantil ainda não está universalizado nessa faixa etária. A expectativa de que as vagas deixadas pelas crianças de 6 anos que frequentavam a educação infantil fossem preenchidas por crianças de 4 e 5 anos não ocorreu (BRASIL, 2004/2014).

Observou-se, ao mesmo tempo, diminuição do número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental no período, o que é intrigante, haja visto que as crianças de 6 anos — antes matriculadas na pré-escola — foram matriculadas nessa etapa de ensino. A explicação oficial para isso foi a diminuição demográfica

da população na faixa etária de 0 a 6 anos, mas, mesmo admitindo essa ponderação, permanece não explicada a razão de a matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental estar diminuindo desde 2005, quando as crianças de 6 anos já estavam sendo matriculadas no ensino fundamental.

No Brasil, o processo de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental continuou e, em 2015, mais de 2/3 desse atendimento (67,8%) já estava sob responsabilidade dos municípios; somente 14,3% permaneceu sob responsabilidade dos estados, contra 17,8% da iniciativa privada. Quanto à rede estadual de ensino de São Paulo, constatou-se também esse processo. Pode-se afirmar que o governo paulista veio transferindo a responsabilidade dos primeiros anos dessa etapa do ensino para os municípios desde o fim dos anos 1990, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, e do processo de reorganização do ensino na gestão Mário Covas I — 1995/1998 (ARELARO, 2005).

Tampouco na rede estadual paulista se observou aumento das matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental, em função da nova organização de ensino. Pelo contrário, constatou-se pequeno decréscimo. O mesmo ocorreu com as matrículas na pré-escola, que diminuíram desde 2004 nas redes municipais do estado, denotando que as vagas deixadas pelas crianças de 6 anos que foram matriculadas no ensino fundamental não foram preenchidas pelas de 4 e 5 anos, mesmo o atendimento a essa faixa etária ainda não tendo sido universalizado (SÃO PAULO, 2004/2012). Nos municípios objeto da pesquisa, nenhum dos dirigentes entrevistados ou representante de sindicato mencionou qualquer política ou movimento de retenção das matrículas nessa faixa etária. No entanto, nem mesmo a diminuição da natalidade pode ser responsabilizada por essa redução.

Analisando os dados estatísticos (BRASIL, 2004/2014), é possível afirmar que, no estado de São Paulo e nas redes municipais das cidades de São Paulo, São Bernardo do Campo e Osasco, houve um lento e gradativo decréscimo na matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental entre 2004 e 2012. Em Diadema, onde houve aumento, isso pode ser explicado pelo fato de que a cidade iniciou o processo de municipalização mais tarde. Diferentemente de Osasco e São Bernardo do Campo, que, em 2004, já atendiam à maior parte dos alunos dos primeiros

anos do ensino fundamental na rede municipal de ensino, Diadema só passou a atender em torno da metade desses alunos em 2010. No caso do município de São Paulo, entre 2013 e 2015, viu-se que a rede estadual atendeu a um número menor de alunos, mesmo a rede municipal dividindo com ela a oferta dos anos finais do ensino fundamental e não havendo nenhum novo acordo sobre a municipalização. Em 2015, o município de São Paulo foi responsável por 58,3% das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental, o estado por 21,1% e o privado por 20,6% (BRASIL, 1997/2015).

Portanto, há uma contradição quando consideramos que a medida que alterou os anos iniciais do ensino fundamental, a idade e o tempo de atendimento da pré-escola (e que tinha como principal argumento a defesa da ampliação do direito à educação) não tenha gerado aumento no número de matrículas em nenhuma dessas etapas de ensino.

Nas entrevistas realizadas com os pais e com as crianças das redes municipais, nenhum dos dois grupos questionou a obrigatoriedade da educação aos 6 anos de idade, concordando com as alterações da legislação federal.

De maneira geral, a obrigatoriedade foi relacionada com o direito ao acesso. Apesar de concordarem com a mudança e a justificarem argumentando que aprender antes é positivo, a opinião dos pais nos municípios pesquisados dividiu-se quando eles foram perguntados onde escolheriam matricular seu filho de 6 anos. Parte optaria pela educação infantil, parte pelo ensino fundamental, em proporção semelhante, e o mesmo se deu com as crianças.

Na rede estadual de São Paulo, cerca de 40% das mães entrevistadas concordaram com a entrada de seus filhos com 6 anos de idade no ensino fundamental, pois achavam que eles tinham “amadurecido”. Outras (cerca de 50%) preferiam que seus filhos tivessem permanecido na educação infantil, já que era um lugar onde suas necessidades eram mais bem atendidas e não havia tanta cobrança no que se referia à alfabetização, como acontece na escola de ensino fundamental, uma vez que o estado de São Paulo, ao contrário da proposta nacional, definiu que a alfabetização de todas as crianças deveria estar completa até os 7 anos, ou seja, no 2o ano do ensino fundamental. Além desses aspectos, destacaram especialmente a questão da violência entre as crianças presente na escola fundamental.

Na EAFEUSP, somente 20% dos pais concordaram com a entrada do filho mais cedo na escola. A maioria defendeu que a entrada precoce no primeiro ciclo do ensino fundamental mudava o tempo da infância, deixando mais curto o tempo do brincar, acelerando o processo de amadurecimento. Uma mãe relatou que ficou “desesperada” quando soube que sua filha teria de cursar o 1o ano sem nem saber ir ao banheiro sozinha.

A gestão democrática foi estimulada?

Sobre a gestão democrática das escolas estabelecida na Constituição Federal de 1988 (art. 206, inciso VI) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, art. 14), de 1996, embora seja direito garantido no corpo das leis, nas entrevistas realizadas se constatou que foram poucas as experiências que avançaram na sua efetivação, tanto em relação aos pais quanto aos profissionais do ensino. O mesmo se deu no tocante aos dirigentes municipais perante as políticas estaduais e federal. O mais comum foram decisões de políticas públicas tomadas pela autoridade superior sem consulta ou participação da população usuária do serviço.

A introdução do documento “Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão das crianças de seis anos de idade” (BRASIL, 2007) informava, mesmo sem ouvir todos os estados e a maioria dos municípios, conforme a própria identificação dos consultados e citados no documento, o aceite em todo o país da ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração, com ingresso aos 6 anos de idade. Segundo o MEC, essa foi uma política pública elaborada conforme o princípio da gestão democrática.

No entanto, os resultados dessas entrevistas mostraram que em nenhum dos pontos abordados com professores, gestores e pais/responsáveis das escolas pesquisadas houve consenso acerca da antecipação da matrícula para 6 anos. As entrevistas informaram que a maioria (cerca de 90%) nem chegou a discutir o assunto, e cerca de 70% sequer teve conhecimento a respeito de tais mudanças.

A pesquisa possibilitou verificar ainda, com base nas opiniões dos pais, se eles receberam orientação, se tinham conhecimento do projeto pedagógico da escola e da proposta de trabalho para o novo 1o ano e se participaram da elaboração desse projeto e dessa proposta, identificando se os conselhos de escola tinham sido envolvidos.

No estado de São Paulo, a Lei no 11.274/2006 (BRASIL, 2006) só foi implementada no último ano, ou seja, em 2010. Porém o CEE/SP já vinha realizando algumas discussões sobre o assunto desde 2005 e informou que havia sido realizada consulta a respeito da ampliação do ensino fundamental para nove anos e esclarecimentos referentes à nova organização de ensino. A Indicação CEE/SP/Câmara de Educação Básica (CEB) no 63/2006 (SÃO PAULO, 2006a) destacou a importância da criação de um novo projeto pedagógico nas escolas para a implantação dessa política:

A implantação do Ensino Fundamental obrigatório de 09 anos, a partir dos 06 anos de idade, é *uma política afirmativa* que requer, de todas as escolas e *de todos os educadores*, compromisso com a elaboração de um novo projeto pedagógico para o Ensino Fundamental, bem como para o consequente redimensionamento da Educação Infantil (SÃO PAULO, 2006a, grifos nossos).

Sobre esse assunto, em 2010 a Resolução CNE/CEB no 7/2010 estabeleceu critérios para a formulação do projeto pedagógico:

Art. 20 – As escolas deverão formular o projeto político-pedagógico e elaborar o regimento escolar de acordo com a proposta do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, *por meio de processos participativos relacionados à gestão democrática*.

§ 1.o O projeto político-pedagógico da escola traduz a *proposta educativa construída pela comunidade escolar no exercício de sua autonomia*, com base nas características dos alunos e nos profissionais e recursos disponíveis, tendo como referência as orientações curriculares nacionais e dos respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 2010b, grifos nossos).

Porém, no projeto pedagógico da escola estadual de São Paulo pesquisada, não foi encontrada nenhuma menção ao ensino fundamental de nove anos nem às crianças de 6 anos. Em seis das sete escolas municipais pesquisadas, tampouco havia menção à nova organização do ensino. Em duas escolas estaduais e uma municipal não foram localizados projetos pedagógicos do ano de 2010. Somente a EAFEUSP tinha um plano de ensino especificamente dirigido aos novos alunos.

Nas entrevistas realizadas com os membros do conselho de escola de todas as instituições de ensino, com exceção da EAFEUSP, onde houve discussão, verificou-se que em suas reuniões pouco foi discutido sobre o ensino fundamental de nove anos e que sua participação na implementação dessa política foi praticamente nula.

Em relação às crianças, logo no primeiro dia de aula dos anos de 2013 e 2014, pôde-se observar como se davam suas participações (ou a falta delas) nas decisões sobre o espaço escolar, conforme o estabelecido nos procedimentos da pesquisa. Em fevereiro de 2013, em uma das escolas municipais de São Paulo, as crianças de uma das turmas do 1o ano foram para a sala de aula organizadas em fila, e lá a professora fez a chamada, se apresentou e pediu para que elas se apresentassem, estabelecendo, posteriormente, alguns “combinados”. Alguns dos combinados foram: não falar alto; ouvir a professora e os colegas; evitar ir ao banheiro e tomar água durante a aula; usar seu próprio material e evitar pedir emprestado ou emprestar ao colega. Essas decisões não foram discutidas com as crianças, mas comunicadas pelas professoras, por decisão unilateral. Assim como aconteceu com elas, a participação dos pais foi passiva. O mesmo foi verificado em todas as escolas pesquisadas, em maior ou menor grau de diretividade. Em duas das escolas municipais de São Paulo e uma de São Bernardo do Campo, os pais que quiseram puderam ficar com as crianças por 15 minutos após o início das aulas, na primeira semana de aula.

Como já mencionado, no mês de abril de 2010, a SEE de São Paulo informou às escolas que elas deveriam reorganizar as classes de 1o ano formando classes de 2o ano, que agrupariam todas as crianças que completariam 7 anos até o mês de julho de 2010.

Esse é um bom exemplo de como pais/responsáveis não foram ouvidos, nem antes da promulgação da lei, nem depois da sua implantação, pois suas

opiniões continuaram sendo ignoradas, tendo muitas crianças iniciado o ensino fundamental no 2o ano nas escolas estaduais, sem que os pais pudessem escolher deixá-las no 1o ano, ou mesmo conhecer a fundamentação para essas modificações.

Das mães entrevistadas nos quatro municípios, 30% não sabiam que o ensino fundamental tinha passado a ter nove anos de duração. Entre as mães que sabiam da mudança, algumas haviam sido informadas pela escola de educação infantil no ano anterior, e outras souberam pela própria escola onde a criança já estava matriculada. Apenas parte minoritária (cerca de 20%) afirmou ter sido respeitada sua escolha de local de matrícula. As demais alegaram que a matrícula foi feita automaticamente pelo sistema, sem consulta prévia sobre suas preferências. Nenhuma delas conhecia a proposta de trabalho para o 1o ano nem participaram da sua elaboração, contudo frequentavam as reuniões de pais e consideravam que conheciam o trabalho da professora pelo acompanhamento do caderno de lição de casa. Nenhuma delas participava do conselho de escola, alegando falta de tempo. Mais uma vez, a EAFEUSP apareceu como diferente, uma vez que a proposta de trabalho para o 1o ano foi elaborada pelas professoras e discutida com os pais, até porque havia um professor da FEUSP (Claudemir Bellintane) que estava propondo e acompanhando um projeto especial de alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental. Esse projeto também foi debatido no conselho de escola.

A maioria das professoras entrevistadas (90%) relatou que não participou de discussões sobre a proposta de ampliação do ensino fundamental. E todas afirmaram não terem sido consultadas sobre a organização do ensino fundamental de nove anos. Ainda, as professoras enfatizaram a necessidade de maior autonomia das escolas e, em cinco instituições escolares (uma estadual, três municipais de São Paulo e uma de São Bernardo do Campo), propuseram a realização de uma campanha de conscientização acerca da importância da participação das famílias na escola.

Como afirmou Correa (2007), ao tratar do ingresso das crianças mais novas no ensino fundamental:

Deve-se lembrar que esta parece ser uma regra em nosso sistema educacional: primeiro sanciona-se a lei, depois se corre atrás de sua

viabilização e, enquanto isso, alunos e professores são, em geral, os que mais sofrem durante os períodos de “transição”. (CORREA, 2007, p. 7)

Evidenciou-se, com os dados coletados, clara deficiência quanto ao debate para a implementação de tal medida, o que impossibilitou — ou pouco motivou — a participação dos diferentes atores educacionais envolvidos no processo.

E melhorou a qualidade do ensino?

Há consenso na área educacional de que o conceito de qualidade da educação é uma construção histórica que assume diferentes significados, em tempos e espaços diversos, e que esse conceito tem a ver com os diferentes lugares de onde os sujeitos falam, com os grupos sociais a que pertencem, com seus interesses e valores envolvidos, bem como com os projetos de sociedade em disputa.

Quando se discute a qualidade social na implementação do ensino fundamental de nove anos, concordamos com Anelise Monteiro do Nascimento quando afirma:

Pensar sobre a infância na escola e na sala de aula é um grande desafio para o Ensino Fundamental que, ao longo de sua história, não tem considerado o corpo, o universo lúdico, os jogos e as brincadeiras como prioridade (BRASIL, 2007, p. 30).

E com Gorni (2007, p. 69-70), sobre a entrada de crianças de 6 anos no ensino fundamental:

Se a mudança consistir apenas em uma mudança estrutural, a tendência é que apenas se antecipe em um ano a idade de ingresso no Ensino Fundamental. E, neste sentido, a simples antecipação da idade escolar poderia significar a supressão de uma etapa de trabalho importante, que hoje se realiza no âmbito da Educação Infantil – EI, e que focaliza o desenvolvimento da criança enquanto indivíduo e ser social. Não

bastasse isto, também consistiria na perda de uma conquista social cuja consolidação se iniciou com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O Parecer CNE no 11/2010 (BRASIL, 2010a) afirma a importância da ludicidade e a necessidade de o primeiro ciclo do ensino fundamental de nove anos recuperar traços essencialmente da educação infantil, para que todas as linguagens das crianças sejam exploradas. No entanto, o parecer não enfatiza esse aspecto como diretriz obrigatória, além de explicitamente evidenciar sua preocupação maior com a aquisição de conteúdo:

Na perspectiva da continuidade do processo educativo proporcionada pelo alargamento da Educação Básica, o Ensino Fundamental *terá muito a ganhar se* absorver da Educação Infantil a necessidade de recuperar o caráter lúdico da aprendizagem, particularmente entre as crianças de 6 (seis) a 10 (dez) anos que frequentam as suas classes, tornando as aulas menos repetitivas, mais prazerosas e desafiadoras e levando à participação ativa dos alunos. A escola deve adotar formas de trabalho que proporcionem maior mobilidade às crianças na sala de aula, *explorar com elas mais intensamente as diversas linguagens artísticas, a começar pela literatura*, utilizar mais materiais que proporcionem aos alunos oportunidade de raciocinar manuseando-os, explorando as suas características e propriedades, ao mesmo tempo em que passa a *sistematizar mais os conhecimentos escolares* (BRASIL, 2010a, grifos nossos).

Frisa-se que, desde 2008, o CNE tem salientado que os três primeiros anos do ensino fundamental de nove anos deveriam formar um ciclo que teria como foco principal a alfabetização.

Como apontado por Arelaro, Jacomini e Klein (2011, p. 48, grifos nossos):

As falas das professoras sobre a necessidade de realização de um trabalho que dê conta da alfabetização da criança ainda no primeiro ano parecem refletir o anseio dos pais e da sociedade em torno de uma *alfabetização cada vez mais precoce*, que desconsideram as diferenças culturais, sociais e de ritmo de aprendizagem das crianças. Menos do que oferecer oportunidade

de desenvolvimento saudável e prazeroso às crianças brasileiras, essa organização escolar pode sugerir uma tentativa *subliminar, de acelerar ou reduzir os tempos da infância*.

A pesquisa de campo permitiu-nos afirmar que, apesar das peculiaridades dos municípios pesquisados, alguns aspectos comuns foram encontrados, principalmente quanto à rotina escolar, aos objetivos pedagógicos do 1o ano, à divisão dos tempos para as atividades, ao (pouco) tempo destinado às atividades lúdicas e às brincadeiras, à expectativa de participação ativa dos pais e ao uso das horas coletivas de trabalho para informes administrativos prioritariamente, em detrimento das discussões pedagógicas.

No que se refere aos prédios onde as crianças 6 seis anos foram acomodadas, verificou-se que em Osasco e Diadema parte do atendimento se deu em escolas de educação infantil, enquanto em São Paulo e São Bernardo do Campo o atendimento foi realizado em escolas de ensino fundamental, fator que influenciou nas práticas adotadas em cada escola pesquisada, já que estavam permeadas por concepções, práticas e recursos diferentes.

O mobiliário das salas de aula do 1o ano nem sempre estava adequado ao tamanho das crianças de 5 ou 6 anos. Coordenadores e professores entrevistados afirmaram que carteiras compatíveis com o tamanho das crianças, em várias escolas, somente no fim do segundo semestre de 2010 foram instaladas, ou seja, no fim do 1o ano de implantação da reorganização do ensino. Por outro lado, a EAFEUSP, em 2013, em função de seu projeto especial, reorganizou as duas turmas do 1o ano, com 30 alunos, para três turmas de 20 alunos cada.

