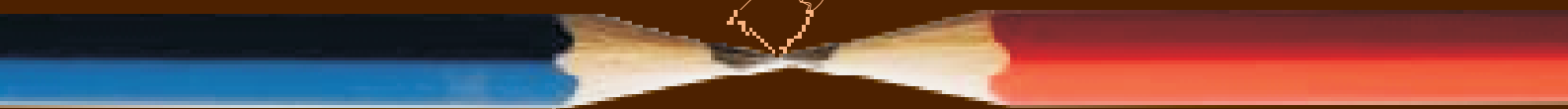


Conhecimentos *Pedagógicos*

Política educacional no Brasil



**POLÍTICAS EDUCACIONAIS,
REFORMAS EDUCATIVAS E O
DIREITO À EDUCAÇÃO**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Clélio Campolina Diniz
Reitor

Rocksane de Carvalho Norton
Vice-Reitora

Pró-Reitoria de Graduação

Antônia Vitória Soares Aranha
Pró-Reitora

André Luiz dos Santos Cabral
Pró-Reitor Adjunto

Fernando Selmar Rocha Fidalgo
Coordenador do Centro de Apoio à Educação a Distância

Ione Maria Ferreira de Oliveira
Coordenadora da UAB UFMG

Faculdade de Educação

Samira Zaidan
Diretora

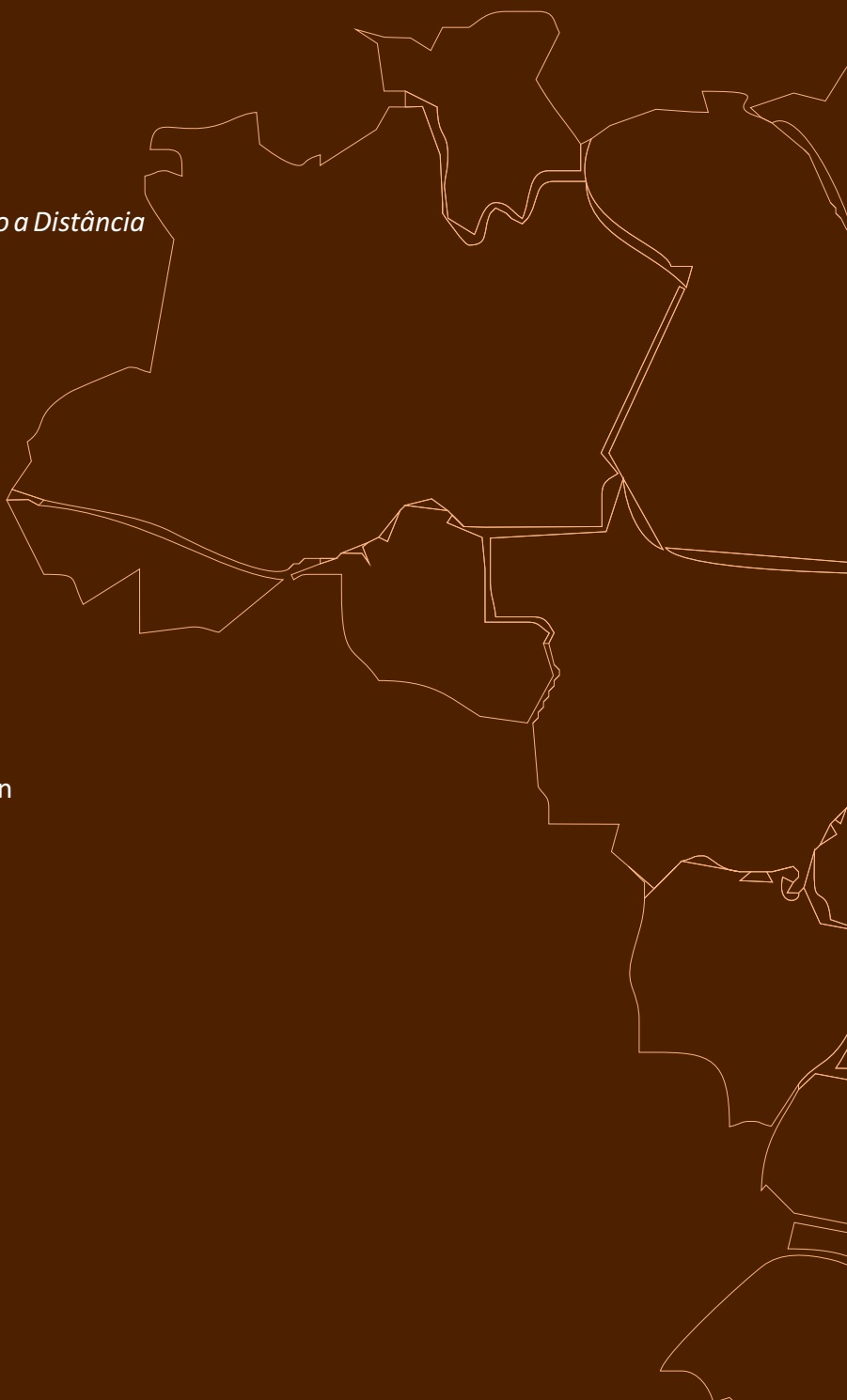
Antônio Júlio de Menezes Neto
Vice-Diretor

Curso de Pedagogia UAB-UFMG

Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben
Coordenadora Geral

Tânia Margarida Lima Costa
Vice-Coordenadora Geral

Sérgio Dias Cirino
Coordenador do Eixo Integrador



Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

POLÍTICAS EDUCACIONAIS, REFORMAS EDUCATIVAS E O DIREITO À EDUCAÇÃO

**Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben
Tânia Margarida Lima Costa
(organizadoras)**

**Belo Horizonte
CURSO DE PEDAGOGIA UAB UFMG
FAE/UFMG
2010**

ORGANIZADORAS Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben
Tânia Margarida Lima Costa

ASSESSORA PEDAGÓGICA Elza Vidal de Castro

REVISORA Maria Ribeiro dos Santos

PRODUTOR EDITORIAL Marcos Alves
Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

© 2010, Os autores e organizadores

© 2010, Curso de Pedagogia UAB UFMG

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização escrita do editor.

Ficha Catalográfica

P379p	Peixoto, Maria do Carmo de Lacerda Políticas educacionais, reformas educativas e o direito à educação / Maria do Carmo de Lacerda Peixoto ; Ângela Imaculada Loureiro de Freitas Dalben, Tânia Margarida Lima Costa (organizadoras) – Belo Horizonte : UFMG, Faculdade de Educação, 2010. 44 p. : il. (Conhecimentos pedagógicos) Obra produzida para o curso de Pedagogia da Universidade Aberta da UFMG. Inclui bibliografia. ISBN: 978-85-8007-011-8 1. Educação e Estado -- Brasil. 2. Reforma do ensino -- Brasil. I. Dalben, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas. II. Costa, Tânia Margarida Lima. III. Título. IV. Série. CDD:379.81 CDU: 37.014(81)
-------	--

Elaborada pela DITTI – Setor de Tratamento da Informação
Biblioteca Universitária da UFMG

FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UFMG
Curso de Pedagogia UAB UFMG
Av. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte-MG
Tel. 31 3409-7477

POLÍTICAS EDUCACIONAIS, REFORMAS EDUCATIVAS E O DIREITO À EDUCAÇÃO

● ● ● ● ● AUTORA

Maria do Carmo de Lacerda Peixoto

Graduada em Sociologia, com Mestrado em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de Brasília e em Administração da Educação pela Fundação Getúlio Vargas, é Doutora em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Na Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, órgão do Ministério da Ciência e Tecnologia, atuou no planejamento para o apoio às áreas de educação e saúde. É professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, tendo integrado o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Na administração central da universidade implantou e dirige a Diretoria de Avaliação Institucional, e, no contexto do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, preside a Comissão de Avaliação dessa universidade. Pesquisadora da temática das políticas para a educação, em especial as políticas para a educação superior, é autora de diversas publicações nessa área.