De modo geral, em todas as escolas pesquisadas, as crianças estavam sendo alfabetizadas já no 1o ano do ensino fundamental de nove anos. Em algumas escolas, especialmente nas escolas estaduais e nas de Diadema, o processo de alfabetização foi intenso e as professoras sistematicamente cobradas pela alfabetização de todas as crianças, ou pela maioria delas, já nesse primeiro ano. Sob esse ponto de vista, o 1o ano do ensino fundamental de nove anos foi desenvolvido de forma bastante parecida com a antiga 1a série do ensino fundamental de oito anos.

Para a maioria das professoras (85%), a adaptação das crianças às demandas do currículo do ensino fundamental foi difícil. A observação do cotidiano escolar

permitiu afirmar que, em alguns momentos e para algumas crianças, em todas as escolas pesquisadas, a adaptação à rotina do ensino fundamental foi estressante, mesmo considerando que algumas atividades características da pré-escola tivessem sido preservadas.

Observou-se em todas as redes de ensino, com exceção da EAFEUSP, que em sala de aula as crianças realizavam muitas atividades escritas, tanto em folhas avulsas quanto em livros didáticos e atividades de cópia (como cabeçalho e rotina do dia), e muitas vezes levavam lição para fazer em casa. Os momentos reservados para brincadeiras resumiam-se aos períodos da entrada e do intervalo, e poucas foram as escolas pesquisadas (cerca de 40% delas) que previam em sua grade curricular idas ao parque, à horta e/ou à brinquedoteca. As crianças do 1o ano também tinham aula de Educação Física e de Artes, e em algumas escolas (40%) havia aulas de informática e visitas à sala de leitura. Constatou-se também que a maioria delas (85%) não recebeu materiais diferentes daqueles que já recebia para utilização no 1o ano.

As avaliações do 1o ano foram realizadas, tanto na rede estadual como nas escolas municipais, por meio de sondagens bimestrais e dos portfólios individuais, nos quais as professoras faziam anotações sobre cada um de seus alunos, em forma de relatório. O objetivo desse ano, segundo 90% das professoras, era a alfabetização; no entanto, elas disseram que respeitariam as crianças que não conseguissem acompanhar o processo, pois elas teriam até o 3o ano para se alfabetizarem. Nas escolas estaduais, a situação era mais tensa, porque, como mencionado, a SEE definiu como política que a alfabetização de todas as crianças deveria se dar já nos dois primeiros anos do ensino fundamental e a pressão sobre as professoras do 2o ano para que as crianças se saíssem bem na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) foi intensa.

As professoras informaram que organizaram o currículo do novo 1o ano com base na experiência tradicional que tinham com a 1a série. Diante da falta de orientação das Secretarias de Educação e das dúvidas da equipe gestora, as professoras pareceram ter encontrado uma solução pela via do conhecido: trabalhar aquilo que já desenvolviam com a 1a série, mas com uma rotina um pouco mais flexível em relação às atividades lúdicas.

Apesar de o MEC explicitar em seus documentos a necessidade de se estabelecer novas diretrizes curriculares, que se estendessem a todos os anos do ensino fundamental e que fossem adaptadas às especificidades de cada faixa etária, e de ter ressaltado que o novo 1o ano não deveria se dedicar somente à alfabetização (BRASIL, 2007), nas redes pesquisadas a prática contradisse essas orientações.

Em função das ponderações feitas, pode-se concluir que o trabalho pedagógico nos anos iniciais do ensino fundamental não tem melhorado a sua qualidade e que a antecipação da escolaridade não tem traduzido uma concepção de maior respeito pelo desenvolvimento das crianças nem uma organização do ensino baseada nas realidades das infâncias.

O que se pode concluir sobre essa política?

Levando em conta os dados apresentados sobre as redes pesquisadas, é possível problematizar a política de ampliação do ensino fundamental para nove anos e de antecipação da idade de ingresso das crianças no ensino fundamental para 5 ou 6 anos de idade, considerando-a uma medida que não necessariamente representou um ganho na educação das crianças pequenas.

No que tange ao aumento do número de matrículas, ainda que fosse esperado que a antecipação da idade de ingresso para 6 anos de idade pudesse gerar maior número de vagas para o atendimento das crianças na educação infantil, constatamos que isso não ocorreu. Em relação à responsabilidade de atendimento da demanda, o ensino fundamental de nove anos mostrou-se um impulsionador do processo de municipalização do ensino, fenômeno observado tanto em Osasco quanto em Diadema, que passaram, com essa política, a assumir todas as matrículas das crianças ingressantes no ensino fundamental dos anos iniciais até o 5o ano. Assim, a municipalização e a desresponsabilização do estado para o atendimento dessa faixa etária vêm se consolidando gradativamente.

A pesquisa mostrou também que, apesar de a gestão democrática ser um princípio educacional, ainda tem um longo caminho a percorrer para se tornar efetiva no sistema educacional brasileiro e paulista.

A maioria dos debates realizados ocorreu no interior das próprias unidades de ensino, por iniciativa de professores e gestores escolares. Mesmo nelas houve pouca ou nenhuma participação de pais e crianças — tidos como espectadores do processo e não como sujeitos. Apesar de ter sido proposto o “fortalecimento dos conselhos escolares”, não identificamos nenhuma ação nesse sentido. Ao contrário, houve o esvaziamento dos conselhos escolares, reduzidos a um papel burocrático formal, de pouca participação e distanciamento das discussões sobre o projeto político-pedagógico das unidades. A pesquisa mostrou grande descompasso entre os desejos das equipes escolares e os desejos das famílias no que diz respeito à participação. Por um lado, gestores e professores queixaram-se de que houve pouco envolvimento das famílias na vida escolar dos filhos. Por outro lado, pais e mães entrevistados relataram grande desejo de participar, porém lhes faltavam condições concretas para tal (como reuniões em horários adequados, serem avisados com mais antecedência e receberem um calendário de reuniões definido semestralmente), bem como serem reconhecidos em suas posições.

Os professores e gestores entrevistados defenderam, como aspectos necessários para a implantação adequada do ensino fundamental de nove anos, a necessidade de formação continuada, a ampliação da discussão sobre o currículo — tanto para a nova turma que iniciava o ensino fundamental quanto para as demais —, assim como reformas e reorganização da estrutura física e de material das escolas. No entanto, constatou-se o atendimento de parte dessas solicitações pedagógicas e de modificações físicas e materiais em somente cerca de 30% das escolas.

As entrevistas salientaram que o currículo do 1o ano do ensino fundamental refletiu somente uma adaptação simplista do antigo currículo da 1a série, com pequenas adequações metodológicas para garantir momentos de brincadeiras, porém com limitações por conta da ausência de espaços físicos como parques e brinquedotecas.

Ao considerarmos também a organização dos tempos, espaços, recursos humanos, materiais e as propostas curriculares destinadas à nova organização, a pesquisa permite-nos afirmar que, no aspecto qualitativo, as crianças de 6 anos e as muitas de 5 também foram prejudicadas com a reorganização do ensino fundamental. Antecipar a matrícula no ensino fundamental significou mudar a

etapa de ensino que frequentavam, em que o brincar e a ludicidade eram centrais nas propostas pedagógicas.

Ao contrário do argumento de que a antecipação de matrícula traria para o ensino fundamental uma dinâmica educativa mais atrativa às necessidades das crianças de 7 a 10 anos, os dados sugerem que a rotina da escola de ensino fundamental pouco foi alterada para receber esses novos alunos. Nesse sentido, não foram os anos seguintes que se modificaram; foi o novo 1o ano que perdeu em vigor e criatividade.

Portanto, ao nos perguntarmos sobre o que se pode concluir sobre essa política, somos obrigados a dizer que a infância brasileira não saiu vitoriosa. Fica, então, a dúvida: se a intenção da EC no 59/2009 era tornar obrigatório o ensino a partir dos 4 anos de idade, por que não se ampliou o atendimento pré-escolar, dos 4 aos 6 anos, rumo à sua universalização nas escolas de educação infantil, evitando-se o “sofrimento” de as crianças de 5 e 6 anos serem compulsoriamente alfabetizadas nessa idade?

Fica a impressão de que as razões de ordem econômica e financeira tiveram preponderância às de ordem educacional e pedagógica. A pré-escola é mais onerosa que as turmas de 1o ano: são menos alunos, mais diversidade de material, mais espaço e menos apostilas. Mas sua manutenção teria sido respeito maior às crianças brasileiras.

Referências

ANGOTTI, M. Desafios da Educação Infantil para Atingir a Condição de Direito e de Qualidade no Atendimento. In: _____ (Org.). *Educação Infantil: da condição de direito à condição de qualidade no atendimento*. Campinas: Alínea, 2009.

ARELARO, L.R.G. (Coord.). O Ensino Fundamental de Nove Anos no Estado de São Paulo: um estudo exploratório sobre sua implementação. Relatório final de pesquisa. São Paulo: FEUSP, 2012. (mimeo.).

_____. O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, out. 2005.

ARELARO, L.; JACOMINI, M.; KLEIN, S. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-51, jan./abr. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n.º 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os artigos 6.º, 30, 32 e 87 da Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, DF, 16 maio 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11114.htm>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF, 6 fev. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11274.htm>. Acesso em: 29 set. 2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, Coordenação Geral do Ensino Fundamental. *Ensino Fundamental de Nove Anos: orientações para*

a inclusão da criança de seis anos de idade. 2.a ed. Brasília: SEB/DPE/COEF, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensifund9anobasefinal.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica, Coordenação Geral do Ensino Fundamental. Ensino fundamental de nove anos: passo a passo do processo de implantação. 2.a ed. Brasília: MEC/SEB, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passo_a_passo_versao_atual_16_setembro.pdf>. Acesso em: 4 out 2016.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer n.o 11, de 7 de julho de 2010. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Diário Oficial da União, Brasília, 9 dez. 2010a. Seção 1, p. 28. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6324-pceb011-10&category_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 5 out. 2016.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução n.o 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 dez. 2010b. Seção 1, p. 34. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf>. Acesso em: 14 out. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sistema de Consulta à matrícula do censo escolar*. 1997/2015. Disponível em: <<http://matricula.educacenso.inep.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse Estatística da Educação Básica*. 2004/2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

CORREA, B.C. Crianças aos seis anos no Ensino Fundamental: desafios à garantia de direitos. In: REUNIÃO ANUAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

EM EDUCAÇÃO, 30., 2007, Caxambu. *Anais ANPEd: 30 anos de pesquisa e compromisso social*. Caxambu, 2007, p.1-17.

FARIA, A.L.G.; MELLO, S.A. (Orgs.). *O mundo da escrita no universo da pequena infância*. 3.a ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

FARIA, A.L.G.; FINCO, D. (Orgs.). *Sociologia da infância no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2011.

GORNI, D.A.P. *Ensino Fundamental de 9 anos: estamos preparados para implantá-lo? Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 67-80, 2007.

NASCIMENTO, M.L. (Coord.). *Infância e sociologia da infância: entre a invisibilidade e a voz: Relatório de pesquisa*. São Paulo: FEUSP, 2013. v. 1. 164 p. (mimeo.).

SÃO PAULO (Estado). Escola de Aplicação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. *Plano escolar*. EA-FEUSP, 2010. (mimeo.).

_____. Secretaria Estadual de Educação. Conselho Estadual de Educação. *Indicação CEE n.o 52*, de 9 de novembro de 2005. Ampliação do ensino fundamental para nove anos. 2005. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0916-0920_c.pdf>. Acesso em 3 ago. 2015.

_____. Secretaria Estadual de Educação. Conselho Estadual da Educação. *Indicação CEE n.o 63*, de 29 de novembro de 2006. Implantação do Ensino Fundamental de nove anos. 2006a. Disponível em: <http://deadamantina.edunet.sp.gov.br/legislacao/delib_CEE_61_2006.htm>. Acesso em 3 nov. 2015.

_____. Secretaria Estadual de Educação. Conselho Estadual de Educação. *Deliberação CEE n.o 61*, de 29 de novembro de 2006. Fixa normas sobre a implantação do ensino fundamental de nove anos no sistema de ensino do estado de São Paulo. 2006b. Disponível em: <http://deadamantina.edunet.sp.gov.br/legislacao/delib_CEE_61_2006.htm>. Acesso em 3 nov. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. Conselho Estadual de Educação. *Deliberação CEE/CEB n.o 73*, de 2 de abril de 2008. Diretrizes e orientações

sobre o ensino fundamental de nove anos diante da Lei Federal n.º 11.494/07, sobre o FUNDEB. CEE/CEB, 2008. Disponível em: <http://deadamantina.edunet.sp.gov.br/legislacao/delib_CEE_73_2008.htm>. Acesso em: 3 nov. 2015.

_____. Secretaria Estadual de Educação. Conselho Estadual de Educação. *Parecer CEE/CEB n.º 55*, de 15 de dezembro de 2010. Consulta sobre ingressos de alunos no Ensino Fundamental com 07 anos a completar durante o ano letivo de 2011. 2010. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/lise/legislacaocenp/34474001.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. Secretaria Estadual de Educação. Centro de Informações Educacionais e Gestão da Rede Escolar. (CIE/SEE). Consulta a matrícula 2004/2012. Disponível em: <<https://decentro.educacao.sp.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

O Ensino Fundamental de nove anos e o direito à educação

Lisete Regina Gomes Arelaro

Márcia Aparecida Jacomini

Sylvie Bonifácio Klein

Neste artigo são analisados e discutidos os desdobramentos das Leis Federais no. 11.114/05, que instituiu o início da obrigatoriedade do ensino fundamental aos 6 anos de idade, e no. 11.274/06, que ampliou a duração do ensino fundamental para nove anos, mantido o início aos 6 anos de idade. As considerações ora apresentadas são baseadas em documentos e dados empíricos de pesquisa intitulada *Avaliando políticas educacionais: um estudo sobre a implantação do ensino fundamental de nove anos no Estado de São Paulo*, realizada por grupo de pesquisa na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo entre os anos de 2006 e 2009.

O objetivo principal da pesquisa foi a realização de estudo exploratório sobre a implementação do ingresso de crianças de 6 anos nas escolas de ensino fundamental de oito e de nove anos de duração, nas redes de ensino municipal de São Paulo e de Suzano e na rede estadual de São Paulo, analisando as mudanças ocorridas na dinâmica das escolas com a implementação das leis.

O estudo, de caráter qualitativo, contou com análise documental que fundamentou as propostas governamentais sobre o ensino fundamental de nove anos e com as orientações para a efetivação dessa política nas três redes de ensino estudadas. A pesquisa de campo foi realizada em seis escolas: duas escolas da rede estadual, três da rede municipal de São Paulo e uma da rede municipal de Suzano. Os dados foram coletados por meio de entrevistas e questionários com os diferentes segmentos dos profissionais da educação e com pais e crianças de 6 anos matriculadas no primeiro ano do ensino fundamental.

Foram realizadas entrevistas com 57 crianças de 6 anos, seis gestores e quatro professoras de primeiro ano. Foram utilizados questionários semiestruturados nas entrevistas com professoras de primeiros anos e gestores, e técnicas de grupo focal com as crianças. Com pais e professores dos demais anos do ensino fundamental, foram aplicados questionários contendo perguntas abertas e fechadas, contabilizando-se respostas de 46 pais e 59 professores.

As entrevistas e os questionários permitiram o levantamento de opiniões dos sujeitos da pesquisa sobre diversos aspectos da implantação do ensino fundamental de nove anos e a comparação com as intenções anunciadas nos documentos oficiais.

A pesquisa foi realizada logo após a aprovação das leis, em período transitório para a reorganização das redes de ensino, que tiveram até o ano de 2010 para adequar a duração da etapa de ensino fundamental sob sua responsabilidade. As redes pesquisadas apresentaram situações diferenciadas na forma de realizar o proposto nas leis. As redes estadual e municipal de São Paulo implantaram a matrícula das crianças de 6 anos logo após a homologação das leis, porém a alteração da duração do ensino fundamental para nove anos foi postergada para o ano de 2010. Na rede municipal de Suzano, houve a implementação imediata das duas leis federais: o último ano da educação infantil passou a ser denominado Série Inicial Municipal (SIM), e as crianças continuaram na escola de educação infantil. Nesse município existiam poucas unidades escolares onde se atendiam ensino fundamental e educação infantil, chamadas Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIFs). Com a implementação do ensino fundamental de nove anos e a permanência das crianças de 6 anos nas escolas em que já estudavam (inclusive com os mesmos professores), todas as Escolas Municipais de Educação Infantil passaram a se denominar EMEIFs.

Os dados recolhidos na pesquisa de campo e o levantamento de dados estatísticos junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), associados à bibliografia específica, permitiram discutir as mudanças na organização da educação básica à luz de três princípios educacionais: direito à educação, gestão democrática e qualidade de ensino.

Um dos aspectos considerados refere-se à motivação que levou à alteração da organização escolar do ensino fundamental. Teriam sido aspectos pedagógicos

e educacionais? Pressão da sociedade contemporânea em busca de efetivar o direito à educação? Atendimento às recomendações internacionais? Ou questões de ordem financeiro-contábil que compensassem a esfera municipal das novas responsabilidades assumidas no processo de municipalização do ensino fundamental?

Por que o ensino fundamental de nove anos?

É fato que, desde os anos 70 do século passado, fundamentados nas teorias “compensatórias”, programas foram organizados no sentido de possibilitar que as crianças – em especial as oriundas de setores socioeconomicamente carentes – frequentassem um ano de pré-escola para irem se “ambientando” com as exigências que lhes seriam feitas na série inicial do ensino fundamental, quando o processo de alfabetização formal e sistemático se inicia. “Habituar” as crianças a sentar-se em carteiras e mesinhas, ter familiaridade com brinquedos pedagógicos com letras e números, ter disciplina, concentração e organização, enfim, preparar-se “culturalmente” para o início do trabalho alfabetizador, “compensando” suas defasagens socioculturais, eram seus objetivos principais.