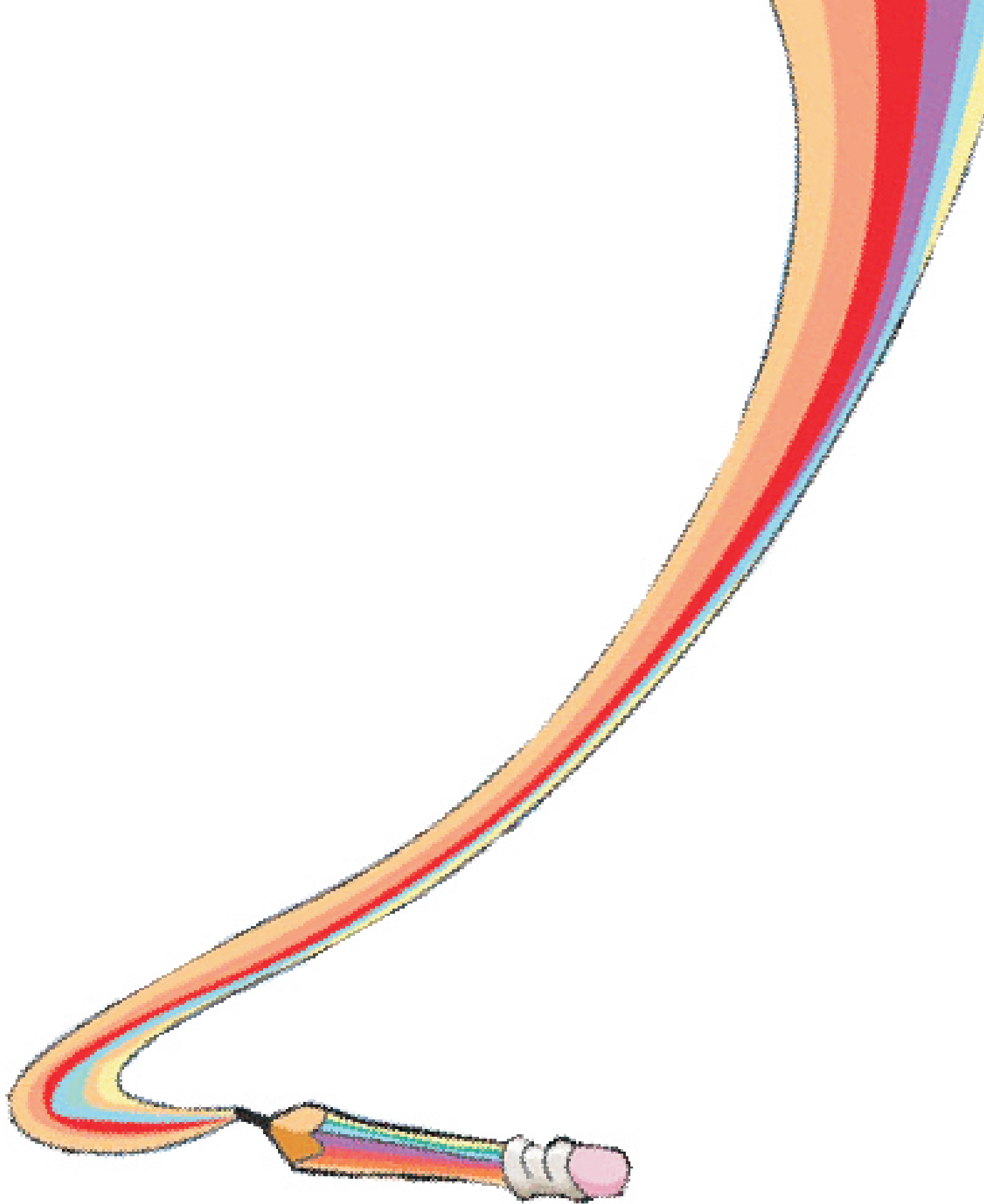
● ● ● ● ● EMENTA

A educação como direito nas constituições brasileiras. O cenário internacional e as políticas educacionais no Brasil. As reformas da educação na sociedade contemporânea: reformas no Brasil. As políticas educacionais e a qualidade do ensino.



● ● ● ● ● ● **SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO	9
1. A EDUCAÇÃO COMO DIREITO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS ...	11
2. O CENÁRIO INTERNACIONAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS	15
3. AS REFORMAS DA EDUCAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	20
3.1 As reformas da educação no Brasil	22
4. AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A QUALIDADE DO ENSINO	27
5. CONCLUSÃO	32
6. REFERÊNCIAS	34
ORIENTAÇÃO DE ESTUDO	37
ESTUDO COMPLEMENTAR	43



INTRODUÇÃO

As políticas desempenham papel de grande importância na vida das sociedades. Seu processo de elaboração constitui momento significativo da participação dos diversos setores sociais, cujo objetivo é estabelecer normas de conduta comuns a todos os seus membros. Por meio delas são estruturados os deveres e direitos dos indivíduos, bem como definidas as formas de exercitá-las. A definição de prioridades das demandas sociais a serem atendidas, contudo, depende do jogo de forças presente entre os diversos grupos ou classes que compõem a sociedade no momento em que as políticas estão sendo elaboradas.

Quanto à estruturação da educação como um direito de cidadania, o momento inicial localiza-se no século XVIII, após a Revolução Francesa. Nessa época, a formação dos indivíduos dentro dos valores burgueses e orientados pelos princípios liberais torna-se questão crucial na organização da sociedade. É nessas circunstâncias que a educação pública, parte integrante das obrigações do Estado, começa a se constituir (LOPES, 1982).

Assim como nas demais políticas, é por meio da legislação que são estabelecidos e regulamentados os deveres e direitos nas políticas educacionais. Por cumprir a educação papel relevante na realização dos projetos e metas formulados para o País, essas políticas estão, muitas vezes, a eles associadas. Por essa razão, as leis são formuladas visando apresentar soluções para os problemas que foram identificados pela sociedade.

A análise das políticas educacionais brasileiras permite verificar que elas mantêm relação estreita com o cenário político, econômico e social do país e com as alterações que nele se processam, recebendo suas influências. Essas alterações contribuem, de forma importante, para que as políticas se intensifiquem ou mudem de sentido e para a produção de reformas de maior ou menor abrangência, segundo características que variam conforme o que lhes é demandado.

Nessa perspectiva, o objetivo do presente artigo é abordar as políticas educacionais brasileiras que foram levadas a efeito a partir do final do século XX. Para tanto, toma-se como ponto de partida o tratamento dado ao direito à educação na legislação, a partir da identificação da sua presença ou ausência na lei maior, que é a Constituição. Procura-se mostrar que nessa trajetória, desde a primeira Carta Magna promulgada com a Independência do Brasil até a atual Constituição Federal, a educação como direito é um processo em construção. A lenta transformação desse direito, conforme mostram esses documentos, indica que sua concretização vem acontecendo de modo progressivo e consoante as características da história do País.

Na sequência, serão analisadas mudanças que ocorrem no cenário político, econômico e social internacional, a partir da década de 1970, a quais terão grande importância na

definição das políticas educacionais mais recentes, ao impulsionar a produção de reformas educativas de grande abrangência. A seguir, serão discutidas essas reformas destacando-se os princípios que as caracterizam de forma mais acentuada, bem como seus objetivos e metas. O artigo se encerra com a abordagem de um dos pontos centrais do direito à educação, ou seja, o seu papel na promoção da igualdade social, ressaltando a questão da qualidade como um dos seus componentes mais importantes.

1. A EDUCAÇÃO COMO DIREITO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Durante o Império e o primeiro período republicano, as regulamentações para a educação brasileira ainda se fazem presentes de modo bastante restrito nas constituições, estando de forma um pouco mais destacada nas legislações complementares. A primeira Constituição brasileira foi promulgada, em 1824, logo após a Independência. Foi a de maior duração até os dias atuais, vigorando por 65 anos e orientando a legislação brasileira ao longo de todo o período imperial. Baseada em princípios liberais moderados, sua principal característica reside no objetivo de tentar assegurar, no texto da lei, a efetiva separação entre a Colônia e a Metrópole. A temática da educação nela se faz presente de forma bastante restrita, sendo objeto de apenas um artigo, que estabelece a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos.

A característica marcante da Constituição de 1891, por sua vez, a primeira da República, é o estabelecimento de regulamentação com o objetivo de assegurar a autonomia das antigas províncias perante o poder central, no contexto da organização de uma república federativa. Além disso, e de acordo com princípios liberais característicos do regime republicano, nela é definido o exercício do direito político do voto, com a instituição do voto direto para homens maiores de 21 anos, ao mesmo tempo em que se estabelece a separação entre Estado e Igreja. Embora um pouco mais acentuada do que na anterior, a presença da educação nesse texto permanece ainda restrita, sendo nele definidas as atribuições da União para com o ensino superior e com a instrução primária e secundária no Distrito Federal. As condições para a satisfação da educação como um direito de cidadania estão estabelecidas entre as atribuições das províncias, as quais são responsáveis por determinar a natureza, o número e a abrangência da educação pública (CURY, 2001). Nesse período, a instrução primária era responsabilidade das províncias, cuidando o poder central da formação das elites, com a oferta do ensino superior e do ensino secundário preparatório para o acesso ao ensino superior. A separação entre Estado e Igreja, por sua vez, vai repercutir na determinação constitucional de proibir o ensino religioso nos estabelecimentos públicos. Essa primeira constituição republicana proíbe, ainda, o voto dos analfabetos, o que significa ter sido promovida a exclusão de um direito de cidadania, situação que somente será superada quando da aprovação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1934 foi elaborada em seguida ao período de grande mobilização social encerrado com a chamada Revolução de 1930, ocasião na qual se tornou manifesta a grande insatisfação existente entre as oligarquias e o sistema republicano vigente. O embate entre os setores agrário-exportador e urbano-industrial, que ocorre nesse movimento, e as mudanças proporcionadas com a acentuação dos processos de urbanização e industrialização nas primeiras décadas do séc. XX encaminham para a introdução de uma série de transformações políticas na sociedade brasileira. Nesse contexto, a economia brasileira deixa o estágio de desenvolvimento baseado na produção e exportação de produtos agrícolas – atividade realizada principalmente nos latifúndios –,

indo para uma outra etapa em que será preciso incorporar, àquela base, a atividade industrial, a vida urbana e as novas classes sociais (operários, classes médias), as quais irão reclamar seus direitos e exercer participação política. No campo econômico, como reação à crise internacional de 1929, observa-se o esforço para favorecer internamente o processo de substituição de importações, de modo a assegurar o desenvolvimento industrial. Nessas circunstâncias, vão ser realizadas reformas educacionais em vários estados, suscitadas, principalmente, pela preocupação com a qualidade da educação que é oferecida e com as demandas educacionais apresentadas pelo processo de desenvolvimento econômico do país. Merece registro, ainda, a criação, em 1931, do Ministério da Educação.

Nesse conjunto de mudanças, a Constituição de 1934 dá maior destaque à educação dedicando a ela um capítulo, bem como alguns artigos presentes em outros capítulos. A estrutura anterior de relações entre a União e os estados é mantida, introduzindo-se, agora, a gratuidade para o ensino primário e a frequência obrigatória a esse ensino, bem como é estendido esse nível de ensino aos adultos. De modo diferente do que ocorreu com a Constituição anterior, a de 1934 estabelece o ensino religioso nas escolas públicas, de frequência facultativa, ao mesmo tempo em que concede apoio ao ensino privado por meio da isenção de impostos. Embora o ensino primário permaneça sob responsabilidade dos estados e municípios, a União é agora responsável por legislar sobre a educação em geral, além de coordenar e centralizar as políticas públicas para a educação. Os objetivos dessas últimas medidas são: a constituição do Brasil como Nação, a construção da sua unidade territorial e social e a escolarização a população de forma adequada para participar no trabalho industrial e na vida política.

Aspecto de grande importância da Constituição de 1934 é que, pela primeira vez, se define a vinculação da receita de impostos para a educação, estabelecendo-se que, do total de impostos arrecadados, a União deve gastar 10% com educação e os estados e o Distrito Federal, 20%. São também instituídas normas determinando a elaboração do Plano Nacional de Educação, a oferta do ensino na língua pátria e o concurso público como exigência para o exercício da profissão de professor, a qual passou a ser isenta de impostos. Em suma, as mudanças no cenário político, econômico e social desse momento contribuíram para que a educação, de fato, começasse a assumir importância na formulação das políticas brasileiras.

Por sua vez, o período autoritário que se instaura com a implantação do Estado Novo, em 1937, vem acompanhado por uma série de mudanças a partir das quais são construídas as bases para a modernização do Estado brasileiro. Em comparação com a anterior, a Constituição de 1937 traz poucas novidades do ponto de vista da educação, destacando-se a ênfase que é posta no ensino vocacional e profissional, bem como a omissão dessa Carta Magna em relação às demais modalidades de ensino. O poder central promove reformas educacionais específicas, por meio das Leis Orgânicas do Ensino, sendo seu exemplo mais significativo a Lei Orgânica do Ensino Secundário, de 1942, promulgada em conformidade com a ênfase atribuída pelo texto constitucional ao ensino vocacional e profissional.

No início da década de 1940, a ditadura Vargas começa a perder legitimidade, questionando-se suas posições favoráveis ao Eixo durante a Segunda Guerra Mundial. O final desse processo se dá com o fim do Estado Novo no final de 1945. Restabelecem-se, então, o estado de direito e a autonomia federativa, suspensos pela Constituição Federal de 1937, verificando-se, ao mesmo tempo, o início de um período de crescimento da indústria. Nesse contexto, a educação da população passa a ser percebida como requisito importante a ser atingido para que o País alcance a modernização e o desenvolvimento econômico e social, principalmente no que diz respeito à sua capacidade de preparar para o trabalho. Já desde meados da década de 1940, maior atenção vinha sendo atribuída ao ensino secundário e ao técnico, para formar os trabalhadores demandados pela indústria pesada que então se estabelecia e pela indústria automobilística, que vai se instalar na década de 1950.

A Constituição de 1946 retoma, então, grande parte dos princípios que caracterizaram a de 1934. Estabelece, ainda, como competência da União, legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional e modifica a vinculação de recursos de impostos para a educação, ficando a União obrigada a aplicar 10% e os estados e municípios 20% da receita de impostos. São mantidas as orientações de que os estados e o Distrito Federal organizem seus sistemas de ensino e de que a União organize o sistema federal e o dos territórios.

Na vigência dessa constituição, foi aprovada, em 1961, após um longo período de debates no Congresso Nacional, a Lei Nº 4.024, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Em 1964, nova fase de autoritarismo político é instalada no País, numa estratégia de adequação entre o modelo político e o econômico de base capitalista. Os processos de industrialização e o de urbanização se acentuam ainda mais, acelerando-se o ritmo de desenvolvimento econômico. Promovidas pelo governo central, são realizadas a reforma do ensino superior, em 1968, e a do ensino de 1º e 2º graus, em 1971. A primeira reforma teve por objetivo responder às demandas crescentes por ensino superior, como consequência da expansão de matrículas que se verificou no ensino primário e secundário e da necessidade de formação de pessoal para atender às demandas do crescimento econômico. Os objetivos da segunda reforma, por sua vez, concentraram-se na contenção da demanda pelo ensino superior por meio da profissionalização do ensino médio e da ampliação da escolaridade obrigatória para atender às necessidades de mão-de-obra reclamadas pelo desenvolvimento econômico.