No entanto, o caráter compensatório atribuído à pré-escola na década de 1970 foi sendo revisto à luz da construção de uma identidade da educação infantil como etapa da educação básica, não se vinculando somente à preparação das crianças para o início ou consolidação da alfabetização no ensino fundamental (Corrêa, 2002; Campos, Rosemberg, Ferreira, 1992). Tal identidade se consolidou no reconhecimento do direito à educação das crianças de 0 a 6 anos, expresso na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96).

O argumento predominante nas justificativas do Ministério da Educação (MEC) e na documentação legislativa sobre o ensino fundamental de nove anos é que a medida garante a ampliação do direito à educação para as crianças de 6 anos de idade, em especial as pobres e exclu-

ídas do sistema educacional. Ponderou-se, naquele momento, que as crianças de 6 anos das classes média e alta já estavam matriculadas em escolas e que seria

necessário incluir as classes desfavorecidas. A consideração de que as crianças de 6 anos ainda estavam fora da escola, seja pela não obrigatoriedade ou por não existir oferta de vagas suficientes na educação infantil pública, gerou um aparente consenso de que o ensino fundamental de nove anos garantiria um maior número de alunos matriculados nas escolas brasileiras e, portanto, asseguraria a essas crianças a efetivação do seu direito à educação.

Na legislação e nos documentos orientadores da implantação dessa política, é possível encontrar diversos textos que reforçam tal argumentação. No documento do MEC “Orientações para inclusão das crianças de seis anos”, Anelise Monteiro do Nascimento afirma em seu texto que

[...] podemos ver o ensino fundamental de nove anos como mais uma estratégia de democratização e acesso à escola. A Lei no. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, assegura o direito das crianças de seis anos à educação formal, obrigando as famílias a matriculá-las e o Estado a oferecer o atendimento. (Brasil, 2007, p. 27)

Patricia Corsino corrobora essa ideia ao apresentar o ensino fundamental de nove anos como uma oportunidade histórica para as crianças de 6 anos das classes populares frequentarem a escola:

[...] a ampliação do ensino fundamental para nove anos, que significa bem mais que a garantia de mais um ano de escolaridade obrigatória, é uma oportunidade histórica de a criança de seis anos pertencente às classes populares ser introduzida a conhecimentos que foram fruto de um processo sócio-histórico de construção coletiva. (Brasil, 2007, p. 61-62)

Essa argumentação parte de pressupostos nem sempre condizentes com a legislação vigente. O primeiro é de que a criança de 6 anos não teria assegurado seu direito à educação, uma vez que se encontra na educação infantil, etapa considerada não obrigatória. De acordo com a CF/88, art. 208, é dever do Estado e direito das crianças e das famílias a matrícula na educação infantil (em creches e pré-escolas). Portanto, nos termos da lei, o direito das crianças à educação formal,

desde seu nascimento, está garantido. Se o governo reconhece que as instituições de educação infantil não ofertam vagas suficientes para atender a estas crianças, a consequência lógica seria o estímulo técnico-financeiro para que os municípios assumissem sua responsabilidade constitucional. No entanto, a opção foi por uma política nacional de novo locus de estudo dessa criança, uma transferência de etapa de ensino que significou uma mudança radical de diversos aspectos no atendimento.

Segundo documento do próprio MEC (Brasil, 2004a), já em 2000, cerca de 80% das crianças na faixa etária dos 6 anos estavam matriculadas em alguma instituição escolar. Dessas, aproximadamente 48% o faziam na educação infantil, 36% no ensino fundamental e 16% em classes de alfabetização.

Em relação a esses dados, é necessário considerar o elemento indutor da municipalização do ensino fundamental, em especial das séries iniciais, promovido pela política de fundos para o financiamento da educação brasileira a partir de 1998, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) por meio da Emenda Constitucional no. 14/96.

Esse fundo pretendeu valorizar o ensino fundamental com a criação de fundos estaduais sustentados com a vinculação de 15% dos 25% constitucionalmente obrigatórios para a manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecendo um sistema de “retribuição pecuniária” aos estados e municípios correspondente ao número de crianças matriculadas no ensino fundamental em cada rede pública.

Esse mecanismo incentivou dois movimentos concomitantes: primeiro, a aceleração do processo de municipalização do ensino fundamental, principalmente nos municípios mais pobres; e segundo, o aumento médio do número de alunos em cada turma, uma vez que esse procedimento constitui uma das formas mais econômicas de atender a um maior número de alunos com o menor custo, até porque foram raras as implementações de planos de construções escolares ousados, que previssem a regularização do atendimento escolar nas redes públicas em funcionamento a partir de uma relação pedagógica ideal de professor/número de alunos/número de turmas (Arelaro, 2007).

É necessário atentar para o fato de que o processo de municipalização do ensino fundamental, considerado o ano de 2006, já havia provocado um aumento

significativo das matrículas nas redes municipais de ensino, uma vez que 60% dos atendimentos públicos nessa etapa estavam municipalizados e, do total das matrículas de 1a a 4a série, 75% delas já estavam sob responsabilidade municipal, e somente 25% sob a estadual¹.

Em função desses dados, é pertinente considerar que a proposta da redução da idade de matrícula no ensino fundamental para 6 anos passou a ser gestada a partir da consolidação do processo de municipalização, quando então os municípios se conscientizaram de que o custo real desse processo era muito mais alto do que o indicado pelas projeções financeiro-contábeis iniciais. Soma-se a esse fato a exclusividade de financiamento para o ensino fundamental com os recursos do Fundef.

Assim, a matrícula das crianças de 6 anos no ensino fundamental, que se inicia em algumas redes de ensino antes das Leis Federais no. 11.114/05 e no. 11.274/06, pode também ser compreendida no marco do Fundef.

Além disso, o amparo legal para a matrícula de crianças de 6 anos na 1a série do ensino fundamental estava previsto na LDB/96, no art. 87, desde que houvesse vagas disponíveis. Já na Lei Federal no. 5.692/71 essa possibilidade pode ser constatada no art. 19, e em diferentes atos legais que estabeleciam critérios para “acomodação da demanda escolar”, ainda que em caráter excepcional, mantidos os 7 anos de idade como marco inicial do processo de escolarização formal.

No início dos anos 2000, surgem propostas de dirigentes educacionais, por intermédio da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), visando minimizar o impacto do Fundef nas demais etapas da educação básica caso novas alternativas não fossem implementadas no sentido de reduzir a demanda reprimida da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio (Costa, 2000).

Já era previsto que a maioria dos municípios pobres, com destaque aos da Região Nordeste, não teria condições de oferecer educação infantil para além de um ano, ou seja, para além das chamadas “classes de alfabetização”, que já funcionavam como classes de educação pré-escolar e tinham por objetivo “preparar as crianças

¹ Fonte: inep. Sinopse estatística, 2006.

para o processo escolar propriamente dito da alfabetização, no ensino fundamental” (Costa, 2000, p. 34).

Cabe mencionar a experiência dos ciclos de formação iniciada em Belo Horizonte e realizada de forma exitosa em Porto Alegre (Escola Plural e Escola Cidadã, nos anos 1990), em que a organização do ensino fundamental em três ciclos de três anos cada pressupunha a entrada das crianças de 6 anos no primeiro ano dessa etapa de ensino (Azevedo, 2007; Arroyo, 1999).

As medidas adotadas no início do século XXI foram de três ordens: a primeira, a disposição, no Plano Nacional de Educação (PNE – Lei no. 10.172/01), da possibilidade de matrícula aos 6 anos de idade, na 1ª série do ensino fundamental, combinada com a convicção de manutenção mais longa do Fundef. A segunda, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) – consubstanciado na EC no. 53/2006 –, que, abrangendo todas as modalidades e etapas de educação básica, acabaria

com a exclusividade de financiamento do ensino fundamental. A nova extensão do financiamento não parece ter sido considerada na proposta de reorganização do ensino fundamental, mesmo que sua proposição tenha se iniciado em 1999, ainda com o Fundef em vigor. A terceira, a Emenda Constitucional no. 59/2009, considerando obrigatória, a partir de 2016, a educação dos 4 aos 17 anos de idade. Essas três variáveis construíram um cenário contraditório não só para a educação infantil, mas também para a nova organização do ensino fundamental.

Tal emenda foi defendida inicialmente pelas entidades científicas e associativas da educação por se tratar do fim progressivo da Desvinculação de Receitas da União (DRU) na área da educação e por gerar a expectativa de correspondente aumento de recursos financeiros para essa área social. Entretanto, como medida de negociação, a ampliação da escolaridade obrigatória foi introduzida na EC e aprovada sumariamente, sem a necessária discussão para uma mudança de tal porte.

O Fundeb incluiu todas as etapas e modalidades da educação básica, tendo sido mantido o mesmo padrão de distribuição equitativa do Fundef, agora vinculando 20% dos principais impostos que compõem os 25% de recursos constitucionalmente destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

No entanto, a Lei no. 11.494/07, que regulamentou o Fundeb, manteve a equação da Lei no. 9.424/96, que regulamentava o Fundef, qual seja: a um maior número de alunos atendidos, corresponde um maior volume de recursos recebidos pela esfera pública respectiva. Essa fórmula possui uma lógica perversa, pois se esse “quociente” for ampliado de forma substantiva, ou seja, se estados e municípios matricularem um número significativamente maior de alunos que em anos anteriores, o valor aluno/ano poderá ser menor, uma vez que o cálculo é feito considerando exclusivamente o número de alunos matriculados no ano anterior em cada modalidade ou etapa do ensino.

Comprovando esta lógica, a fórmula aprovada para os anos de 2007/2008, para as diferentes etapas e modalidades de educação básica, valorizou financeiramente mais os anos iniciais do ensino fundamental do que a educação em creches e pré-escolas, o que, evidentemente, acaba estimulando a matrícula cada vez mais antecipada das crianças pequenas nas séries iniciais do ensino fundamental. O fator de ponderação para a distribuição dos recursos de acordo com o número de matrículas era menor em 10% para a pré-escola. Isso significava que o sistema de ensino recebia, para a mesma criança de 6 anos matriculada na pré-escola, 10% a menos do que receberia se ela estivesse matriculada no ensino fundamental². Pode-se dizer, portanto, que essa é uma política de incentivo que visa aumentar as matrículas nesta modalidade em detrimento das matrículas na educação infantil. Acrescente-se as especificidades dessa faixa etária, que recomendam que as classes/turmas de educação infantil sejam constituídas, no caso das crianças de 6 anos, com 20 alunos (Parecer CNE/CEB no. 22/98; Brasil, 2009).

Uma observação atenta do número de matrículas do ensino fundamental no Brasil, independente da duração de oito e ou de nove anos, no período de 2004 a 2009 (Tabela I), mostra uma redução no número total de atendimento de alunos no ensino fundamental de mais de dois milhões, o que permite afirmar que, apesar de incorporar um ano de pré-escola, o número de atendimento não aumentou com o ensino fundamental de nove anos.

2 A partir de 2010, os fatores de ponderação para pré-escola urbana em tempo parcial e ensino fundamental são semelhantes, ou seja, 1,00 (Portaria MEd no. 777, de 10/08/2009).

Tabela 1 – Número de matrículas no ensino fundamental de 8 e 9 anos no Brasil

Matrículas no Ensino Fundamental					
		EF 8 anos		EF 9 anos	
Brasil	Total	Rede pública	Rede privada	Rede pública	Rede privada
2004	34.012.434	23.384.918	3.229.388	7.296.036	102.092
2005	33.534.561	22.854.792	3.245.270	7.982.320	131.499
2006	33.282.663	19.763.812	2.853.236	10.050.874	614.741
2007	32.122.273	16.367.891	1.534.138	12.560.714	1.659.530
2008	32.086.700	14.208.026	1.246.645	14.260.670	2.371.359
2009	31.705.528	12.008.613	986.359	15.918.526	2.792.030

Fonte: Inep – *Sinopses estatísticas para os anos de 2004 a 2009*.

Observa-se também que, a partir de 2007, há, nacionalmente, uma ampliação das matrículas no ensino fundamental com duração de nove anos (rede pública), tornando-se equivalente ao de oito anos em 2008 e maioria em 2009. O mesmo não ocorre no Estado de São Paulo, que, em 2009, tinha apenas 26,4% das matrículas no ensino fundamental de nove anos, apresentando pequeno aumento – cerca de 200 mil alunos – nas matrículas totais, considerado o período de 2004 a 2009.

Na rede privada, porém, o Estado de São Paulo segue a tendência nacional, com uma abrupta inversão no ano de 2007, quando as matrículas no ensino fundamental de nove anos praticamente triplicaram, passando de cerca de 600 mil para mais de 1,6 milhão de alunos em nível nacional (Tabela 1) e de 61 mil para 460 mil no Estado de São Paulo (Tabela 2).

Tabela 2 – Número de matrículas no ensino fundamental de 8 e 9 anos no Estado de São Paulo

Matrículas no Ensino Fundamental					
Estado de São Paulo	Total	EF 8 anos		EF 9 anos	
		Rede pública	Rede privada	Rede pública	Rede privada
2004	5.825.079	5.041.124	783.955	36.445	1.431
2005	5.875.983	4.968.204	791.717	114.404	1.658
2006	6.014.209	4.946.062	756.965	249.366	61.816
2007	6.017.579	4.779.731	368.708	408.187	460.953
2008	6.030.171	4.489.788	218.373	658.971	662.648
2009	6.057.884	3.793.479	148.273	1.359.996	756.136

Fonte: Inep – *Sinopse estatística para os anos de 2004 a 2009*.

Diante disso, pode-se dizer que a política adotada pelos governos do estado e do município de São Paulo implicou a perda de um ano de escolarização para as crianças que ingressaram aos 6 anos no ensino fundamental de oito anos, já que elas deixaram de frequentar um ano na educação infantil e não tiveram a duração do seu curso de ensino fundamental ampliada.

Implantação do ensino fundamental de nove anos: os sujeitos e os caminhos percorridos

Embora garantida na legislação, a prática da gestão escolar nem sempre considera os elementos básicos da gestão democrática: a participação e a tomada de decisão de forma coletiva, garantindo a manifestação das diferentes opiniões. Em relação à gestão da escola, muitas vezes, a participação, especialmente a de pais e alunos, nas instâncias de discussão e decisão é meramente formal. Não raro os pais e os alunos e, em alguns casos, também os professores são informados, e não consultados, sobre as questões educacionais que lhes dizem respeito.

No âmbito das políticas educacionais federal, estadual e municipal, o expediente da democracia representativa normalmente é o mais adequado, dada a

impossibilidade de se fazer consulta direta à população sobre cada política que os governos se propõem a implantar (Benevides, 1994; Bobbio, 2000).

Assim, colocar em prática o princípio da gestão democrática no âmbito do governo federal pressupõe debater as políticas educacionais nacionais com os entes federados (órgãos estaduais e municipais de educação) e organizações representativas da sociedade civil na perspectiva de incorporação das diversas posições para a construção de consensos ou decisões pela maioria.

Em relação aos governos estaduais e municipais, uma gestão democrática pressupõe a mesma sistemática, ou seja, o debate das políticas com a participação, em diferentes níveis, da comunidade escolar e das organizações que representam os diversos setores da sociedade civil. Cabe ouvir, debater, convencer ou consensuar, admitindo e incorporando a diversidade.

Dado que a meta de ampliação do ensino fundamental para nove anos expressa no PNE/2001 era prerrogativa da União, esperava-se que no período de 2001 a 2005 o governo federal tivesse realizado amplos debates com a comunidade educacional acerca de sua implementação. Entretanto, os dados divulgados pelo MEC acerca da participação dos estados e municípios nas discussões sobre o ensino fundamental de nove anos indicam que essa política educacional não foi discutida com a maioria dos municípios brasileiros, justamente os principais entes federados responsáveis pela educação infantil e primeiros anos do ensino fundamental.

No documento “Ampliação do ensino fundamental para nove anos: relatório do Programa”, de 2004, o MEC divulgou dados de sete encontros regionais com estados e municípios para discutir como implementar a ampliação do ensino fundamental para nove anos. De acordo com o documento,

[...] uma consulta feita pela SEB/MEC em 2003 mostrou que, apesar do interesse de muitas secretarias em ampliar o Ensino Fundamental para nove anos, elas aguardavam definições sobre recursos financeiros e outros aspectos para tomar esta decisão. (Brasil, 2004b, p. 3)

Naquele momento, a discussão sobre a ampliação da obrigatoriedade do ensino já estava definida em torno do ensino fundamental de nove anos, com a matrícula obrigatória aos 6 anos de idade. Não há menção sobre a intenção ou a

possibilidade de tornar obrigatório o último ano da educação infantil, onde grande parte das crianças de 6 anos já estava matriculada.

Tratava-se de discutir como implementar uma política já definida tal como a Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC apresentou no documento. Os encontros regionais realizados em fevereiro de 2004 tiveram esse caráter, como pode ser verificado nos objetivos dos encontros:

- a) Trazer para estudo conjunto dos dirigentes e técnicos do Ministério da Educação, dos estados e dos municípios, as questões centrais que envolvem a ampliação do Ensino Fundamental, considerando as crianças de seis anos de idade como novos sujeitos da escolaridade formal obrigatória.
- b) Promover o conhecimento e o intercâmbio de experiências bem-sucedidas durante o processo de ampliação do Ensino Fundamental para nove anos.
- c) Apresentar e aperfeiçoar a proposta de acompanhamento e avaliação dessa iniciativa. (Brasil, 2004, p. 3)

Evidentemente que essa iniciativa é importante na preparação das redes de ensino para a realização do ensino fundamental de nove anos. No entanto, é preciso saber em que medida os sistemas de ensino se apropriaram das orientações do MEC, principalmente as apresentadas na publicação *Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade* (Brasil, 2007), ou construíram suas próprias, baseadas nessas orientações.

Nesse documento, publicado pelo MEC três meses após a promulgação da Lei no. 11.274/06, há orientações para os sistemas ou redes de ensino realizarem a adequação do currículo escolar, tendo em vista contemplar os propósitos do ensino fundamental de nove anos, e oferecerem formação e diretrizes aos professores que trabalharão com as crianças de 6 anos, considerando as especificidades e demandas da idade.

Outro aspecto que chama a atenção em relação à gestão democrática diz respeito à participação dos estados e municípios e das entidades da sociedade civil em termos numéricos. Conforme documento do MEC:

Desses encontros participaram 247 secretarias de educação que, em 2003, haviam manifestado interesse na ampliação imediata: quatro estaduais – Amazonas, Distrito Federal, Goiás e Sergipe – e 243 municipais. Participaram, ainda, dos encontros regionais representantes da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), secretários estaduais e municipais de educação, equipes técnicas das secretarias de educação, diretores de escola, professores da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, supervisores e inspetores de ensino, orientadores pedagógicos e outros profissionais da educação. (Brasil, 2004b)

A despeito da informação de que se tratavam de secretarias de educação que haviam manifestado, no ano anterior, interesse na ampliação imediata do ensino fundamental, cabe refletir sobre a pequena participação dos estados e municípios nesse processo. Dado que o Brasil tem 5.564 municípios, pode-se afirmar que o número de participantes é muito pequeno em termos de representatividade. De acordo com o documento, nove secretarias municipais de educação do Estado de São Paulo participaram dos encontros. Como o Estado de São Paulo tem 645 municípios, participaram apenas 1,4% dos órgãos municipais, e não os com maior densidade populacional.

Constatada essa situação, na pesquisa de campo buscamos saber em que medida essas orientações da SEB/MEC estavam sendo contempladas nas redes de ensino estudadas.

De acordo com os dados dos questionários respondidos pelos professores, verificou-se que eles tinham conhecimento da Lei no. 11.274/06. No entanto, a maioria afirmou não ter participado de discussões sobre o ensino fundamental de nove anos ou ter recebido orientações sobre como trabalhar com as crianças de 6 anos. Isso foi confirmado pelas professoras entrevistadas.

Embora a pesquisa tenha sido realizada em período anterior (2006-2009) ao prazo final para a implantação do ensino fundamental de nove anos (2010), chama a atenção o fato de que as redes de ensino não realizaram discussão a contento, mesmo tendo matriculado crianças de 6 anos no ensino fundamental, e também não ofereceram orientações sobre o tema de forma suficiente, conforme depoimento das professoras que participaram da pesquisa.

Não participei, na verdade eu fui buscar todas as informações por conta própria. Praticamente não houve comentário nenhum, a única discussão que aconteceu foi por minha iniciativa quando no ano de 2006 eu peguei uma sala de 1a série, na qual todos tinham seis anos. (Professora da rede estadual paulista)

Embora 80% dos pais tenham afirmado que sabiam que, a partir de 2006, as crianças de 6 anos deveriam ser matriculadas no ensino fundamental, a quase totalidade disse não ter sido consultada ou ter recebido orientações sobre a reorganização dessa etapa de ensino. As crianças entrevistadas disseram não ter conversado ou recebido explicações de seus professores, da diretora ou da coordenadora pedagógica da escola sobre a nova organização do ensino fundamental. Embora com opiniões divididas entre a preferência pela escola de educação infantil e a escola de ensino fundamental, a maioria das crianças disse ressentir-se da falta das brincadeiras e espaços que eram característicos da educação infantil.

A [escola] do prezinho é mais legal porque aqui não tem brinquedo pra brincar, gangorra, essas coisas, e no prezinho é legal. (Criança do 1o ano de uma escola municipal de São Paulo) Eu gosto das duas [escolas], mas eu gosto mais da pré-escola porque lá tem um monte de coisa para a gente brincar. Tem brinquedo, tem dia do brinquedo, tem um parquinho cheio de areia que a gente pode construir castelinho, tem escorregador. (Criança da 1a série de escola estadual no município de Suzano)

Os depoimentos mostraram a quase ausência de espaços de discussão para debaterem e opinarem sobre o ensino fundamental de nove anos. Verificou-se, também, que houve pouca orientação aos professores para a implementação dessa política, o que pode levar a uma “pedagogia do fato consumado” que descaracteriza a proposta e compromete a qualidade do ensino oferecida aos alunos de 6 anos.

Essa dinâmica de implementação das políticas educacionais, como já analisou Neusa Ambrosetti (1990) ao estudar a implementação do ciclo básico de alfabetização na rede estadual de São Paulo, pode comprometer os propósitos

dessa política, na medida em que os professores não são consultados ou orientados a contento.

Colocados como executores de reformas e programas oficiais que não entendem, não aceitam e para cuja elaboração não foram ouvidos, os professores têm atravessado essas mudanças adotando uma atitude que poderíamos definir como “pedagogia do possível”, ou seja, atendem formalmente às exigências oficiais, acrescentam à sua prática aquilo que julgam conveniente, e continuam trabalhando a sua maneira. (Ambrosetti, 1990, p. 58)

Do ponto de vista da gestão democrática, constatou-se a permanência de práticas que desconsideram tanto os preceitos legais quanto a importância da participação dos envolvidos no processo educativo para a realização de uma educação de qualidade. Ainda prevalece a implementação pela força da lei, em detrimento do debate, do convencimento e de orientações que fundamentam a realização dos propósitos educacionais.

Direito à educação, reprovação escolar e qualidade do ensino

Após a quase universalização do ensino fundamental na faixa etária dos 7 aos 14 anos e a relativa ampliação do acesso ao ensino médio ocorridas no final do século XX e início do XXI, a temática da qualidade da educação ganhou visibilidade no cenário educacional brasileiro, tornando-se assunto recorrente entre os educadores, a comunidade escolar, a imprensa e a academia.

Grosso modo, as discussões sobre a qualidade da educação aparecem vinculadas à divulgação do baixo desempenho dos alunos nas avaliações externas e às políticas de não reprovação anual adotadas por algumas redes de ensino.

A vinculação de um ensino de qualidade às práticas de reprovação e exclusão escolares continua penalizando os historicamente excluídos e cria uma falsa ideia sobre a qualidade do ensino. Isso porque se aceita que uma escola de qualidade é aquela que promove apenas os alunos que conseguem galgar níveis

de conhecimentos socialmente aceitos, a despeito da atuação da escola e de sua condição de vida. Em relação aos demais, admite-se que, pelos mais diferentes motivos, não são capazes de se apropriar dos conhecimentos e da cultura que são selecionados para serem trabalhados na escola, ficando, portanto, impossibilitados de usufruir do direito à educação.

A tendência de responsabilizar as escolas, os professores e a progressão continuada pelo baixo desempenho escolar dos alunos, anunciada por muitos governos e incentivada pela grande imprensa, tira de foco as principais causas da má qualidade do ensino e dificulta a construção de uma concepção de qualidade social de educação para todos que supere a dicotomia entre a chamada boa qualidade da escola de antigamente e a má qualidade da escola atual (Jacomini, 2010).

A partir dos documentos relativos ao ensino fundamental de nove anos e dos dados da pesquisa de campo, é interessante pensar como tem sido conduzida essa ampliação da escolaridade obrigatória nos aspectos relacionados à qualidade do ensino oferecido às crianças de 6 anos nas escolas de ensino fundamental.

A LDB/96 estabelece que o dever do Estado com a educação escolar deve ser efetivado mediante, entre outros aspectos, “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” (art. 4º, IX). Disso decorre que cada política de Estado para a educação deve considerar o oferecimento das condições para que ela seja efetivada de forma a atingir os objetivos anunciados.

Em relação ao ensino fundamental de nove anos, o documento *Ensino fundamental de nove anos: passo a passo do processo de implantação*, do MEC, anuncia os objetivos e os propósitos dessa política educacional da seguinte forma:

Com essa medida, o Estado reafirma o Ensino Fundamental como direito público subjetivo, estabelecendo a entrada das crianças de seis anos de idade no ensino obrigatório, garantindo-lhes vagas e infraestrutura adequada.

Os objetivos da ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração são: a) melhorar as condições de equidade e de qualidade da Educação Básica, b) estruturar um novo ensino fundamental para que as

crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade; c) assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças tenham *um tempo mais longo para as aprendizagens da alfabetização e do letramento*. (Brasil, 2009, p. 5, grifo nosso)

No mesmo documento, o MEC estabelece alguns princípios que devem ser considerados pelos estados e municípios na implementação do ensino fundamental de nove anos.

- a) Promoção da autoestima dos alunos no período inicial de sua escolarização;
- b) O respeito às diferenças e às diversidades no contexto do sistema nacional de educação, presentes em um país tão diversificado e complexo como o Brasil;
- c) A não aplicação de qualquer medida que possa ser interpretada como retrocesso, o que poderia contribuir para o indesejável fracasso escolar;
- d) Os gestores devem ter sempre em mente regras de bom senso e de razoabilidade, bem como tratamento diferenciado sempre que a aprendizagem do aluno o exigir. (Brasil, 2009, p. 13)

Diante desses objetivos e princípios, poderíamos perguntar: em que medida estados e municípios os têm considerado no processo de implantação do ensino fundamental de nove anos? Segundo reportagem da Folha de S. Paulo, em 23/02/2010, constata-se, a partir de dados ainda não oficializados pelo MEC, que, em 2009, cerca de 80 mil crianças de 6 anos foram reprovadas no Brasil.

Esse número, apesar de ter causado impacto na imprensa e nos movimentos de educação, apenas segue tendência existente já em anos anteriores, conforme pode ser observado na Tabela 3:

Tabela 3 – Número de alunos reprovados no 1º Ano do EF de 9 anos – Brasil

Número de alunos reprovados no 1º ano do EF de nove anos - Brasil						
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
18.326	29.989	42.964	74.096	74.471	71673*	79300**

Fonte: INEP - *Sinopses Estatísticas para os anos de 2003 a 2008*

*Dado relativo exclusivamente à escola pública

**Fonte: Jornal *Folha de S. Paulo* - 23/02/2010

Observe-se que, à medida que o ensino fundamental de nove anos vai sendo implementado, em especial a partir do ano de 2006, o número de reprovações das crianças na série inicial aumenta de forma expressiva. Cabe uma reflexão sobre o significado disso para a autoestima dessas crianças, para a organização pedagógica e didática desse ano de ensino e sobre as consequências de medidas como essa para as crianças e suas famílias. O indesejável fracasso escolar estaria começando mais cedo?

As hipóteses aventadas têm sido de que essas crianças foram reprovadas porque: 1) faltou qualidade no processo educativo para que elas pudessem progredir em suas aprendizagens e desenvolvimento; 2) os insumos para que o processo ensino-aprendizagem atendesse às necessidades de todas as crianças, promovendo-lhes a aprendizagem, foram insuficientes; 3) as redes de ensino e as instituições não respeitaram as diferenças e diversidades dessas crianças.

É evidente que a reprovação de crianças de 6 anos contraria os objetivos e pressupostos do ensino fundamental de nove anos apresentados nos documentos do MEC, além de contrariar o direito à educação estabelecido na CF/88 e na LDB/96. Isso indica a necessidade de a mesma ser revista a partir do estabelecimento das condições necessárias, em termos de quantidade e qualidade dos insumos, tal como preconiza a LDB/96, para a realização de uma educação que promova o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças e elimine o recurso da reprovação para esconder as falhas dos sistemas de ensino. Nesse sentido, é preciso fazer valer a recomendação do Parecer CNE/CEB no. 11, de 2010, que, ao estabelecer as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de Nove Anos, considera em seu § 1º:

Mesmo quando o sistema de ensino ou escolas no uso de sua autonomia fizerem opção pelo regime seriado, será necessário considerar os três anos iniciais do Ensino Fundamental como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial *não passível de interrupção*, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos. (Brasil, 2010, grifo nosso)

Nossa pesquisa buscou conhecer a opinião de educadores sobre a adequação do currículo, do espaço físico e do preparo dos professores para trabalhar com o ensino fundamental de nove anos. Os entrevistados defenderam a formação continuada dos profissionais, a ampliação da discussão sobre o currículo (tanto para a nova turma que inicia o ensino fundamental quanto para as demais), assim como reformas e reorganização da estrutura física e material das escolas, enquanto aspectos necessários a uma implementação adequada. No entanto, não se constatou, na pesquisa, que qualquer uma dessas modificações estivesse sendo efetivamente realizada nas escolas.

Questionada sobre se a escola de ensino fundamental estava preparada para receber as crianças de 6 anos, uma professora afirmou:

[...] não, começando pela mobília, todos ficaram com os pés suspensos. É totalmente inadequado, alguns dependurados na carteira. A escola regular hoje está preparada para alunos maiores, ela não tem a característica de continuidade da infância. (Professora da rede estadual paulista)

A quase totalidade das professoras respondeu da mesma forma, argumentando que não houve adequação do espaço físico, reorganização do currículo e preparação dos professores. Em relação às entrevistas com os gestores, pôde-se perceber que há opiniões divergentes sobre esse tema. Para alguns, a escola de ensino fundamental tem condições de receber as crianças de 6 anos e atender as suas necessidades, principalmente se houver esforços por parte dos gestores e dos professores. Aqueles que responderam que a escola não tem condições de atender de forma adequada apresentaram como argumento a necessidade de os gestores e professores criarem espaços e formas diferenciadas de trabalhar pedagogicamente para minimizar o impacto que a criança de 6 anos terá ao entrar numa dinâmica de escolarização diferente do processo educativo realizado na pré-escola.

As entrevistas e questionários indicam que o currículo do primeiro ano do ensino fundamental reflete somente uma adaptação simplista do antigo currículo da primeira série, com pequenas adequações metodológicas para garantir momentos

de brincadeiras, porém com limitações devido à ausência, nessas escolas, de espaços físicos que contemplem parques e brinquedotecas. Questionada se houve adaptações no currículo para trabalhar com as crianças de 6 anos, uma professora afirmou que não, e ponderou:

Nos últimos anos há uma preocupação maior com deixá-los um pouco mais livres pra brincar, mas também não pode ser muito porque nós temos metas pra atingir. Na essência, o trabalho é o mesmo. (Professora da rede municipal de São Paulo)

A partir dessas ponderações, fica evidente que, para além da não reprovação, é importante que as escolas sejam contempladas com os recursos necessários, e os professores sejam orientados para a realização de um trabalho pedagógico com crianças entre 5 e 6 anos, agora no ensino fundamental com a idade entre 5 e 6 anos.

À guisa de conclusões: a morte anunciada da pré-escola?

O quadro que a pesquisa apresentou exige que se pondere sobre o papel histórico do atendimento da criança de 6 anos nas instituições de educação infantil e da importância das práticas pedagógicas específicas para as crianças pequenas. Diante das mudanças anunciadas e do processo de implantação verificado até então, é possível sustentar que o ensino fundamental de nove anos *não* representa, necessariamente, um ganho na educação das crianças pequenas. Ao contrário, diante das expectativas socialmente construídas pelos pais e pelas orientações e exigências das redes de ensino, muitas crianças de 6 anos têm sido submetidas a um regime de trabalho escolar incompatível com a faixa etária.

No atual contexto das políticas educacionais, é importante fazer as seguintes considerações sobre as crianças de 6 anos não serem mantidas nas escolas de educação infantil.

A luta histórica pelo reconhecimento da criança como “ser de direitos” (CF/88; Faria, 2002; Campos, Rosemberg, Ferreira, 1992; Kishimoto, 2001) e a construção do direito à educação infantil para as crianças de 0 a 6 anos de

idade parecem estar sendo desconsideradas com a nova organização do ensino fundamental.

Em que pesem os limites da pesquisa ora apresentada, os dados podem ser compreendidos como um alerta acerca da tendência de nossa sociedade e, em certo sentido, das políticas educacionais exigirem de crianças, cuja principal demanda é o brincar, um esforço de adequação à disciplina dos tradicionais métodos da escola de ensino fundamental. Ao contrário do argumento de que as crianças de 6 anos trazem para o ensino fundamental uma dinâmica educativa mais atrativa às necessidades das crianças de 7 e 8 anos, os dados da primeira fase dessa pesquisa, considerando as falas dos entrevistados, indicam que a rotina da escola de ensino fundamental pouco foi alterada para receber esses novos alunos. Nesse sentido, não foram os anos seguintes que se modificaram; ao contrário, foi o novo primeiro ano que perdeu seu vigor e vivacidade.

As falas das professoras sobre a necessidade de realização de um trabalho que dê conta da alfabetização da criança ainda no primeiro ano parecem refletir o anseio dos pais e da sociedade em torno de uma alfabetização cada vez mais precoce, que desconsideram as diferenças culturais, sociais e de ritmo de aprendizagem das crianças. Menos do que oferecer oportunidade de desenvolvimento saudável e prazeroso às crianças brasileiras, essa organização escolar pode sugerir uma tentativa subliminar de acelerar ou reduzir os tempos da infância.

Nesse contexto, a meta do Movimento Todos pela Educação, de alfabetizar todas as crianças até 8 anos, pode ser entendida, num primeiro momento, como um avanço, mas em outro pode significar uma desconsideração às necessidades, especificidades e singularidades com as quais cada criança se relaciona com o mundo e se apropria da cultura socialmente produzida, principalmente quando disso decorrem propostas de se iniciar mais cedo o processo formal de alfabetização e letramento.

Se a aceitação dessa tese ganhar adeptos, em curto espaço de tempo poder-se-ia “dispensar” a passagem das crianças pela pré-escola, já que ali é um local de “brincadeiras”, de contar e ouvir histórias, de comer gostoso, de descansar inventando sonhos, e a vida atual não permite mais essas utopias.

A Emenda Constitucional no. 59/09, apesar de sua pretensão de ampliar a duração da escolaridade obrigatória no Brasil para 14 anos, poderá trazer sérios

problemas em relação ao provimento educacional para as crianças de 4 e 5 anos. Dado que já temos crianças entrando no ensino fundamental antes de completarem 6 anos, se não houver uma restrição radical à entrada das crianças de 5 anos no ensino fundamental, teremos, de forma inédita, a pré-escola com um ano ou, no máximo, um ano e meio de duração.