A Constituição de 1967, do período militar, foi concebida ainda quando as liberdades políticas não haviam sido suprimidas e, por isso, seus dispositivos relativos à educação não chegam a expressar um rompimento com os conteúdos presentes na constituição anterior. Os princípios constantes do capítulo referente à educação estão mais próximos dos que foram fixados na LDB de 1961 e expressam, principalmente, a presença dos interesses políticos do ensino particular em garantir acesso aos recursos públicos para a educação. Em relação ao financiamento, no entanto, essa constituição retrocede, de forma grave, em comparação com as anteriores, tendo sido eliminada a vinculação do percentual da receita de impostos para a educação. Nessas circunstâncias, nova

vinculação só será estabelecida com a Emenda Constitucional Nº 24, de 1º de dezembro de 1983, regulamentada pela Lei Nº 7.348, de 24 de julho de 1985, que definiu a obrigatoriedade de a União aplicar 13% da receita de impostos e de os estados, Distrito Federal e municípios aplicarem 25% dessa receita na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O esgotamento do regime militar na década de 1980 tem seu desfecho com o movimento por eleições diretas e a posse de um presidente civil. A partir de 1986, o cenário educacional será fortemente marcado pela mobilização social em torno da Assembleia Nacional Constituinte. Num contexto de grandes mudanças políticas, sociais e econômicas que se processavam tanto interna como externamente ao país, a Constituição de 1988 é a que mais extensamente trata as questões educacionais, em seus diferentes níveis e modalidades e nos mais diversos conteúdos. A *Constituição Cidadã*, como foi denominada em razão do detalhamento dos aspectos ligados aos direitos de cidadania, propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, estabelecendo, para tanto, igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. Esse caráter se revela, de forma mais clara, na sua concepção dos princípios da educação e na definição dos deveres do Estado nesse campo, tendo avançado mais em relação às posições até então assumidas pelas demais constituições. Nela também há maior articulação entre as esferas do Poder Público, sintetizada na afirmação de que os sistemas de ensino serão organizados em regime de colaboração. Ao vincular recursos para a educação, por sua vez, a Constituição de 1988 estabeleceu os percentuais de 18% para a União e 25% para os estados e municípios, indicando a prioridade a ser dada às necessidades do ensino obrigatório. Assegurou-se, ao mesmo tempo, a possibilidade de transferência de recursos públicos para instituições privadas que comprovassem ter finalidade não-lucrativa. O texto constitucional prevê, ainda, a edição de lei destinada a estabelecer o Plano Nacional de Educação, bem como determina a concentração de esforços do Poder Público para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Pouco depois de essa Constituição Federal ser aprovada em 1990, foi sancionada a Lei Nº 8.069, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse documento é um dos marcos mais importantes e inovadores da legislação brasileira do ponto de vista da garantia de direitos, ao considerar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Em 1996, finalmente, é aprovada a Lei Nº 9.394, que estabeleceu novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Como se observa, o estudo da trajetória das constituições brasileiras é etapa importante da reflexão sobre as políticas educacionais. Como afirma Vieira (2007), as constituições são documentos escritos para serem divulgados e incorporados à vida pública, são instrumentos formais que prescrevem regras e contribuem para a formação de um aparato jurídico no País. Elementos constitutivos da administração pública, elas definem estratégias e registram políticas em conformidade com os contextos em que são produzidas. Expressam os ideais predominantes, sejam eles liberais, conservadores ou reformistas e, em todos os casos, podem vir a reforçar interesses e privilégios de determinados grupos em relação a outros.

2. O CENÁRIO INTERNACIONAL E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

Para a adequada compreensão das atuais políticas educacionais brasileiras, é necessário analisar as alterações que ocorreram, no plano internacional, no campo econômico, político e social, a partir do final do século passado. Como se verá a seguir, as políticas educacionais que foram implantadas para fazer frente a essas mudanças em diversos países do mundo, apresentam características similares às que foram postas em execução no Brasil.

A reconstrução dos países atingidos pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial se fez sob a liderança dos Estados Unidos, e a década de 1960 sintetiza um conjunto de características de grande importância resultantes do período que a antecedeu. Nessa época, em número grande de países, tanto de centro como da periferia do sistema internacional, o crescimento econômico se acelera, ao mesmo tempo em que se expande a aplicação de medidas de proteção social por parte do Estado. Inicialmente promovidas em decorrência da destruição, abandono e pobreza gerados pela situação de guerra, essas medidas vão, posteriormente, atender às reivindicações formuladas tendo em vista o acesso aos direitos de cidadania na área social.

Nas relações de trabalho, por sua vez, os direitos trabalhistas são fortemente regulados e realizam-se num contexto de pleno emprego da população. Por sua vez, as relações internacionais são mais estáveis, embora conduzidas de forma tensa, tendo a chamada *guerra fria* como seu principal símbolo. No comércio internacional, o período é de acentuado crescimento, difundindo-se a prática da implantação de filiais de firmas em países diferentes das nações de origem.

Essa situação só começa a mudar a partir da década de 1970, quando ocorrem os chamados *choques do petróleo*. Com a súbita elevação dos preços do barril de petróleo, esses choques vão representar séria ameaça à manutenção da produção nos países que dependem desse insumo para produzir, entrando em conflito com as necessidades de expansão do grande capital transnacional.

Ao mesmo tempo, os avanços produzidos em diversas áreas das ciências, principalmente na microeletrônica, vão contribuir, de forma significativa, para a transformação do processo produtivo industrial, tornando-se a tecnologia também matéria-prima desse processo. Nesse contexto, a sistemática de trabalho até então vigente, caracterizada por alto grau de mecanização e forte divisão técnica de funções, exigia do trabalhador apenas o domínio de suas habilidades motoras. O predomínio da automação e o uso de novo tipo de máquinas fazem com que essa sistemática passe a exigir do trabalhador maior flexibilidade, criatividade e rapidez de raciocínio. Essas mudanças introduzem alterações, também, no processo educacional pois o sistema produtivo passa a demandar que ele,

além de desenvolver as competências do trabalhador, seja também capaz de desenvolver no indivíduo as disposições flexíveis exigidas pelo processo de trabalho.

Nesse cenário, a globalização e o endividamento externo dos países em desenvolvimento se aceleram, comprometendo a formulação de políticas. A globalização é um processo que se inicia no final do século XX, ocasião em que a acumulação de capital, que já havia se disseminado por todo o mundo, passa a ter a capacidade de funcionar em escala planetária. Essa atuação verdadeiramente global se estrutura com base na nova infraestrutura que as tecnologias de informação e comunicação proporcionam, e envolve os principais processos e componentes do sistema econômico (CASTELLS 1999, p.111). Trata-se, aqui, de **um movimento de integração de economias e mercados nacionais** que não compreende apenas o fluxo monetário e de mercadorias. Esse processo implica a interdependência dos países e das pessoas, além da uniformização de padrões. Está ocorrendo em todo o mundo e também no espaço social e cultural. Por sua vez, o processo de expansão capitalista, que conduziu ao elevado endividamento externo dos países foi objeto da aplicação, pelo Banco Mundial, de um conjunto de reformas estruturais, de caráter liberal, privatista e ortodoxo do ponto de vista monetário, denominadas, nos final dos anos 1980, *Consenso de Washington*. Os eixos dessas reformas são: equilíbrio orçamentário por meio da redução dos gastos públicos; abertura comercial e facilitação da importação; reformulação das normas para favorecer o ingresso de capital estrangeiro nos países endividados; eliminação da intervenção do Estado nos mercados domésticos; e privatização das empresas e serviços públicos (SOARES, 1998).

Os países endividados, principalmente os das economias emergentes, sofreram pressões de instituições político-financeiras supranacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), para atingir metas para o pagamento das dívidas e inserir-se numa relação de mercado internacional que nem sempre é favorável a eles. Dessa forma, ocorre uma redução no grau de autonomia que os governos têm para definir suas políticas econômicas, ao mesmo tempo em que, com o processo de globalização, a grande mobilidade do capital vai criar dificuldades para os governos conseguirem ter controle sobre as políticas econômicas de seus países.

Nesses termos, o cenário que caracteriza o momento atual é bem distinto daquele do pós-guerra. O crescimento econômico tornou-se mais lento e mais desigual e as medidas de proteção social oferecidas pelo Estado foram reduzidas. As relações de trabalho, antes fortemente reguladas, tornam-se mais pulverizadas e flexibilizadas, enquanto as relações internacionais são mais instáveis e se inicia a construção de projetos de integração regional, como o da Comunidade Europeia ou do Mercosul. Nessas circunstâncias, as orientações predominantes giram em torno da contenção de orçamentos, privatização, desregulamentação da economia.

Ainda nesse contexto, assume maior importância o papel desempenhado pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial, que vai priorizar, de modo especial, a educação nas políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico dos

países subdesenvolvidos. Entendida como instrumento de grande importância na promoção da redução da pobreza, a educação é enfatizada, também, como um fator essencial para a formação do *capital humano*, isto é, dos trabalhadores adequados aos requisitos exigidos pelo novo padrão de acumulação do sistema capitalista. Nesse sentido, o volume de recursos destinados à educação por esse banco cresce cada vez mais em relação ao total dos seus financiamentos, convertendo-se no organismo internacional de maior visibilidade no campo educacional. Desse ponto de vista o Banco Mundial chega a superar o espaço antes ocupado pela agência da Organização das Nações Unidas (ONU) para a educação, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

Além de financiar a educação nos países em desenvolvimento, o Banco Mundial converteu-se na principal agência de assistência técnica em educação para os países subdesenvolvidos, tendo propiciado a realização de grande volume de pesquisas em educação. Atualmente, suas ações têm por objetivo promover a melhoria do acesso à educação, bem como dotar esses países de sistemas educacionais com maior equidade e qualidade, exercendo o ensino fundamental crescente importância nesses sistemas. A leitura de trecho de documento do Banco Mundial ajuda a perceber o significado que é por ele atribuído à educação nesse cenário: “A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza” (Banco Mundial, 1992, apud TORRES, 1998 p. 131).

Em outro momento desse mesmo documento verifica-se a prioridade atribuída por esse banco à educação básica, e ao ensino fundamental em particular, tendo como justificativa a constatação de que essa educação

proporciona o conhecimento, as habilidades e as atitudes essenciais para funcionar de maneira efetiva na sociedade [...] Esses atributos incluem um nível básico de competência em áreas gerais tais como as habilidades verbais, computacionais, comunicacionais, e a resolução de problemas. Essas competências podem ser aplicadas a uma grande variedade de empregos e permitir às pessoas adquirir habilidades e conhecimentos específicos orientados para o trabalho, quando estiverem no local de trabalho” (Banco Mundial, 1995 p. 63 apud TORRES, 1998 p. 131).

Mantendo a tradição de atuar em favor do desenvolvimento da educação e da redução do analfabetismo nos países membros da ONU, a UNESCO, por sua vez, realizou conferências mundiais para discutir as questões da educação. A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada, de 5 a 9 de março de 1990, em Jomtien na Tailândia, foi um marco nessas conferências. Promovida pela UNESCO em conjunto com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, nela foi aprovada a Declaração Mundial de Educação para Todos e atribuída à década de 1990 a denominação de *década da educação*. A análise do texto dessa declaração permite perceber o consenso que se estabeleceu em relação à

prioridade da educação básica. Todos os países que a assinaram se comprometeram com a garantia do atendimento às necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, explicitando-se, nos seus objetivos, o compromisso com a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, bem como com a universalização do acesso à educação e à promoção da equidade.

A definição desse consenso em Jomtien faz com que a elaboração de planos decenais de educação nos países que assinaram o documento se torne uma diretriz importante. Nesse entendimento, o Brasil produziu o Plano Decenal de Educação para Todos, aprovado em 1993. Concebido como um instrumento na luta pela educação básica no País e elaborado pelo Ministério da Educação, na sua formulação final contou com a participação de entidades representativas da sociedade brasileira. Baseado na análise da realidade da educação no País, e na identificação dos obstáculos a serem enfrentados, o foco do plano recaiu na universalização do acesso à escola e na qualidade do ensino. No conjunto de objetivos formulados, para serem atingidos no prazo de dez anos, está impressa a orientação geral atribuída ao Plano Decenal. São eles:

- satisfazer as necessidades de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a plena participação na vida econômica, social, política e cultural do País, especialmente, as necessidades do mundo do trabalho;
- universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;
- ampliar os meios de alcance da educação básica;
- favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;
- fortalecer espaços institucionais e a equidade em sua distribuição e na aplicação de acordos, parcerias e compromissos;
- incrementar os recursos financeiros para a manutenção e para os investimentos na qualidade da educação básica, conferindo-lhe maior eficiência;
- estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional (BRASIL, 1993 p. 37- 41).

Na prática, contudo, a implementação desse plano teve curta duração, não tendo sido respeitado o prazo de dez anos necessário para a execução de suas metas. Pouco depois de iniciado o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Plano Decenal teve seus objetivos substituídos por políticas mais restritivas, concentradas na expansão do acesso ao ensino fundamental regular. A realização dessa política focalizada no ensino fundamental fez com que o número de crianças matriculadas nesse nível de ensino atingisse, em 2001, a quase universalização no total de matrículas da população com sete anos de idade, ultrapassando-se a meta que havia sido fixada pelo plano, para 2003, de atingir 94% de cobertura.

Os demais objetivos, contudo, entre os quais a extensão da escolarização aos jovens e adultos e a redução das taxas de analfabetismo, foram relegados a segundo plano. O mesmo ocorreu com a criação de oportunidades para manutenção de níveis apropriados

de aprendizagem e desenvolvimento, situação que fica evidente com a persistência de elevado grau de dificuldade encontrado por muitas crianças para cumprir uma trajetória regular durante sua permanência na escola. O tratamento dado às políticas educacionais pelo atual governo de Luís Inácio Lula da Silva representa, por sua vez, uma retomada do tratamento de caráter mais abrangente que esteve presente nos objetivos do Plano Decenal de Educação para Todos.

É preciso, ainda, destacar a participação relevante de setores da sociedade brasileira ao longo desse percurso aqui descrito. Com a expansão dos processos de industrialização e urbanização que ocorreu nas décadas de 1940 e 1950, houve uma generalização da luta pela expansão das oportunidades educacionais. Como resultado, o Brasil que, no início do séc. XX, ministrava uma educação destinada à elite e à formação da classe dirigente, passa, progressivamente, a ampliar o acesso à educação para as classes médias e as camadas populares. Esse processo, como pode ser observado através da análise da história da educação no País, se realiza por meio de embates entre forças conservadoras que agiam visando conter a expansão da educação e diversos movimentos levados a efeito com o objetivo de ampliar a abertura de vagas na educação básica. Dentre esses movimentos, destacam-se: a atuação, no início do século XX, dos movimentos socialistas e anarquistas e do escolanovismo; as campanhas de alfabetização; os movimentos de educação popular; as discussões em torno do projeto da primeira LDB, entre 1948 e 1961 e da segunda, na década de 1990; e, mais recentemente, os movimentos pela educação da população do campo e dos povos indígenas.

Quanto às campanhas de alfabetização, elas ocorreram de forma mais concentrada sobretudo na primeira metade do século XX e visavam assegurar o direito à instrução e à participação política na sociedade, enfrentando a barreira constitucional que impedia o voto do analfabeto. Com objetivos distintos, por sua vez, socialistas e anarquistas lutaram contra o analfabetismo e incentivaram a criação de escolas e centros de estudo. O escolanovismo e as discussões em torno de ambos os projetos de LDB enfatizaram a importância da escola pública, obrigatória e gratuita como parte do dever do Estado para com a educação. Os movimentos de educação popular tiveram seu momento mais destacado na década de 1960 e concentraram-se na educação de jovens e adultos, nela se destacando o papel desempenhado pelo método Paulo Freire. Tal método exerceu, e ainda exerce, grande influência entre os profissionais da educação. Atualmente, como resultados das dimensões assumidas na luta pela terra, emergem reivindicações pela educação da população do campo e dos assentamentos rurais, ao mesmo tempo em que reivindicações das nações indígenas, consagradas na Constituição e na LDB, se convertem em propostas de educação distintas das oferecidas pela escola regular, com ênfase no ensino da língua de origem das diversas tribos.