Atente-se que, de forma surpreendente e contraditória em relação às suas próprias orientações (Resolução CNE/CEB no. 05/2009), o CNE autorizou, em 2010, pelo terceiro ano consecutivo, a manutenção das matrículas das crianças de 5 anos no ensino fundamental, quando ali estiverem sido matriculadas, caso tenham cursado dois anos de educação infantil.

É hora, portanto, de se superar a fragmentação da educação infantil, dividida equivocadamente em creches e pré-escolas, propondo com clareza a educação infantil de 0 a 5 anos e 11 meses, com possibilidade de ela ser realizada em uma só instituição educativa.

Se a intenção era tornar obrigatório o ensino a partir dos 4 anos de idade, por que não se ampliou o atendimento pré-escolar (dos 4 aos 6 anos) rumo a sua universalização nas escolas de educação infantil? Seria pertinente dizer que podemos estar ante a morte anunciada de uma das experiências educacionais mais exitosas no Brasil: a da educação infantil na faixa etária de 4 a 6 anos, que poderá encerrar sua existência em 2016.

Em nome da defesa de nossas crianças? Não. Em nome – mais uma vez – da (des)responsabilização do Estado pela educação das crianças dessa faixa etária. Se as políticas educacionais em nosso país continuarem a ser pautadas mais pelos interesses do capital e menos pelos propósitos de garantir o pleno desenvolvimento de toda criança, obrigar-se-á as crianças pequenas a abrirem mão das brincadeiras, da fantasia, do ócio criativo, dos desenhos, das pinturas, da poesia. Poesia, manifestação tão importante quanto a seriedade que a formalização dos estudos exige. O que diria Cecília Meireles, por meio de seu mosquito, sobre isso?

O Mosquito pernilongo
trança as pernas, faz um M,
depois, treme, treme, treme,

faz um O bastante oblongo,
faz um S.
O mosquito sobe e desce.
Com artes que ninguém vê,
faz um Q,
faz um U e faz um I.

Esse mosquito esquisito
cruza as patas, faz um T.
E aí, se arredonda e faz outro O,
mais bonito.
Oh!
já não é analfabeto,
esse inseto,
pois sabe escrever o seu nome.
Mas depois vai procurar
alguém que possa picar,
pois escrever cansa, não é, criança?
E ele está com muita fome.

(Cecília Meireles, “O mosquito escreve”, in: *Ou isto ou aquilo*)

Referências

AMBROSETTI, N. B. ciclo básico: uma proposta vista pelas professoras. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo (75), p. 57-70, nov. 1990.

ARELARO, L. R. G. *Fundef*: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Análise da 30ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/index.htm>>. Acesso em 30 set. 2010.

ARROYO, M. G. Ciclos de desenvolvimento humano e formação de educadores. in: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 20, no. 68, p. 143-162, dez. 1999.

AZEVEDO, J. C. *Reconversão cultural da escola – mercoescola e escola cidadã*. Porto Alegre: Sulina, Editora Universitária Metodista, 2007.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.º. 33, p. 5-16, 1994.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada e publicada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: imprensa oficial, 2001.

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

_____. *Emenda Constitucional no. 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc14.htm>. Acesso em 18 ago. 2010.

_____. *Lei no. 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições constitucionais transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/19424_96.htm>. Acesso em 18 ago. 2010.

_____. Ministério da Educação. conselho nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Parecer n.º. 22/98*, aprovado em 17 de dezembro de 1998.

_____. *Lei no. 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Plano nacional de Educação (PnE). Brasília: MEC, 2006. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em 18 jun. 2006.

_____. MEC/SEB. *O ensino fundamental de nove anos: orientações gerais*. Brasília: MEC/SEB, 2004a.

_____. *Ampliação do ensino fundamental para nove anos: relatório do Programa*. Brasília: SEB/MEC, 2004b. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em 25 jul. 2010.

_____. *Lei no. 11.114, de 9 de maio de 2005*. Altera os arts. 6o, 30, 32 e 87 da Lei no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.

_____. Ministério da Educação. conselho nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução CNE/SEB no. 3*, de 3 de agosto de 2005.

_____. *Lei no. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006*. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

_____. Ministério da Educação. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil*. Brasília: Secretaria de Educação Básica, v. 2, 2006.

_____. *Ensino fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade*. 2a ed. Brasília: FNDE, Estação Gráfica, 2007.

_____. *Emenda Constitucional no. 59*, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc59.htm>. Acesso em 18 ago. 2010.

_____. *Ensino fundamental de nove anos: passo a passo do processo de implantação*. 2a. ed. Brasília: Ministério da Educação, set. 2009.

_____. *MEC. Portaria no. 777*, de 10 de agosto de 2009. Aprova a Resolução da comissão intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2010.

_____. Conselho nacional de Educação. *Parecer no. 7*, de 7 de julho de 2010. Estabelece as Diretrizes curriculares nacionais para o Ensino Fundamental de nove Anos. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Educação. Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar*. Sinopse Estatística dos anos de 2003 a 2008.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo: cortez, 1992.

CORRÊA, B. C. A educação infantil. in: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs.). *Organização do ensino no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2002.

COSTA, V. L. C. *Descentralização da educação – novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Fundap/ cortez, 2000.

FARIA, A. L. G. *Educação pré-escolar e cultura: para uma pedagogia da educação infantil*. 2a ed. campinas: cortez/ Unicamp, 2002.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 23 fev. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2302201007.htm>>. Acesso em 21 set. 2010.

JACOMINI, M. A. *Educar sem reprovar*. São Paulo: cortez, 2010.

KISHIMOTO, T. M.. A LDB e as instituições de educação infantil: desafios e perspectivas. *Revista Paulista de Educação Física*, São Paulo, v. 4, p. 7-14, 2001.

Não só de palavras se escreve a Educação Infantil, mas de lutas populares e do avanço científico

Lisete Regina Gomes Arelaro

Uma das questões mais polêmicas quando se discute a educação infantil no Brasil, e mesmo na América Latina, é a evolução histórica dos objetivos educacionais dessa etapa de ensino e, em consequência, a melhor maneira de organizá-la. Não por acaso, na "escolarização" da educação infantil, especialmente na faixa etária dos 4 aos 6 anos, as discussões sobre se nessa fase se deve alfabetizar ou não, se deve haver um currículo específico, se deve haver programação e planejamento das aulas, se as crianças devem definir ou escolher as suas atividades, se deve haver horários previamente definidos para cada uma das ações propostas, são questões ainda em aberto entre nós.

Porém, há uma peculiaridade de sua organização que chama a atenção: é a única etapa de ensino que nasceu adotando o atendimento de "cima para baixo", ou seja, o atendimento às crianças começou com a organização das chamadas classes de pré-escola, que atendiam às crianças de 6 anos de idade, classes estas consideradas "preparatórias para a alfabetização". Depois, organizaram-se classes para crianças de 5 anos, e, mais tarde ainda, para as de 4 anos. Admitamos: ainda há uma disputa sutil em relação ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos, que por não estar na faixa etária de "educação obrigatória", é pouco incentivado, agravado com a promulgação da Emenda Constitucional n. 59/2009, que estabeleceu que, a partir de 2016, a educação será obrigatória para a faixa etária dos 4 aos 17 anos. Apesar de hoje a educação de 0 a 6 anos ser considerada "direito da criança", existe número significativo de municípios no Brasil que ainda não oferece – diretamente ou por meio de convênios – nenhuma vaga para essa faixa etária. E essa organização

é, também, atípica quando se compara, historicamente, a proposta brasileira com a de outros países no mundo, em particular os do Ocidente.

Essa organização escolar e a prioridade de atendimento infantil da criança mais “velha” para a mais “nova” só foram realizadas dessa forma porque fomos “bem-sucedidas” no processo de formação inicial da leitura e da escrita das crianças; e isso constituiu razão motivadora para que se garantisse, através dessas classes preparatórias, o “sucesso escolar” (para usar um termo atual), quando chegasse o momento do letramento. Nesse sentido, analisando o processo brasileiro de escolarização da criança pequena, o papel da educação infantil era uma espécie de “passaporte”, uma garantia de que as crianças iriam aprender, sem grandes dificuldades, quando estivessem matriculadas na escola propriamente dita, ou seja, quando ingressassem no curso primário – como era chamado o conjunto das séries iniciais do ensino fundamental.

Para garantir esse “resultado” mais à frente, a pergunta era: o que é necessário do ponto de vista pedagógico, ser feito hoje para que se tenha segurança no processo posterior – o de leitura e escrita propriamente ditas – e ele seja atingido? Para alguns autores, isso demonstraria como nossas escolas são organizadas para se aculturarem ao modo de produção capitalista. Como “mais adiante” o processo precisaria ser realizado de forma eficaz e eficiente, o que se precisaria fazer agora, para garantir que o depois acontecesse da forma planejada?

Essa é a história da nossa história da educação infantil. E não é por outra razão que as classes eram quase sempre chamadas de – e ainda o são – “classes de alfabetização”, “pré-alfabetizadoras” ou “preparatórias para alfabetização”. Até hoje, em termos de políticas públicas em educação, podemos constatar que as crianças de 6 e 5 anos, em todo o país, têm prioridade na matrícula em relação às crianças menores, particularmente as de menos de 2 anos de idade.

Evidentemente, se voltarmos aos anos de 1940 ou 1950, essa organização escolar era considerada legítima, porque os referenciais teóricos disponíveis fundamentavam que a criança era semelhante a um “vaso vazio” – ou comparação assemelhada. Como os processos intelectuais mais complexos, que garantiam o processo de aprendizagem, começavam a se estabelecer a partir dos 7 anos, quando se iniciava a colocação de “assuntos interessantes” na sua cabeça, a escola iria iniciar

seu processo específico de ensino aos 7 anos de idade, ou seja, os conhecimentos científicos e pedagógicos disponíveis até então fundamentavam a organização escolar e a obrigatoriedade de ensino, a partir dos 7 anos de idade. Daí por que também a oferta de serviços educacionais para a faixa etária de 4 a 6 anos, em toda sua diversidade, era chamada de “pré-escola”.

Não por acaso, no início da década de 1980, quando estávamos em um movimento de redemocratização da sociedade brasileira, de luta contra a ditadura e contra o governo militar – que completava quase 20 anos –, chegaram ao Brasil os estudos de Emilia Ferreiro e Ana Teberosky. Iniciava-se, entre nós, um processo de releitura das obras de Jean Piaget e de introdução de Vygotsky e de Wallon na literatura pedagógica, pois eram autores, na época, pouco estudados no Brasil, apesar de seus estudos e pesquisas terem sido realizados entre 1930 e 1940. Isso aconteceu há cerca de trinta anos, mas teve consequências fundamentais para a atual concepção de ensino e aprendizagem que temos hoje, especialmente para a concepção da importância da educação infantil.

Essa nova literatura e a contribuição de áreas que, historicamente, não haviam tido grande impacto na área educacional, como a linguística – e, com ela, a psicolinguística e a sociolinguística –, trouxeram modificações significativas nos nossos referenciais teóricos, mudando, radicalmente, as concepções admitidas e aceitas, científica e pedagogicamente, até então. Alguns consideram que esse foi um momento de verdadeira “revolução” na área da educação, especialmente da educação formal, mas que, como todo processo radical, causa impasses. Ponderemos que o processo de formação de professores é um processo lento, cultural e pedagógico, e essas novas reflexões exigiam que reconceituássemos a educação infantil e o processo de aprendizagem. Essa resignificação e revisão de práticas pedagógicas foram um processo violento também para os professores, que eram cobrados por mudanças significativas e por novas rotinas pedagógicas, em curto prazo.

É fundamental que reflitamos sobre esse processo de transformação de práticas escolares. Basicamente, naquele momento histórico, os professores das redes públicas se formavam como professores alfabetizadores, em escolas de nível médio – chamadas “Escolas Normais” até 1972, e, depois, “Cursos de Formação

de Professores das Séries Iniciais do Primeiro Grau”, como passou a serem denominadas as séries iniciais do curso primário, até 1996 –, fundamentados em uma lógica de pensamento que lhes dava, aparentemente, uma certa segurança de atuação docente no cotidiano escolar (o problema de segurança na atuação profissional sempre foi uma preocupação presente para os professores), pois a fundamentação científica adotada a partir dos anos de 1970 estava baseada nos pressupostos da psicologia comportamental, que garantia que, obedecendo-se a certos passos (ou etapas), prévia e corretamente definidos, os resultados do processo de ensino seriam os melhores possíveis, com respostas satisfatórias pelos alunos. Em outras palavras, se os procedimentos sugeridos fossem aplicados corretamente, os alunos (todos ou a maioria) aprenderiam. É certo, também, que se adotava, por convicção científica e pedagógica, um “período preparatório” para que o processo de alfabetização pudesse se desenvolver juntamente com a maturidade infantil esperada. Nós acreditávamos nesses pressupostos da ação docente competente e tínhamos a formação científica consistente e esperada para aquele momento histórico. Como o conhecimento – científico, artístico ou pedagógico – é historicizado, ou seja, ele é datado e muda historicamente, supera-se e reformula-se, acreditava-se, dentre outras “crenças” pedagógicas, que era necessário o devido preparo físico da criança, o chamado desenvolvimento da musculatura fina, para que uma criança tivesse condições, estivesse preparada, ou seja, tivesse adquirido “maturidade” para aprender a ler e a escrever.

Mesmo hoje isso sendo considerado superado cientificamente, o processo histórico das tentativas pedagógicas e psicológicas de descobrir como se constituía o processo de aprendizagem, nas suas diferentes fases do desenvolvimento infantil, obrigou à introdução de novos conteúdos e novas práticas, e, conseqüentemente, novas disciplinas e novas metodologias de trabalho, que contestavam a visão científica mais tradicional do processo de aprendizagem. Assim, foram introduzidos os brinquedos, as cantigas de roda, a própria roda, como novas estratégias de ensino, que garantissem a motivação e o interesse das crianças pequenas, em função, naquele momento histórico, das novas pesquisas trazidas pela psicologia experimental, que dimensionavam os tempos máximos de atenção e interesse que as crianças suportavam.

Baseados nesses pressupostos científicos, impõe-se a necessidade de assimilar a ideia do corpo e do movimento como pré-requisitos para o processo de alfabetização e de aprendizagem em geral. As áreas de educação física e artística, até então pouco consideradas no processo de formação de professores, passam a ganhar novos significados, pela necessidade de se ter domínio do processo de formação da lateralidade, condição então exigida para um desenvolvimento mais eficiente da maturidade na alfabetização.

Começamos a incorporar, então, dentro de uma fundamentação comportamentalista, o que o professor Paulo Freire, baseado em outros referenciais teóricos, vai insistir durante muito tempo, que os professores das escolas formais, pelo processo de formação quase que exclusivamente intelectualista, cometiam um grave equívoco quando trabalhavam com crianças, pois as enxergavam somente do “pescoço para cima”. Quase sempre preocupados em saber e desenvolver o que elas pensavam, desse modo se esqueciam de atentar para o que elas sentiam e que linguagem seus corpos se utilizavam para se manifestarem. Paulo Freire sempre alertou que o conhecimento, antes de passar pela e para a cabeça, passa pelo corpo e pelo coração.

Essa visão mais complexa do processo de aprendizagem, de certa forma, foi-nos propiciada, especialmente, pelos estudos de Emilia Ferreiro e Ana Teberosky, pesquisadoras que estiveram muitas vezes no Brasil, a partir de 1982, socializando suas pesquisas com professores alfabetizadores das redes públicas de ensino, que desenvolviam, no cotidiano escolar, experiências de alfabetização e letramento. Seus estudos demonstravam graves equívocos que, até então, nosso conhecimento científico sustentava. Essas pesquisadoras afirmavam a necessidade de que, historicamente, se fizesse uma rediscussão e uma reconceituação do processo científico da aprendizagem, pois haviam identificado processos de formação intelectual, social e emocional em crianças que diferiam enormemente do sustentado, até aquele momento, pelas teorias comportamentalistas. A partir desses estudos e de novas pesquisas, com fundamento em Piaget, Vygotsky e Wallon, passamos a admitir, pela primeira vez na história do desenvolvimento infantil, que as crianças aprendiam muito antes do que os livros diziam que elas aprendiam, pois começa a aprender desde que nasciam, iniciando-se aí o processo de “alfabetização”.

Admitir que uma criança ao nascer já é um ser pensante, que ela já é “pessoa”, é posição científica radicalmente diferente do que se admitia até então. E ainda não parece ser admitida por muitos intelectuais e gestores de sistemas de ensino. Muitos cursos de formação de professores de nível superior ainda não admitem essas novas “verdades” pedagógicas, e muito da nossa formação, da nossa cultura pedagógica e social, ainda está presa à concepção de que a função da escola é “preparar a criança para” e não admite que ela, na condição de criança, já é um ser de direitos. Defendem que as escolas as preparem para a cidadania e não admitem que elas já sejam cidadãs.

Nascem, assim, o que se convencionou chamar de teorias construtivistas, com outros paradigmas sobre o processo de desenvolvimento infantil e sobre o processo de aprendizagem. Essas novas concepções foram tão importantes que acabaram imprimindo quase uma obrigatoriedade intelectual na sua admissão e ainda é provável que poucos professores tenham coragem (e convicção) para não admitir que não fundamentam suas práticas pedagógicas no construtivismo, ou em uma de suas variações terminológicas – o socioconstrutivismo, dentre outras.

Admitir que nossa prática docente não se fundamenta nas teorias construtivistas pode significar, na corporação docente, que somos arcaicos, antigos, incompetentes ou outro apelido pejorativo sobre a prática docente. É moderno ser construtivista, mas é verdade, também, que esse novo referencial teórico implica fazer modificações em práticas e convicções pedagógicas bastante arraigadas. Daí a necessidade e a importância de termos fundamentação teórica para conhecermos, com consistência, as consequências que tais convicções nos obrigam. Uma das mais difíceis, certamente, é a coerência da prática educativa com os princípios das teorias. Ser “construtivista” – como esclarece a gramática – significaria, junto com os alunos, e com cada aluno, “construir” o processo (único) de aprendizagem de cada um, e assim, no processo de construção e através dele, a preparação para a alfabetização, para o qual as “cartilhas”, ainda hoje utilizadas, não só seriam dispensáveis, como “deseducativas”, na medida em que não motivam ou incentivam a autodescoberta e autoconstrução do discurso, da linguagem e do letramento.