É nesse o contexto que vão ser realizadas as reformas atuais da educação. As características principais que elas assumiram, no panorama internacional e no Brasil, em especial, serão abordadas no próximo tópico.

3. AS REFORMAS DA EDUCAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

Conforme já mencionado, a globalização tem impacto importante sobre a organização do trabalho e a atividade profissional. Estruturado em torno da noção de flexibilidade, o trabalho exige alto nível de qualificação, traduzindo-se em pressão para que os países busquem elevar o nível médio de instrução da população como condição para que a acumulação de capital e o processo produtivo se realizem em todos os cantos do planeta. Em consequência, os governos, em especial dos países em desenvolvimento, são compelidos a aumentar os gastos com educação e a promover reformas educacionais como objetivo de atrair novas fontes de financiamento para seus projetos de desenvolvimento econômico. A análise dos diferentes tipos de reformas educativas mostra que a reação dos governos dos distintos países às demandas apresentadas pelo processo de globalização pode se dar de maneiras diversas, dependendo de três fatores principais: suas condições financeiras, o modo como o governo interpreta a situação decorrente dessas condições, e a concepção do governo sobre o papel que o setor público deve cumprir para com a educação.

As diversas reformas educacionais que ocorrem a partir do final do século passado assumem características diferentes nos diversos países, segundo a abordagem que elas recebem e as circunstâncias em que vão ser realizadas. Para Carnoy (2003), essas reformas poderiam ser classificadas em três tipos: reformas fundadas na competitividade, fundadas nos imperativos econômicos e fundadas na equidade.

As reformas fundadas na competitividade têm por principal objetivo introduzir mudanças nos sistemas educacionais para que eles contribuam para a elevação da produtividade dos países. Nessa perspectiva, as políticas são realizadas mesmo que as reformas impliquem aumento de gastos como, por exemplo, aumento dos salários dos professores uma vez que a meta de aumento da produtividade da mão-de-obra e dos estabelecimentos escolares se refletirá no melhor desempenho do país nas avaliações internacionais. O fundamento que sustenta tomada de decisão desse tipo está resumido na afirmação encontrada em documento da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) qual seja: “o fator humano é fundamental para a atividade econômica, a competitividade e a prosperidade, quer se manifeste sob a forma de saber e de competência ou sob as formas menos tangíveis da flexibilidade, abertura à inovação e cultura da empresa” (OCDE, 1992 p. 32, apud. CARNOY, 2003).

Com referência às reformas fundadas nos imperativos financeiros, por seu turno, têm como meta a redução dos gastos públicos com educação, concentradas como estão as políticas no pagamento da dívida externa. Desse modo, ao mesmo tempo em que as reformas procuram aprimorar a produtividade das pessoas na sociedade ao torná-las mais bem educadas e, por isso, mais eficientes, buscam fazer com que os recursos disponíveis em relação à qualidade da educação sejam explorados de forma mais eficaz para atingir os objetivos propostos. As exigências para restrições de gastos fazem com que

essa reforma priorize a aplicação de recursos no ensino fundamental, buscando transferir a responsabilidade pelo ensino médio e superior para o setor privado, bem como reduzir o custo do aluno em todos os níveis de ensino.

Por fim, as reformas fundadas na equidade têm por objetivo tornar a educação um mecanismo mais efetivo de promoção da mobilidade social e reduzir, cada vez mais sua contribuição para aumentar a desigualdade entre as pessoas nos diversos níveis sociais. Têm por prioridade, assim, atuar sobre as categorias mais desfavorecidas da população, principalmente os jovens e adultos que não tiveram acesso a um ensino de melhor qualidade. Em parte baseadas em estudos patrocinados pelo Banco Mundial, essas reformas focalizam, também, determinados grupos sociais, como as mulheres, a população em situação de pobreza e as minorias étnicas. As mulheres são especialmente consideradas pelo papel positivo que irão desempenhar mais tarde, como mães, na educação e no bem-estar dos filhos. Além desses, outros grupos também focalizados serão os alunos considerados *de risco* ou os que têm necessidades especiais.

A descentralização da gestão da educação é considerada um componente importante das reformas fundadas na competitividade porque, ao conferir às autoridades locais, inclusive ao corpo docente e à direção das escolas, maior autonomia de decisão sobre os assuntos educacionais, ela seria um mecanismo relevante para aumentar a produtividade da educação. Para que isso ocorra, no entanto, é preciso tornar a legislação mais flexível de modo a contemplar a diversidade de concepções e de procedimentos que podem vir a ser adotados pelas várias instâncias envolvidas, de modo a fazer com que elas estejam em condições de executar uma gestão que não é mais unificada. Essas reformas também valorizam o papel da contribuição privada, levando à intensificação das demandas para que o setor privado tenha maior liberdade de atuação, reduzindo-se as exigências de controle impostas pela regulamentação vigente.

Ainda outro aspecto presente nas reformas é a ênfase na avaliação de desempenho com o objetivo tanto de aprimorar a quantidade e a qualidade das competências profissionais disponíveis na sociedade, quanto de controlar e promover a melhoria da educação. Baseada no interesse do Estado de controlar a qualidade daquilo que a sociedade e o setor educacional, em especial, produzem com os recursos públicos investidos, seus resultados podem justificar, por exemplo, a aplicação de medidas visando a redução dos gastos públicos com a educação e, conseqüentemente, ao aumento da participação dos recursos privados nesse setor. A avaliação de desempenho comporta um componente de competitividade interno e externo, que se revela, principalmente por ocasião da divulgação das avaliações internacionais de aprendizagem. Em linhas gerais, portanto, a descentralização, a flexibilização, a desregulamentação e a avaliação de desempenho são as principais características das reformas educacionais implementadas em vários países, a partir da década de 1980.

Por fim, as reformas que vão se dar ao longo desse período comportam, em grau maior ou menor, uma mistura de aspectos da classificação aqui apresentada. A maior

concentração nos fundamentos financeiros produz, até mesmo, a restrição dos recursos públicos para a educação, cuja legitimidade está baseada no fato de que o pagamento da dívida externa é a primeira e principal meta que se busca. Os resultados de uma escolha como essa, contudo, podem acentuar o papel das contribuições privadas na educação em detrimento do papel do Estado e evidenciar a existência de um setor público menos responsável pela oferta da educação e o pelo aprimoramento de sua qualidade.

3.1 As reformas da educação no Brasil

Entre as características assumidas pelas reformas da educação, o papel da avaliação nas reformas educacionais brasileiras será abordado, de forma especial, no último item deste estudo. Os demais conceitos apontados no início desse tópico terão sua importância analisada a seguir: a focalização, a flexibilização e a descentralização. Os parâmetros orientadores das reformas da década de 1990 no Brasil estão definidos na LDB de 1996, cuja aprovação se deu num contexto político de priorização da contenção dos gastos públicos. O foco no ensino fundamental será o instrumento da política educacional efetivamente realizada.

a) Focalização

A percepção de que a elevação do nível educacional da população seria instrumento primordial para assegurar a produtividade e a qualidade dessa produtividade, pela sua capacidade de atrair o capital internacional para aqui se instalar colocou as políticas educacionais do governo de Fernando Henrique Cardoso em sintonia com as orientações do Banco Mundial. A concretização desse instrumento, na política que focalizou o ensino fundamental e reduziu os investimentos no ensino superior, se fez por meio da aprovação da Emenda Constitucional 14 e da Lei 9.424, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), ambas aprovadas em 1996. Essa legislação instituiu um valor mínimo para o custo do aluno do ensino fundamental, que deveria ser cumprido em todo o país, bem como estabeleceu o percentual da receita de impostos, vinculado à educação pela Constituição Federal, a ser destinado a esse nível de ensino por estados e municípios.

Segundo estabelece a LDB, a responsabilidade dos estados e municípios para com a educação segue ordens diversas de prioridades. Os estados devem ofertar, com prioridade, o nível médio, além de assegurar o ensino fundamental. Os municípios, por sua vez, devem ofertar, com prioridade, o ensino fundamental e são, também, responsáveis pela oferta da educação infantil. Observe-se, contudo, que a legislação do Fundef, aprovada junto com a LDB, determinou que, do percentual de 25% da receita de impostos a ser aplicado obrigatoriamente em educação, 60% deveria ser destinado ao ensino fundamental, cabendo à União complementar o custo mínimo do aluno estabelecido, nos casos em que os estados e municípios não tivessem receita suficiente para atingir esse valor. Essa política de focalização associada à contenção dos gastos públicos fez com que as instituições públicas de ensino superior, mantidas pela União, tivessem que buscar outras fontes de recursos para dar cumprimento, de forma adequada, às suas funções.

Quanto aos resultados dessa política, a prioridade em relação ao ensino fundamental regular culminou, como já mencionado, em 2001, na quase universalização do acesso a essa etapa do ensino, mas também contribuiu para a ausência de políticas destinadas aos outros níveis e modalidades de ensino. Nem mesmo a educação de jovens e adultos, feita no ensino fundamental, chegou a ser abrangida por essa política. Ou seja, na década de 1990 e início desse século, a política educacional brasileira caracterizou-se pela ausência de propostas de caráter mais abrangente que abarcassem todo o sistema de ensino, decisão que estava estruturada a partir do entendimento de que o ensino fundamental qualificaria o trabalhador para o mercado de trabalho, promoveria a equidade, a justiça social, bem como reduziria a pobreza.

O Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001 com vigência até 2011, também não avança em termos de formulação de metas mais abrangentes, pois reafirma a prioridade para o ensino fundamental na faixa etária dos 7 aos 14 anos de idade. Manteve-se, assim, o que já estava prescrito na LDB, sem serem estabelecidas metas para que, ao final do seu prazo de execução, a escolaridade obrigatória pudesse ser estendida também para o ensino médio, o que exigiria ampliar o foco que estava sendo dirigido sobre o sistema de ensino. Observe-se, ainda, que o valor nacional do gasto por aluno proposto pelo Fundef, além de padronizado nacionalmente, o que significava desconsideração das desigualdades regionais do país, foi dimensionado bem abaixo do que deveria ser, tendo em vista as necessidades inerentes à oferta de um ensino fundamental de qualidade.

Nessas condições, tendo sido atingido o objetivo da universalização do acesso, e à medida que vem sendo regularizado o fluxo de alunos nesse nível de ensino, possibilitando que a grande maioria consiga cumprir a escolaridade obrigatória no tempo e idade previstos, espera-se que o país possa atingir um estágio em que, como que observa Oliveira,

[...] em breve, todos terão oito anos de escolarização, mas nem todos terão acesso aos mesmos níveis de conhecimento. Muitos, nem mesmo os patamares mínimos. Elimina-se, assim, a exclusão da escola, não a exclusão do acesso ao conhecimento, criando-se condições historicamente novas para demandas por qualidade de ensino (2000:92).

b) Flexibilização

A flexibilização é outro conceito importante das reformas da educação brasileira. No texto da LDB, ele tem presença destacada, tendo em vista que essa lei rompe com todo um conjunto de normas rígidas que estavam em vigor no sistema educacional brasileiro. Essas normas caracterizavam um modelo de administração da educação altamente centralizado, formal, uniforme e que submetia todo o sistema às mesmas regras.

Com efeito, é característica de toda desregulamentação, extinguir normas e regras e ampliar os espaços da autonomia e, desse ponto de vista, a flexibilização pode ser levada ao extremo. Justificada como uma forma de contribuir para a desburocratização das instituições, acredita-se que a desregulamentação possa contribuir para garantir a eficiência das instituições e a redução dos custos dos serviços prestados.

Nesse sentido, a flexibilidade é um de eixos de estruturação da LDB, introduzindo, no sistema educacional, novas formas de organização e funcionamento. Além de valorizar a experiência extraescolar na formação do estudante, essa lei concede autonomia aos municípios para organizarem seus sistemas de ensino, tanto em conjunto com os estados quanto de forma independente deles. A elaboração das propostas pedagógicas, por sua vez, torna-se atribuição das escolas, bem como as normas para o exercício da gestão democrática do ensino público, que ficam a cargo de cada sistema. Determina a lei, ainda, que os sistemas de ensino devem assegurar às escolas de educação básica progressivos graus de autonomia nos campos pedagógico, administrativo e de gestão financeira.

Do ponto de vista do funcionamento da educação básica, a LDB abre a possibilidade para formas diversas de organização do ensino, como séries anuais, semestres, ciclos, e outros, sendo também possível adequar o calendário às características dos alunos, fazer a enturmação dos estudantes conforme seu nível de adiantamento, e promover medidas visando à aceleração de estudos. A flexibilização contempla uma variedade de situações comuns ao sistema educacional, sendo possível supor que, para que as ações se concretizem dessa forma, características como criatividade, responsabilidade e comprometimento estejam presentes nos docentes, escolas e sistemas e que o Estado cumpra com seu dever de garantir as condições para a oferta de uma educação de qualidade.

Cury (1997) ressalta que, na LDB, a flexibilidade não é ilimitada, razão pela qual é necessário considerar que, como toda lei, esta também impõe uma coerção e estabelece limites para a sociedade. Por esse motivo, o seu eixo de flexibilização não está isento de restrições. Nesse sentido, o que a LDB fez foi diminuir os controles, antes concentrados nos diversos órgãos normativos que regulam o funcionamento do sistema. Tendo em vista a estrutura que foi definida para o sistema educacional, essa desregulamentação só se efetiva, no entanto, dependendo de como os sistemas de ensino dos estados e municípios se organizam para o uso da autonomia permitida pela flexibilização. Assim sendo, embora no nível nacional possa ocorrer redução acentuada desses controles regulatórios, eles podem ser novamente estabelecidos e ampliados no nível estadual. Esse autor alerta, contudo, para um risco aportado por essa flexibilização, pois ela

pode servir como cortina de fumaça para uma *precariedade* destes sistemas e até mesmo como uma legitimação [dessa precariedade] expressa no aligeiramento do direito à educação pela incapacidade das políticas públicas de reter um maior número possível de alunos e por um tempo mais longo na escolarização obrigatória. [...] O dever do Estado com a educação não pode ser diminuído com a flexibilidade, ao contrário, sua função clássica em atendê-la deve ser exigida e cobrada pelos outros poderes da democracia representativa e pela sociedade civil. Esta exigência se torna ainda mais significativa se atentarmos para os efeitos perversos e imponderáveis da globalização (1997: 101, grifo do autor).

c) Descentralização

O terceiro conceito que caracteriza essas reformas é a descentralização. Ao longo da história da educação brasileira, é a centralização que marca as políticas educacionais. Assim, as decisões expressam, de modo frequente, a vontade política do poder central, embora, em alguns casos, essa vontade parta do âmbito dos estados para garantir a definição dos recursos humanos e financeiros, das linhas de ação e dos mecanismos de controle para a execução das ações na área da educação. Nessa trajetória, contudo, a descentralização se fez presente tanto como tema de debates como por meio de experiências. Só a partir da década de 1970, no entanto, é que seus traços serão mais acentuados. Concorrem para o destaque por ela adquirido, fatores como a internacionalização do mercado, a crise econômica dos anos 70, o caráter neoliberal das propostas de governo, a busca por maior participação por parte da sociedade civil e as recomendações feitas pelas agências internacionais que atuam na área da educação.