Para alterar essa prática escolar, sabemos que são necessárias substantivas modificações educacionais, não só das convicções dos professores, mas da organização escolar e das atuais condições de trabalho. Ser professor e ser pesquisador passam a ser necessidades comuns para o sucesso da atividade do ensinar-aprender. E isso implica outras – e novas – condições físicas e materiais das escolas, bem como outras jornadas de trabalho docente que viabilizem, entre os pares, sistemática e rotineiramente, troca de informações e socialização das experiências pedagógicas à luz das novas fundamentações.

Portanto, é cedo, ainda, para exigirmos todas as modificações que ainda não conseguimos consubstanciar. Uma dessas modificações necessárias diz respeito à manutenção da “seriação” – sutil, mas real – na educação infantil.

Até hoje, organizam-se as turmas das pré-escolas em “Jardim I”, “Jardim II” e “Jardim III” e classes de maternal 1, 2, 3... , ou seja, apesar de dizermos (e foi um avanço) que acreditamos nas teorias socioconstrutivistas no sentido de admitir que a aprendizagem é um processo contínuo desde que a criança nasce, mantivemos os fundamentos da formação dos anos de 1970, quando as teorias comportamentalistas definiam, sem considerar diferenças de classe, histórias de vida e condições materiais da existência, o processo – quase fatal – de desenvolvimento “das” crianças, quaisquer fossem suas origens.

No entanto – e é necessário atentarmos para isso –, essa fundamentação era mais confortável para os professores, pois, na medida em que uma teoria científica informa que “criança de 4 anos de idade” faz assim, cresce assim, ri assim, aprende assim, o professor se sente mais seguro no seu cotidiano escolar, porque, aparentemente, ele tem uma “medida”, um “padrão” confiável – porque invariável – para comparar se seus alunos estão sendo ou não um mesmo padrão de desenvolvimento individual.

Quando se faz esse tipo de afirmação, é evidente que, para as teorias socioconstrutivistas, se trata de equívoco teórico, ou má fundamentação, pois não existe padrão, medida e quantificação possível, uma vez que isso se constituiria em negação ou contradição da própria teoria, porque, do ponto de vista cultural, não é verdade que as crianças são assim ou que se poderia caracterizar qualquer grupo ou turma de alunos com desenvolvimento, interesses e motivações semelhantes.

O que podemos afirmar é que elas são o que a cultura delas “faz” ou permite que elas sejam. E, portanto, não há possibilidade, científica ou política, de afirmar que criança de 4 anos pensa assim, age assim, anda assim ou se diverte assim, porque isso depende das chamadas condições de vida concreta em que essa criança está inserida. E elas são e desenvolvem-se em função dessa variável socioeconômica e política, por isso quando se afirma e se crê – com fundamentação científica – que essa variável é definidora do planejamento escolar e do desenvolvimento infantil, essa não é uma afirmação leviana, mas que obriga todos os profissionais de educação que atuam nessa etapa de ensino a conhecer as condições de vida da população, que, em geral, são de origem muito pobre, e eles não encontrarão meios de adaptar aquilo que sabem ou aprenderam nas teorias construtivistas, se não considerarem as condições de vida da criança.

Esse é um aspecto fundamental que não pode ser deixado de lado, e cuja rejeição traz alguns problemas ainda não resolvidos – ou enfrentados de forma satisfatória nas redes públicas de ensino. A professora Ana Lúcia Goulart de Faria tem insistido na riqueza e oportunidade histórica de algumas escolas das redes públicas “experimentarem” misturar grupos de crianças de diversas idades, para “testar”, na prática, a contestação às teorias do desenvolvimento único. Se é verdade que as professoras de educação infantil não acreditam – fundamentadas em sua prática docente – em desenvolvimento de crianças da mesma faixa etária “em si”, ou seja, independente das condições materiais de vida, já não seria tempo de misturar diferentes grupos de crianças, em diferentes combinações etárias, para estudar, anotar, observar, comparar produções, interesses e desenvolvimentos? Poderíamos perguntar por que ainda é considerado mais fácil – mais prático ou racional – organizar uma turma ou escola por grupos etários semelhantes, se os profissionais que vão trabalhar com essas crianças já não acreditam mais nos fundamentos que orientaram essa antiga organização escolar de nível infantil.

Por que é considerado, ainda, mais fácil organizar uma escola por grupos de anos de idade? Se a professora/educadora já constatou, no seu cotidiano, que uma criança bem alimentada mede 1m e a outra, não alimentada, mede 72cm, deixando evidenciadas as falsas semelhanças etárias, por que, mesmo assim, insiste na manutenção de forma uniformizadora de organização de grupos educacionais?

Se fosse um problema relativo ao tamanho dos materiais e equipamentos com os quais as escolas trabalham, certamente, ele já teria sido relativizado.

Isso nos permite deduzir que essa discussão ainda não sensibilizou os profissionais das redes públicas de educação infantil, ainda que ela se constitua em contradição evidente ao discurso socioconstrutivista. Será que a hipótese de que a formação dos professores e gestores educacionais ainda se fundamenta nas teorias comportamentalistas pode ser descartada?

Se estudarmos com atenção as propostas de atuação pedagógica e de organização escolar, trazidas como “boas alternativas de solução” e constante dos Parâmetros Curriculares para o Ensino Fundamental propostos em meados dos anos de 1990, podemos constatar não só a combinação promíscua e falaciosa de conjunto contraditório de autores e estudiosos, mas de falsa proposta de interdisciplinaridade curricular, de fundamento socioconstrutivista aparente, mas que ao mesmo tempo em que subdividia o ensino fundamental de oito anos em quatro “ciclos”, de duração de dois anos cada ciclo, o fazia por agrupamento de “séries”, e sua segunda combinação, por idade-série. Agrava a contradição, se admitirmos como se fossem plenamente compatíveis, a existência das diferenças indie a solução mágica trazida por estes materiais, propondo fórmula única de tratamento das dificuldades de aprendizagem.

É certo que o processo de (re)visão de nossa própria formação conceitual e ética não é simples, nem de direção única. Ao contrário, ele obedece, também aqui, a ritmos, motivações e provocações diferenciados.

Nesse processo de formação e convicção de referenciais teóricos, considero pertinente compará-lo com o processo de alimentação do camelo. Consta que o camelo, para garantir que seu processo de alimentação seja eficiente, coloca uma porção de alimento na boca e fica mastigando essa mesma porção por um certo tempo. Quando ele considera que conseguiu dar uma contextura ao bolo alimentar é que ele engole aquela determinada porção. O processo de formação de professores parece seguir ou obedecer ao mesmo ritual: ouvem-se, pela primeira vez, determinadas teorias, consideradas inovadoras, mas que precisam “dormitar” por certo tempo, em cada professor. Quando o professor sente ou percebe que essas novas teorias apresentam mais consistências que as aceitas por ele, até aquele

momento, já não parecem mais suportar, ele começavam a usar mais, se interessar mais pelas novas formulações, até que elas sejam as dominantes na sua prática e no seu refletir.

No ano de 2003, no Brasil, fomos convidados a enfrentar duas situações ou propostas pedagógico-educacionais das mais complexas e as quais considero oportuno discutir aqui.

A primeira referia-se à discussão sobre a idade ideal para o início e o término da educação infantil. Havia ficado evidente que com a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional n. 14/96, houve um processo de municipalização induzida do ensino fundamental no Brasil, em especial das quatro primeiras séries, com praticamente 65% do total de alunos sendo atendidos pelas redes municipais de ensino no Brasil. Na Região Nordeste, esse percentual já atingia, em 2003, 85% do total de matriculados. O FUNDEF, enquanto uma política focalizadora, priorizava o ensino fundamental regular e, em razão dessa lógica, estabelecia um valor aluno/ano, para fins de redistribuição de recursos destinados ao ensino fundamental, proporcional ao número de alunos atendidos, em cada rede pública, de cada estado.

Essa sistemática incentivou que redes públicas de ensino, em especial as municipais, consigam “inchassem” o número de alunos atendidos, pois quanto maior o número de alunos matriculados, por suposto, o município poderia conseguir algum montante de recursos financeiros, superior ao que conseguiria se mantivesse a mesma rede com o patamar de alunos matriculados no ano anterior.

Em virtude disso – e os recursos financeiros são a motivação – começam a surgir iniciativas de matrícula de crianças de 6 anos de idade nos primeiros anos do ensino fundamental regular.

A administração da cidade de São Bernardo, cidade das mais ricas da região do ABCD, na Grande São Paulo, no início dos anos de 2000 decidiu que matricularia as crianças de 6 anos de idade no primeiro ano do ensino fundamental, independentemente da discussão das condições pedagógicas necessárias para essa reorganização escolar. Essa cidade já havia feito a opção de municipalização do atendimento de todas as crianças matriculadas nos primeiros até os quartos anos

do ensino fundamental. Com essa nova opção, as famílias matricularam seus filhos (agora, precoces?), sem limite do mês em que completariam os referidos 6 anos. Assim, número significativo dessas crianças que completavam essa idade nos meses de outubro, novembro e dezembro também foram matriculadas e, para desespero dos professores, as turmas eram compostas, em número relevante, de crianças de 5 anos de idade, que deveriam, na nova condição de matrícula, ser alfabetizadas. Elas teriam se tornado “precoces”?

Infelizmente, no entanto, não são mais raros os exemplos semelhantes à experiência desastrosa de São Bernardo, uma vez que com a Lei Federal n. 11.114/2005, o início do ensino fundamental aos seis anos de idade foi definido como obrigatório para todas as crianças no Brasil. No ano seguinte, nova legislação (a Lei federal n. 11.274/2006) estabeleceu que, a partir de 2010, o ensino fundamental teria nove anos de duração, iniciando-se obrigatoriamente aos seis anos de idade. O Movimento Interfórum de Educação Infantil no Brasil (Mrnrn), na ocasião, ponderou ao Conselho Nacional de Educação (CNE) os equívocos dessa medida e as conseqüências que a ausência de um projeto pedagógico consistente poderia trazer, introduzindo-se as crianças, de forma prematura, no ensino formal, sem a devida preparação (ver Parecer CNE/CEB n. 39/2006). Mas esta ponderação não sensibilizou os gestores e a Lei entrou em vigor.

Um discurso complementar que ganhou destaque porque constituía meta do Plano Nacional de Educação 2001/2010 (Lei n. 10.172/2001), foi a constituição do ensino fundamental em nove anos, até para a incorporação mais “pacífica” das crianças de 6 anos, que estavam sem escola, como foi argumentado, pela inexistência, em todos os municípios das pré-escolas, e assim, essa medida não significaria “roubar” um ano de sua vida infantil...

É importante destacar que não houve discussão nacional, estudos especiais ou grupos de pesquisadores da área que tenham concluído pela importância de se iniciar ou acelerar o processo formal de ensino. Mas, como nós, mães e pais, sempre consideramos nossos filhos sensacionais, inteligentes e precoces, se somos convidados a matricular nossos filhos mais cedo no ensino fundamental, fazemos com prazer. O problema novo, e que já começou a acontecer, é que há alunos de 5 anos de idade efetivamente matriculados no primeiro ano do ensino fundamental

.- que alguns sistemas chamam de “ciclo inicial” – e onde já estão sendo iniciados em um processo formal de letramento.

Existem, no entanto, duas situações contraditórias postas, hoje, para a educação infantil. A primeira, que é o interesse econômico das prefeituras e dos estados, mesmo com a criação de novo Fundo – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB – Emenda Constitucional n. 53/2006), que prevê o financiamento da educação infantil, de matricular o mais cedo possível as crianças no ensino fundamental. Isso tem gerado a tendência de diminuição da idade, historicamente referência, para o ingresso na primeira série do ensino fundamental, independentemente das condições pedagógicas necessárias para o atendimento a essa antecipação etária. Seja pela disponibilidade dos prédios escolares já existentes, pelo número de alunos em cada turma, em geral superior aos da pré-escola, das professoras polivalentes já tituladas e/ou concursadas ou pela eventual redução do número de alunos nos anos iniciais do ensino fundamental, por razões demográficas, o fato é que o ensino fundamental de nove anos, já implantado em todo o país tem motivado matrículas de crianças com idades cada vez menores.

A segunda é sobre o financiamento da educação, e seu tom é mais dramático para o futuro da educação infantil, entendida e concebida como direito das crianças de zero a 6 anos de idade. A cada ano que passa, surge uma maior pressão social para a expansão do atendimento das crianças com menor idade, e as prefeituras constataam que quanto menor a idade da criança maior é seu custo/aluno, e, portanto, maiores são as necessidades de novos aportes para o financiamento da educação infantil. É verdade que a própria Constituição Federal, ao afirmar o direito das crianças pequenas à educação, não previu, de forma objetiva, com quais recursos (nem quem os promoveria) iria ser viabilizada tão digna expansão de atendimento. Tampouco a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei n. 9394/96) o fez.

Portanto, temos um problema real: quem e com quais recursos financeiros se viabilizará a educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos? Para quem acompanhou os debates sobre o FUNDEB, quando a proposta do Governo chegou ao Congresso Nacional, em 2006, há de se lembrar que se não fosse o movimento

“Fraldas Pintadas”, liderado pelo MIEIB e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, também neste Fundo, os recursos para as creches (atendimento das crianças de zero a três anos) seriam excluídos.

Tem-se articulado um discurso grosseiramente divulgado como de caráter pedagógico-educacional, ou seja, se eu tenho uma classe de crianças de até 6 meses ou 1 ano, e no Brasil, praticamente, o atendimento de crianças de até 1 ano de idade é pouco significativo, não atingindo sequer 5%, sabemos que a relação do grupo de crianças atendido por professora (ou educadora) é de, no máximo, seis. Isso implica investimentos financeiros significativos, especialmente se esse atendimento tiver qualidade educativa, na complexa relação entre as áreas de saúde, de assistência social e da educação que o atendimento nessa faixa etária pressupõe.

Temos ouvido discursos e propostas feitas por economistas, que variam desde a defesa da não obrigatoriedade do atendimento direto à educação infantil, em uma tentativa de reduzir os custos educacionais, até a proposta de “terceirização” exclusiva desses serviços. No entanto, e é importante que nos atentemos para isso, a proposta vitoriosa tem sido a de realização de convênios com entidades assistenciais – com ou sem tradição no atendimento de crianças –, com estabelecimento de per capita indigno, mas que seja motivador de trabalhos “voluntários”, nos quais principalmente os direitos trabalhistas são minúsculos ou inexistentes. Na prática, isso é a negação do outro discurso, historicamente mais avançado, previsto na Constituição Federal de 1988, ao reconhecer a criança como um ser de direitos.

É importante que nós, mulheres, professoras, mães, militantes, pesquisadoras, nos mantenhamos unidas e organizadas em defesa desse direito das crianças, que muitos gestores municipais, até hoje, não deram mostras de querer e pretender assumir. Temos um novo aliado o Ministério Público – que, quase sempre, tem apoiado os movimentos sociais e populares que reivindicam o atendimento público educacional das crianças pequenas, e, frequentemente, acaba pressionando o poder público municipal e os conselhos tutelares para que as crianças, ou pelo menos parte delas, sejam atendidas.

As prefeituras muitas vezes não cumprem com os compromissos assumidos (mesmo assinando Termos de Ajustes de Conduta com o Ministério Público)

alegando não ter vagas, por falta de recursos financeiros, pois foram obrigadas a municipalizar, cada vez mais, o ensino fundamental. Como essa é uma obrigação privativa dos municípios, o Ministério Público tem colaborado, exigindo que as prefeituras ofereçam algumas alternativas de atendimento.

Existe um movimento popular das mulheres trabalhadoras que vem gerando a discussão sobre a necessidade de múltiplos locais educativos porque, hoje, temos um outro fenômeno social, que é a mudança de configuração da família. A organização familiar mudou muito no Brasil e não houve propostas substantivas das políticas públicas a essas mudanças.

O Brasil é um país em que tem aumentado, a cada ano, o número de mulheres na força de trabalho, e, no entanto, não se tem em número proporcional equipamentos, instituições, espaços educativos e de assistência que permitam o crescimento dessa inclusão da mulher no mercado. Até o equilíbrio emocional e profissional mínimo necessário para garantir uma produtividade desejável, qual seja, a de existência de locais dignos onde deixar seus filhos, não é garantido, contrariando qualquer patamar de referência do direito público. Com as mães-professoras não é diferente. É até uma contradição. Ela sai de casa, vai trabalhar em uma instituição educativa porque tem uma proposta interessante, instigante, dinâmica, de educação infantil, ao mesmo tempo em que não tem onde deixar seus filhos.

E como a organização familiar mudou, não existe mais, como se dispunha, durante anos, da figura de uma irmã que não se casava para cuidar dos filhos de outras irmãs(ãos). Hoje, ela pode até não querer casar, mas não é pela opção de cuidar dos sobrinhos; é uma opção pelo não casamento, mas como opção individual. Essa modificação na organização familiar não é pequena, e exige outras posturas e respostas do poder público.

E isso não atinge somente as áreas urbanas. Reuniões com mulheres que trabalham no campo demonstram sua insatisfação com a consideração, pelo poder público, de que é natural que as mulheres que trabalham no campo levem suas crianças para seu local de trabalho, frequentemente inóspito. Elas nos têm cobrado uma posição mais explícita em relação aos direitos mínimos da criança do campo. Elas “checam-nos” ao perguntar se nossas pesquisas indicam que é culturalmente

interessante, e do ponto de vista pedagógico recomendável, que uma criança, às vezes com menos de 1 ano de idade, permaneça debaixo de uma bananeira, com fralda de pano, sem espaço e condições mínimas de higiene de ser trocada, sem água nem alimentação adequada, permanecendo o tempo todo na cestinha, não podendo se mexer ou brincar, para que a mãe, cortadora de cana ou colhedora de algodão, dê conta de suas tarefas. Essa é uma reivindicação vem surgindo com maior força e que aponta impasses complexos, ainda não suficientemente debatidos.

Outra questão que precisa ser analisada se refere aos rumos que as políticas sociais vêm tomando desde o primeiro ano do Governo Lula. No primeiro Plano Plurianual de Atividades (PPA), estavam relacionados os projetos principais do governo federal e suas respectivas verbas, previa a institucionalização de uma bolsa-auxílio – Primeira Infância – como alternativa de solução para o problema da inexistência de atendimento em creches públicas. A proposta, em vez de traduzir o atendimento a um direito constitucional, representava um “passa-moleque” nos direitos sociais, um mero paliativo para os setores mais miseráveis e marginalizados, já que o valor proposto para essa bolsa era de R\$50,00/mês. Seria a institucionalização da impossibilidade do atendimento educacional às crianças recém-nascidas, mas o movimento social das mulheres e das educadoras denunciou, pressionou e venceu, razão pela qual a mesma não foi implementada.

Qual era o problema da “bolsinha” Primeira Infância? Não era casual que ela fosse no valor de R\$50,00. Quem trabalha com política pública – e qualquer administrador público sabe – admite que os recursos destinados à educação são insuficientes para dar conta das necessidades educacionais mínimas. O resto é conversa.

Ou os municípios, os estados, e o governo federal vão investir mais em educação, ou estejamos certos que o patamar de atendimento público atual será congelado. Do ponto de vista de pressão externa sobre financiamento do aparelho público, o Estado brasileiro é devedor da implementação de políticas sociais básicas, mas vem sendo “convencido” a estacionar no tamanho que está.

O que a população, que continua precisando sair de casa para ir trabalhar, vai fazer com seus filhos pequenos? Vai adotar como solução a alternativa que,

historicamente, já experimentamos, já criticamos e hoje somos radicalmente contra: a proposta da “mãe crecheira”. Em geral a mãe vai pagar uma mulher – habitualmente, serão as mulheres – de baixa ou média escolaridade, mas, mulheres de “boa vontade” que ficarão com os seus filhos. Essa alternativa, mesmo que de forma precária, “resolve” o problema imediato das comunidades carentes e reduz a pressão de mães trabalhadoras, exigindo – e nós educadoras fazendo coro – que educação infantil seja considerada prioridade de governo e área (importante) de investimento educacional. É verdade, também, que o governo federal, por meio do programa ProInfância, contrariou tendência nacional de não financiar a educação infantil, oferecendo recursos por meio de convênios, com as prefeituras municipais para a construção e compra de equipamentos de mais de mil creches, em 2010, o que foi louvável. Tem-se que batalhar, agora, pela continuidade do programa.

É um momento histórico complicado porque, de certa maneira, começamos agora a discutir novas concepções de infância e desenvolvimento e, portanto, ainda estamos mudando as nossas convicções pedagógicas, pois estamos nesse processo de reeducação e de descoberta de como isso acontece; não por acaso, as nossas áreas de pesquisa sobre educação infantil na universidade vêm crescendo, mas ainda são pouco significativas. No Brasil, ainda estamos discutindo o perfil da profissional de educação que deve atender as crianças pequenas e os conteúdos curriculares de cursos que os preparem, de forma consistente, para ser uma boa profissional para essa faixa etária. Não se trata de admitir que essa mulher professora será uma professora com diploma de nível médio, mas principalmente mapear e discutir sobre os cursos superiores que estão sendo destinados a essas mulheres professoras, e que, na prática, são cursados por elas. Constata-se, nacionalmente, a tendência de organização, em nível superior, de cursos com a duração máxima de dois anos a dois e meio a três anos, mesmo se admitindo – e temos dados estatísticos sobre isso – sua baixa escolarização, apesar dessa profissionais terem, nos últimos anos, se submetido a algum processo de atualização, ainda que dos mais precários.

Não por acaso, as telessalas e os cursos a distância aparecem nas pesquisas, mais uma vez, como um recurso utilizado – e que vem sendo muito usado no Brasil – para rapidamente titular as pessoas, com prioridade às mulheres que

atuavam nas creches públicas e conveniadas, com prioridade as que tinham no seu histórico escolar até quatro anos de ensino fundamental. Submeteram-se, então, a cursos ou exames de “suplência” para concluir o ensino fundamental e depois frequentaram, desde que garantido o término rápido, qualquer curso de nível médio. A plataforma Freire da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação estimula que, em seguida, estas professoras façam um Curso de Pedagogia à distância – mesmo que em Universidade pública – e obtenham, em tempo recorde, a titulação considerada “ideal”, ainda que sua formação tenha sido aligeirada.

Essas telessalas, no estado de São Paulo – o estado que conta com o maior número de professores titulados em nível superior e em cursos de pós-graduação do país-, no início dos anos de 2000, contratavam uma pedagoga, com o apelido de “orientadora de estudos”, que assumia essa classe, com responsabilidade do exercício da polivalência do conjunto das disciplinas de um curso de ensino médio, inclusive das ciências exatas, mesmo não possuindo uma boa formação teórica, seja em biologia, química ou física. Ela submetia-se à representação contraditória desse processo dito de aprendizagem, que se constituía de pequenos e variados filmes, previamente produzidos, sobre os diferentes conteúdos curriculares de formação geral dos cursos de nível médio.

Aí se colocam as maiores contradições pedagógicas, pois como sempre há ouvintes atentos, com histórias e dúvidas interessantes, e em boa parte das vezes a professora-orientadora de estudos não sabia responder às dúvidas de conteúdos, por não ter formação específica em química, ou outra área correlata, e sorrindo – porque hoje o sorriso é considerado ferramenta pedagógica-, e já que você sempre poderá estar sendo filmado, diz: “Queridos, vamos assistir ao filme novamente, para ver se esclarecemos as dúvidas levantadas... “. E, depressa, ela pega o manual, no qual, contrariando as teorias sócio- construtivistas que fundamentaram sua formação, ela encontra, de forma destacada, quais as perguntas e dúvidas mais comuns, e quais os aspectos mais importantes – independente da história de vida e das diversidades de formações do grupo-classe – que devem *sempre* ser enfatizadas nas aulas.

Então, ela, sorrindo, segue o manual que lhe foi passado, o qual será também indicador de verificação da sua “competência” profissional, pontuado positivamente

se ela conseguiu cumprir as orientações, de forma precisa, explicitadas no manual e que são consideradas – só para os pobres – excelentes alternativas para o sucesso do processo de ensino-aprendizagem no Brasil. E ainda há uma vantagem dessa metodologia: não há repetentes; só evadidos (por malandragem, é claro, não por expulsão).

Essas contradições expressam o nosso momento histórico, pois muitas práticas escolares demonstram como as crianças pequenas continuam aprendendo e produzindo “saberes”, apesar da desqualificação insistente que se faz sobre a escola pública estatal. Acredito que uma tarefa urgente seja a de divulgar para os professores de ensino fundamental e para os gestores da administração pública, a produção das crianças brasileiras, para que, de maneira objetiva, consigamos sensibilizar os governos para perceberem que não é mais possível que se desenvolva uma dinâmica especial durante o processo de educação infantil, e no início do ano seguinte, quando essas crianças ingressam no primeiro ano do ensino fundamental – em função da nova organização escolar aos 5 ou 6 anos de idade – têm de ficar sentada por longo tempo. Têm, ainda, de organizar vários cadernos e livros, têm horário para fazer xixi, não podem ficar perguntando muito, não podem brincar, nem dormir quando ficarem cansadas, enfim, têm hora disso e daquilo, o que, sabemos, desestimula o processo criativo. Além disso, consta que parte das professoras dos anos iniciais do ensino fundamental reclamam das professoras de educação infantil, alegando que as crianças que vêm dessa experiência são irrequietas, indisciplinadas, que fazem perguntas a toda hora... E ao mesmo tempo reconhecem que o trabalho menos formal, com as crianças sentadas no chão, contando histórias, começando o trabalho do dia, discutindo e ouvindo sobre “o que aconteceu ontem com vocês, o que fizeram de gostoso...” e as crianças podendo falar, expressa essa relação fundamental que é necessário estabelecer com as crianças. Sabemos que o processo educacional deve garantir o direito de crescimento de cada criança, ao mesmo tempo em que ele acontece, no coletivo, em que eu “olho” (e vejo) cada um, e eu olho o “grupo” (que me vê), a todo momento.

Esse processo expressa, também, a contradição da nossa formação pedagógica, em que fazemos uma “declaração de fé” nas teorias que fundamentam

a criatividade, a autonomia e a iniciativa das crianças e enfrentamos, no cotidiano, a fraqueza do enquadramento seguro que as teorias comportamentalistas nos possibilitam, uma vez que até a terminologia “moderna”, tão em voga nos dias atuais, de produtividades, competitividades e competências, não é fruto da cultura gerada nos anos de 1980 – os da redemocratização- mas resquício da formação autoritária em que ainda estamos imersos. Originária dos projetos dos governos militares e do neoliberalismo atual iludimo-nos que esse processo autoritário, que se alimenta do excesso de competitividades e individualismos e na exclusão de projetos coletivos, geradores de solidariedade e companheirismo, deixou de existir. Precisamos nos cuidar, pois ele (ainda) está dentro de nós.

Contra ele, e em defesa de uma educação infantil, enquanto expressão do direito de ser criança, sem as couraças da falsa segurança individual que a pseudoformação intelectual nos dá, tenhamos coragem de olhar as estrelas, alimentar utopias, ousar fazer diferente para descobrir que caminhos e as histórias coletivas nos trazem e que nos fazem mais competentes e felizes, nas escolas e na vida.

Referências Bibliográficas

- ARELARO, Lisete Regina Gom es (2000). “ Para onde vai a educação infantil?”. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, *Cadernos da FCC*, n. 19.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Márcia Aparecida; KLEIN, Sylvie (2011). O ensino de nove anos e o direito à educação. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, vol.37, n.1, p.35-51, jan/abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022011000100003&lng=pt&nrm=is&tlng=pt>. Acesso em 14/11/11.
- CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia & FERREIRA, Isabel (1995). *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- CORRÊA, Bianca Cristina (2002). “A educação infantil”. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de & ADRIÃO, Theresa (orgs.). *Organização do ensino no Brasil*. São Paulo, Xamã.
- FARIA, Ana Lúcia Goulart de & PALHARES, Marina Silveira (orgs.) (2003). *Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios*. 4. ed. Campinas, Autores Associados.
- KRAMER, Sonia (1995). *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 5. ed. Rio de Janeiro, Achiamé.
- KUHLMANN JR., Moysés (1997). *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. São Paulo, Cortez.
- MACHADO, Maria Lúcia (org.) (2002). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo, Cortez.
- ZABALZA, Miguel A. (1998). *Qualidade em educação infantil*. Porto Alegre, Artmed.

Legislação:

- BRASIL (2003). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo (IMESP) (atualizada).
- BRASIL (2011). *Emendas Constitucionais n. 14/1996; n. 53/2006; n.59/2009*. Disponível em: <www.planaltp.gov.br>. Acesso em 14 nov 2011.

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB – Lei n. 9394/96). Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>.

LEI FEDERAL N. 10.172/2001 – Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2001/2010. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em 14 nov 2011.

LEI FEDERAL N. 11.114/2005 – Torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: www.senado.gov.br Acesso em 14 nov 2011.

LEI FEDERAL N. 11.214/2006 – Dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <www.senado.gov.br> Acesso em 14/11/2011.

PARECER CEB/CNE n. 22, de 17/12/1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>.

PARECER CNE/CEB n.12, de 8 de julho de 2010 (b). Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

RESOLUÇÃO CNE/CEB n.7, de dezembro de 2010 (a) – Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

RESOLUÇÃO CEB/CNE n. 01, de 7/4/1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>.

Outorga do título de Professora Emérita a Lisete Arelaro

Rubens Barbosa de Camargo
em nome do EDA

Querida **Lisete Regina Gomes Arelaro**,
O que dizer de **Lisete**?

Dizer que é comprometida com as questões do povo brasileiro é pouco, pois sua inspiração e luta constante por dignidade, justiça e igualdade para com os pobres e oprimidos ultrapassa inclusive os recortes da nação, sua dedicação é incomensurável;

Dizer que tem paixão pela política é pouco, diante do seu engajamento, por meio de proposições e de envolvimento em lutas populares; suas opiniões fundamentadas e posições firmes diante dos fatos, bem como sua participação destemida em dois pleitos eleitorais (um com 38.000 votos como candidata a deputada pelo PT e outro com 507 mil votos como candidata a governadora pelo PSOL);

Dizer que está envolvida com os problemas da gestão pública é pouco, diante das tarefas que assumiu perante secretarias de educação municipais, estaduais e instâncias universitárias e que guardam efusivas lembranças e saudades, de sua pessoa e de suas realizações, por parte daquelas pessoas com as quais conviveu e ainda convive;

Dizer que conhece a máquina pública e sua burocracia é pouco, pois prova inequívoca disso são seus cuidados com a documentação, os procedimentos e as “saídas” encontradas para os problemas (muito embora ela possa parecer “caótica”, pelo seu comportamento “acumulador” de papéis...); tudo isso revela sua alta capacidade de elaboração intelectual e de astúcia em materializar iniciativas;

Dizer que é compromissada com a educação pública, gratuita, laica e de qualidade social é pouco, pois suas contribuições para a política e a legislação educacional foram fundamentais, a exemplo de sua participação no processo constituinte federal e estadual, na construção de propostas democráticas (quase sempre de modo coletivo, sua marca característica) para a LDB, para os PNEs, para os PEEs entre tantas outras incontáveis contribuições de âmbito e menor alcance, mas não menos importantes;

Dizer que dá atenção ao “chão da escola” é pouco, pois no trato com estudantes, pais e mães, funcionárias/os, docentes, gestoras/es de escolas, entende e, principalmente, ouve e dialoga com todas as pessoas, como sujeitos políticos;

Dizer que se preocupa com suas aulas e demais atividades didáticas é pouco, pois seus alunos e alunas, orientandos e orientandas, monitores e monitoras, ouvintes, entre outras pessoas participantes de cursos e disciplinas sempre lembram de sua dedicação, atualização e ousadia no trato de temas e abordagem de assuntos;

Dizer que está em constante busca de uma maior compreensão da realidade é pouco, diante de suas percepções, posições, projetos e obras expressas em suas pesquisas e em toda a sua produção intelectual e sua atuação profissional;

Dizer que se interessa por dados é pouco, diante de suas leituras, associações e interpretações sempre articuladas com as políticas, os interesses e as disputas que permeiam o tratamento desses dados;

Dizer que se envolve com entidades da educação e similares é pouco, pois além da sua participação e atuação, sua presença é sempre requerida em eventos, atos e celebrações – as pessoas mais próximas costumam brincar que, por si só, **Lisete** é uma senão várias entidades;

Dizer que sua vida espiritual é “irrelevante” é pouco, diante da sua aura (para quem acredita, claro!), dos diferentes elementos de que ela se cerca, como a “espada de São Jorge”, o “o pote com alho e sal grosso”, suas imagens religiosas e seu colar de contas azuis – ou seriam vermelhas? –, apenas “para ajudar”...;

Dizer que gosta de uma boa mesa é pouco, pois seu apreço por caipirinha, feijoada, bacalhau, peru de Natal, e também por um bom vinho, com pizzas, massas e que tais, tudo isso devidamente acompanhado de adoráveis conversas,

articulações e canções nos inesquecíveis momentos coletivos compartilhados com tanta gente;

Dizer que é uma guerreira é pouco, assim como também é pouco dizer que é resiliente, pois é exemplo de tenacidade e superação também no enfrentamento de fortes contratempos de saúde;

Dizer que trata com todo cuidado as pessoas de suas relações é pouco, diante da afetividade, do carinho e da atenção para com amigas e amigos, familiares e pessoas próximas, tanto de longa data quanto mais recentes;

Dizer qualquer coisa positiva de **Lisete** é pouco, pois tudo seria muito pouco – desconfiamos até que os dicionários ainda não contêm adjetivos suficientes para tal qualificação;

Assim sendo, talvez seja necessário e suficiente dizer apenas que é um privilégio te conhecer e estar perto de você em alguns de seus momentos...

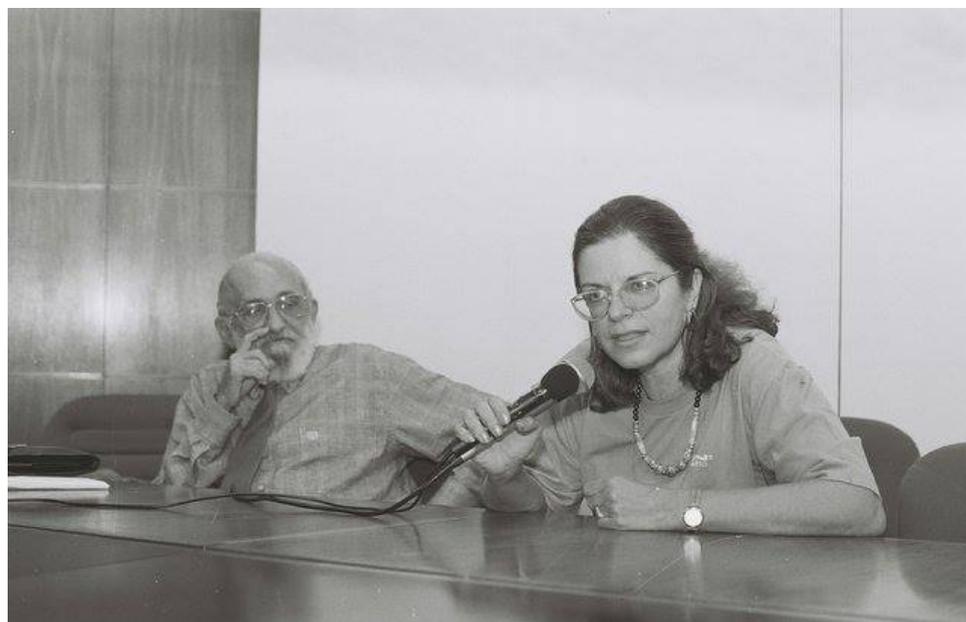
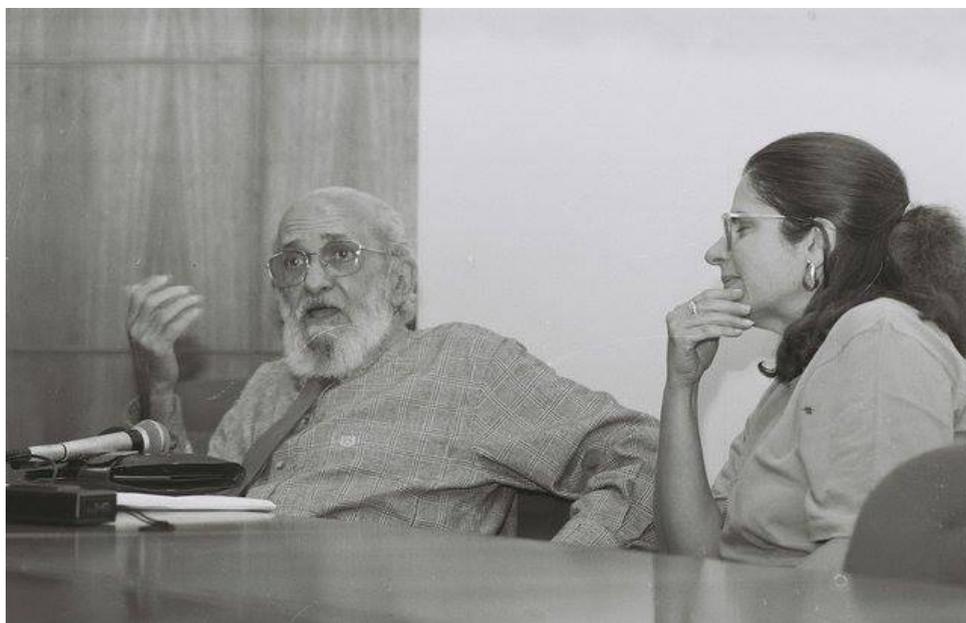
Parabéns, **Lisete**, pelo título de PROFESSORA EMÉRITA! Com muito reconhecimento de todas e todos nós.

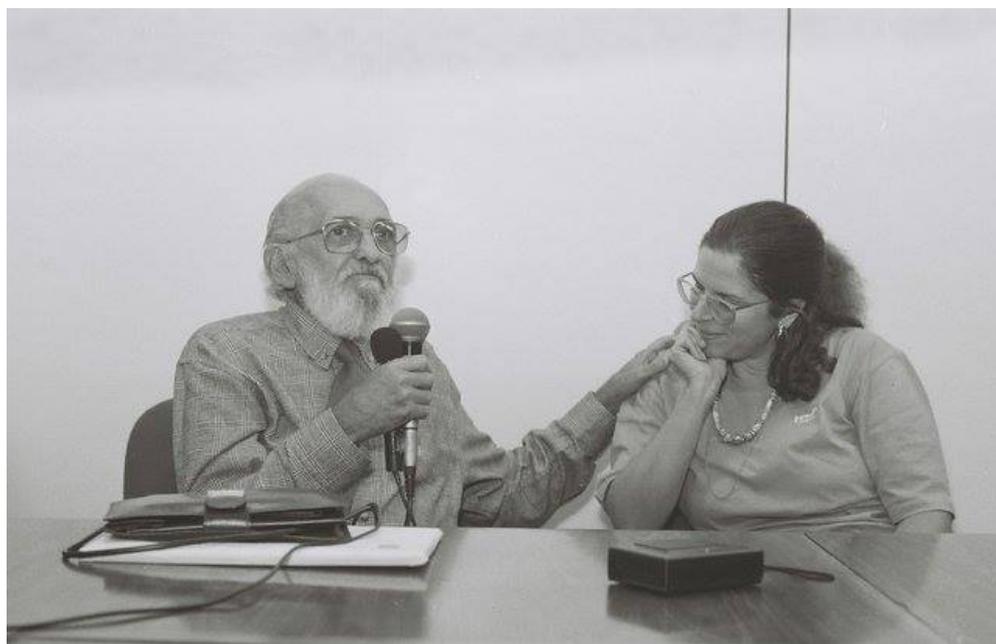
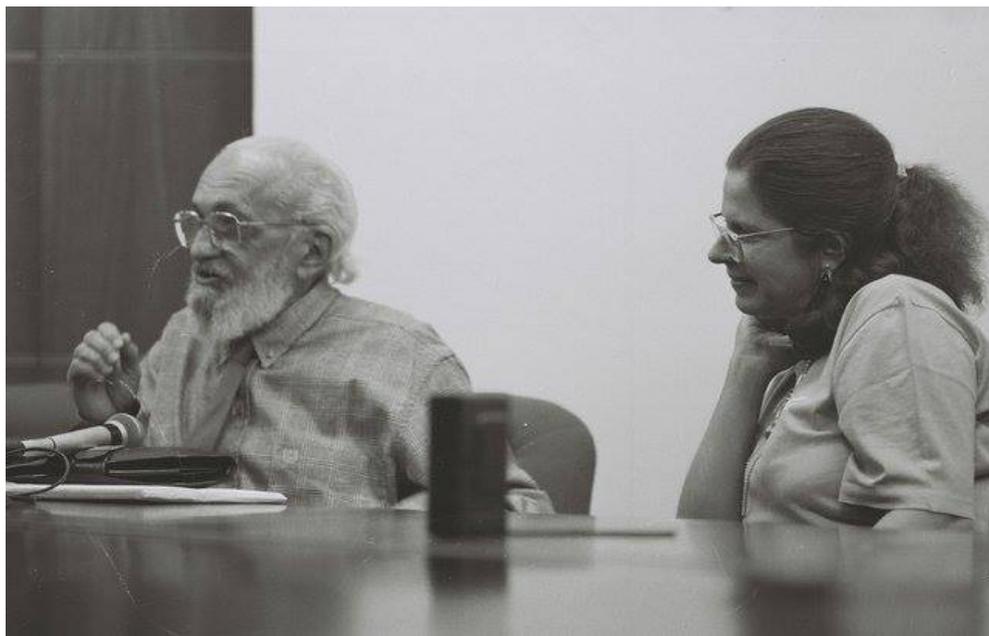
Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação – EDA

São Paulo, junho de 2020

Em plena pandemia da Covid-19 no Brasil e no mundo...

Álbum de Fotos





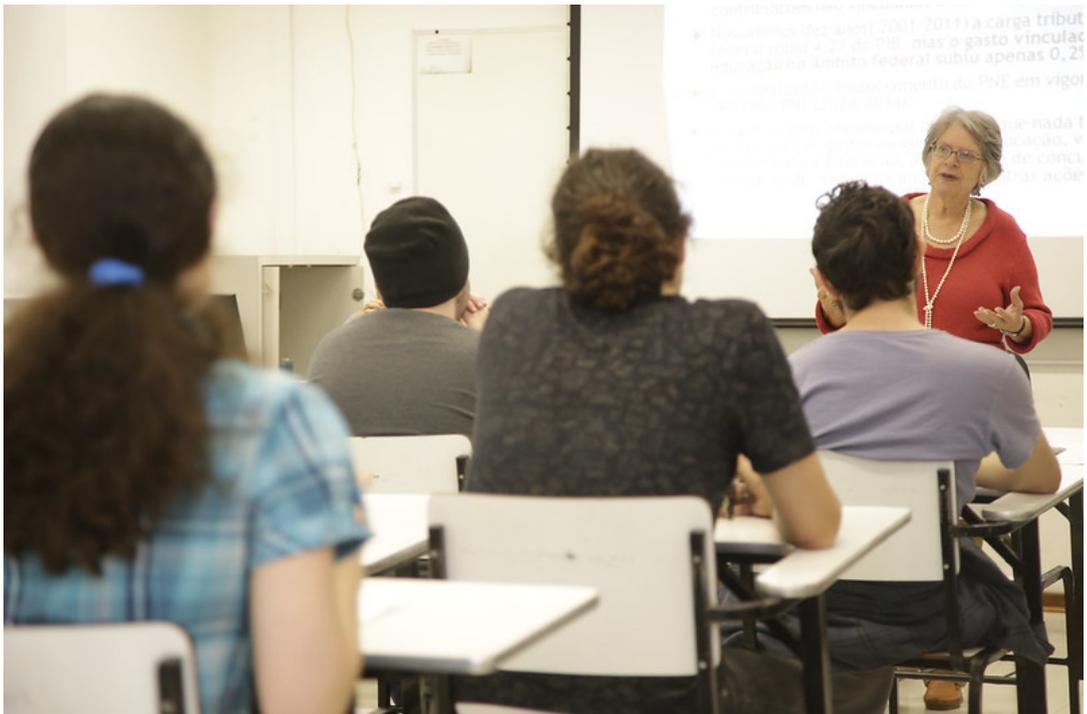
















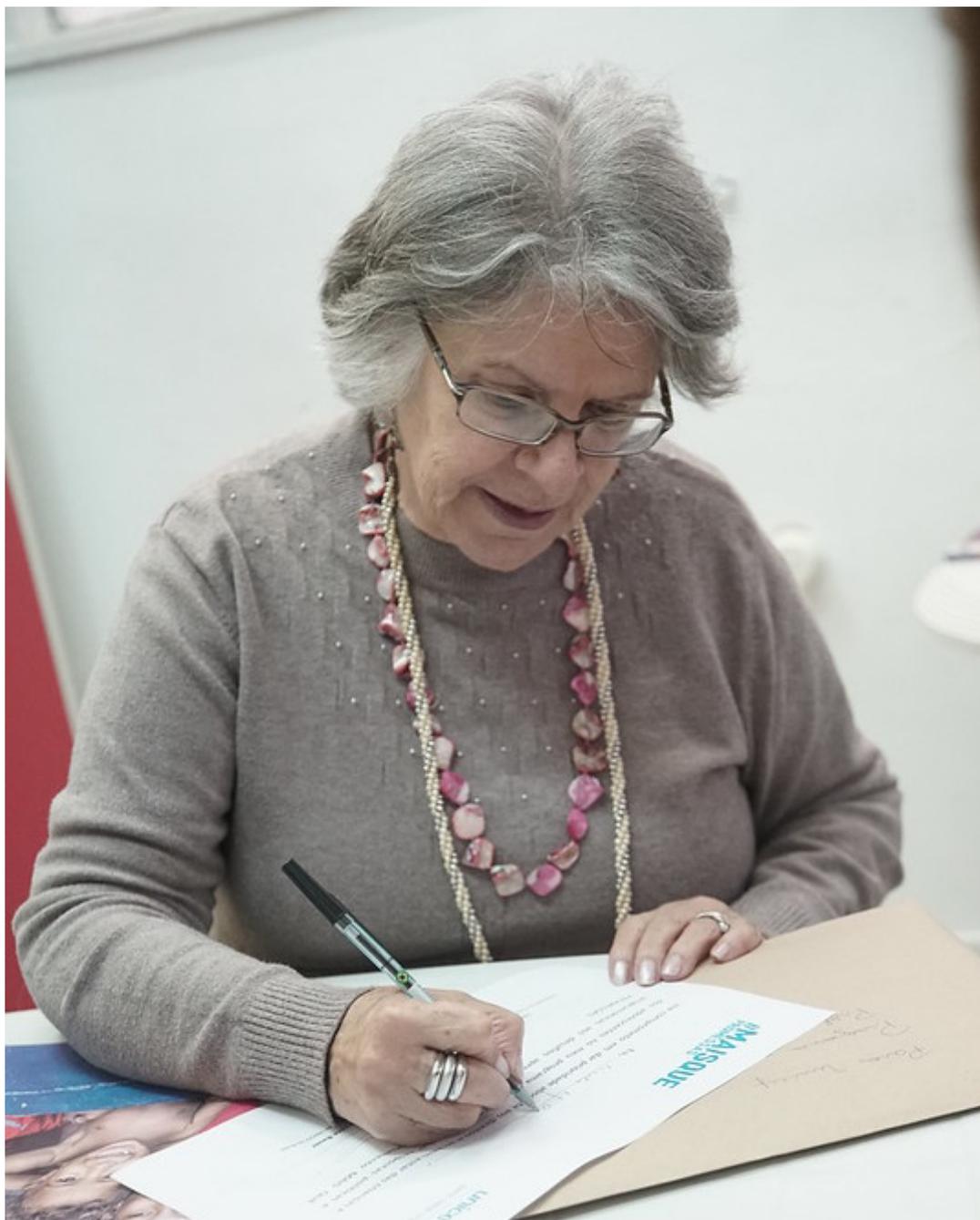












Fontes dos textos publicados

ARELARO, L. R. G.; CABRAL, M. R. M. Paulo Freire: por uma teoria e praxis transformadora. *Rizoma Freiriano*, v. 23, p. 54-64, 2017.

ARELARO, L. R. G. Ousar resistir em tempos contraditórios: a disputa de projetos educacionais. In: José Claudinei Lombardi; Lombardi, J.C. (Org.). *Crise capitalista e educação brasileira*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2016, p. 45-55.

ARELARO, L. R. G. Formulação e Implementação de Políticas Públicas em Educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educação e Sociedade*, v. 28, p. 899-919, 2007.

ARELARO, L. R. G.; SILVA, S. Avaliando Políticas Sociais no Brasil: algumas diretrizes fundamentais. In: Shirley Silva; Lisete R. G. Arelaro. (Org.). *Direitos Sociais, Diversidade e Exclusão. A Sensibilidade de quem as vive*. 1ed. Campinas/SP: Mercado das Letras, 2018, v. 1, p. 15-48.

ARELARO, L. R. G.; HELENE, O.; HORODYNSKI-MATSUSHIGUE, L. B.; CAMARGO, R. B. Passando a Limpo o Financiamento da Educação Nacional: algumas considerações. *Revista da ADUSP*, São Paulo, n.32, p. 30-42, 2004.

ARELARO, L. R. G.; GIL, J. Política de fundos na educação: duas posições. In: Maria José Rocha Lima; Maria do Rosário de Almeida; Vital Didonet. (Org.). *FUNDEB - Dilemas e Perspectivas*. 1ed. Brasília - DF: Edição Independente, 2005, v. I, p. 53-65.

ARELARO, L. R. G. A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: Vários Autores. (Org.). *Municipalização do Ensino no Brasil - Algumas Leituras*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 1999, v. 1, p. 61-89.

ARELARO, L. R. G. O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação e Sociedade*, v. 26, p. 1039-1066, 2005.

ARELARO, L. R. G. A quem interessa a antecipação do Ensino Fundamental? *Caderno CEDES*, v. 37, p. 155-178, 2017.

ARELARO, L. R. G. JACOMINI, M. A.; KLEIN, S. B. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. *Educação e Pesquisa*, v. 37, p. 35-51, 2011.

ARELARO, L. R. G. Não só de palavras se escreve a educação infantil, mas de lutas populares e avanço científico. In: FARIA, Ana Lucia G. de; MELLO, Suely A. (Org.) *O mundo da escrita no universo da pequena infância*. 3ªed. Campinas/SP: Autores Associados, 2012, v. 1, p. 21-43.

Fontes dos textos publicados

Paulo Freire: Por uma teoria e práxis transformadora. In: Carlota Boto. (Org.). Clássicos do pensamento pedagógico. 1ed.Uberlândia: EDUFU, 2019, v. 9, p. 267-292.

Avaliando Políticas Sociais no Brasil: algumas diretrizes fundamentais. In: Shirley Silva; Lisete R. G. Arelaro. (Org.). Direitos Sociais, Diversidade e Exclusão. A Sensibilidade de quem as vive. 1ed.Campinas/SP: Mercado das Letras, 2018, v. 1, p. 15-48.

A quem interessa a antecipação do ensino fundamental? Cadernos cedex (impresso), v. 37, p. 155-178, 2017.

O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. Educação e Pesquisa (USP.Impresso), v. 37, p. 35-51, 2011.

O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. Educação e Sociedade, v. 26, p. 1039-1066, 2005.

Passando a Limpo o Financiamento da Educação Nacional: Algumas considerações. Revista ADUSP, São Paulo, , v. 32, p. 30 - 42, 01 abr. 2004.

A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: Vários Autores. (Org.). Municipalização do Ensino no Brasil - Algumas Leituras. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 1999, v. 1, p. 61-89.

Ousar resistir em tempos contraditórios: a disputa de projetos educacionais. In: José Claudinei Lombardi; Lombardi, J.C. (Org.). Crise capitalista e educação brasileira. 1ed.Uberlândia: Navegando Publicações, 2016, v. 1, p. 45-55.

Não só de palavras se escreve a educação infantil, mas de lutas populares e avanço científico. In: FARIA, Ana Lucia G. de; MELLO, Suely A. de -. (Org.). O mundo da escrita no universo da pequena infância. 3ªed.Campinas/SP: Autores Associados, 2012, v. 1, p. 21-43.

Política de fundos na educação: duas posições. In: Maria José Rocha Lima; Maria do Rosário de Almeida; Vital Didonet. (Org.). FUNDEB - Dilemas e Perspectivas. 1ed.Brasília - DF: Edição Independente, 2005, v. I, p. 53-65.

Este livro utilizou as fontes tipográficas
Crimson Text, DIN Next LT Pro e Kohinoor Bangla,
e foi terminado em abril de 2020,
em São Paulo.



Este livro reúne escritos sobre políticas públicas em educação da Lisete Arelaro, Professora Emérita da Faculdade de Educação da USP. São estudos fundamentais para a reflexão sobre a educação brasileira e uma profunda e enfática defesa do direito à educação e da educação pública de qualidade.

· FE USP