Entre as formas da descentralização está a municipalização. Ela ganha relevo nas políticas educacionais brasileiras com a promulgação da Lei Nº 5.692/71, que reformulou o ensino de 1º e 2º graus. Essa lei propõe a transferência de responsabilidades educacionais para os municípios, com o objetivo de atingir maior racionalização dos gastos públicos com a educação. Isso se faria por meio da maior participação dos estados e municípios na gestão dos recursos para a educação básica e conseqüente redução da participação da União nessa gestão. Entre as décadas de 1970 e 1980, alguns instrumentos vão ser introduzidos visando contribuir para a disseminação dessa ideia. Este foi o caso do desenvolvimento do Projeto de Coordenação e Assistência Técnica (Promunicípio) do MEC, voltado para solucionar problemas do ensino municipal nos estados do Nordeste do país. Outro exemplo foi a criação, em 1986, da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que vai exigir maior participação dos municípios nas questões educacionais como na alimentação e na saúde do estudante e na distribuição da cota federal do salário educação para os municípios.

Mais adiante, a aprovação da LDB e a instituição do Fundef estabelecem um forte mecanismo indutor da descentralização, pela via da municipalização, assumindo os municípios responsabilidades cada vez maiores com o ensino fundamental. Como o número de alunos matriculados, anualmente, nas escolas cadastradas das redes de ensino tornou-se o critério de redistribuição dos recursos financeiros para o ensino fundamental, esse número se converteu num importante componente na disputa por recursos públicos, estimulando a criação ou a ampliação das redes municipais de ensino fundamental. O processo de municipalização que se efetivou no país, a partir de então, não resultou de reivindicações e de políticas formuladas e implantadas pelos poderes locais e regionais, antes, foi conseqüência de iniciativa do Governo Federal, ao propor a Lei Nº 9.424/96.

Outro componente desse processo é o que Draibe (1999, p.70) chamou de *radicalização da política de descentralização dos programas federais que apoiam o ensino fundamental*, especialmente os de reforço financeiro das escolas, da merenda escolar e

de capacitação docente mediante ensino a distância. O primeiro desses programas buscou produzir alterações no padrão de gestão escolar vigente, generalizando, para todo o país, o modelo de autonomia da unidade escolar, então em experimentação em alguns estados. Isso fez com que recursos financeiros fossem transferidos, anualmente, às escolas públicas de ensino fundamental para pagamento de pequenas despesas com o funcionamento da escola e a manutenção física dos prédios. A descentralização do programa de merenda escolar, por sua vez, vai reforçar a autonomia da unidade escolar, responsabilizando-se a escola pela compra, armazenamento, preparo e distribuição de alimentos. O programa de capacitação docente a distância (TV-Escola), também centrado na plena autonomia da unidade escolar, compreende a distribuição, para escolas urbanas com mais de 100 alunos, de equipamentos de imagem e som e a veiculação, por satélite, de programas didáticos a serem utilizados segundo as condições, regras e tradições próprias das redes de ensino.

Essa prática de transferência de funções e encargos tem acarretado alguns problemas para a gestão dos sistemas educacionais, dado que nem sempre ela tem sido acompanhada da transferência do poder de decidir sobre as políticas para a condução dessa rede municipalizada, ou, mesmo, dos recursos indispensáveis para executar as ações necessárias. Como a LDB definiu as prioridades de oferta do ensino médio pelos estados, e do ensino fundamental pelos municípios, alguns estados deixaram de oferecer o ensino fundamental e transferiram a responsabilidade por essas matrículas para os municípios nos quais elas se localizavam, sem que se tivesse feito acompanhá-las da transferência dos recursos correspondentes. Nesse sentido, a descentralização possibilita e estimula maior autonomia das diversas instâncias na definição de suas formas de organização e administração, mas pode ter efeitos perversos, inclusive, ao desconsiderar o regime de colaboração entre as esferas do governo, tal como disciplinado na LDB.

Mais recentemente, a aprovação da Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ampliou o foco das políticas para todo o conjunto da educação básica. Sua implementação não irá, certamente, alterar o caráter acentuado da municipalização hoje presente no País, dado que o critério da redistribuição de recursos permanece atrelado ao número de alunos matriculados nas escolas. Ao contrário, o Fundeb contribuirá para intensificar mais ainda a descentralização, ao envolver nela também os estados, dado que esse fundo contempla o conjunto de níveis e modalidades de ensino: o ensino fundamental, o ensino médio, a educação de jovens e adultos e a educação infantil.

Como se verifica, o objetivo maior das políticas que foram abordadas aqui se concentrou na universalização do acesso ao ensino fundamental, voltando-se, agora, para a expansão do acesso para o conjunto da educação básica, a partir da aprovação do Fundeb. Em ambos os casos, a questão da equidade relacionada ao acesso a um ensino de qualidade não se fez presente entre as prioridades. O tratamento dado a essa temática nas políticas educacionais é o que será abordado a seguir.

4. AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E A QUALIDADE DO ENSINO

Entre os objetivos para os quais uma política educacional é estruturada, ressalta-se tanto a promoção de maior igualdade nas oportunidades educacionais, por meio da ampliação do acesso, como o propósito de fazer com que a educação possa proporcionar maior equidade na sociedade, ao favorecer a mobilidade social ascendente. A busca da promoção desse ideal da igualdade é um valor fundamental das sociedades e, juntamente com os ideais da liberdade e da paz, é “um dos fins últimos que os homens se propõem a alcançar e pelos quais estão dispostos a lutar” (BOBBIO, 1995, p.95). Desse modo, tanto a igualdade de acesso à educação, como a obtenção de uma educação considerada de qualidade que possibilite o exercício da cidadania ativa, são valores presentes em todas as sociedades modernas.

Para maior esclarecimento, observe-se que o ideal da igualdade tem a ver com a repartição de bens e ônus numa sociedade e a política é uma forma de repartição desses bens e ônus a serem partilhados por todos. Assim sendo, o modo pelo qual esse ideal é atingido pode ser concebido de distintos pontos de vista, conforme os quais os indivíduos podem ser levados a assumirem diferentes posturas em relação à busca desse ideal: a) quem são os sujeitos entre os quais são repartidos os bens e os ônus; b) quais são os bens e os ônus a serem repartidos; e c) qual é o critério com base no qual os bens e os ônus serão repartidos. A política é, assim, o modo pelo qual se realiza a convivência entre diferentes, entre pessoas que se organizam politicamente para realizar certas coisas em comum e que são essenciais para a concretização dessa convivência (ARENDRT, 1998).

Assim sendo, toda política responde a três perguntas: a repartição deve se fazer “entre quem, em relação a que e com base em quais critérios?” (BOBBIO, 1995, p.97). Ou seja, a promoção da igualdade não deve ser feita sem considerar quem são as pessoas que se encontram em situação de desigualdade, em que aspecto ou setor da vida dos indivíduos essa desigualdade foi produzida e por meio de que instrumentos ou meios se buscará promover a igualdade.

A igualdade, por seu turno, relação desejável, de modo geral, entre os indivíduos, é um modo de estabelecer um determinado tipo de relação entre as pessoas de uma sociedade como, por exemplo, o fato de todos serem livres. Tendo em vista que os pontos de partida de todos na sociedade não são os mesmos, havendo distinções de raça, sexo, classe social e outros, é necessário considerar a igualdade de oportunidades como um princípio fundamental. Isto é, é preciso que todos os membros de uma sociedade tenham condição de participar, em posições iguais, da competição pela conquista daquilo que é vitalmente mais significativo. É por essa razão que o conceito de equidade assume grande importância. E é por intermédio da observação desses aspectos que será possível atingir não só a igualdade como também a equidade na sociedade.

De acordo com esse ponto de vista, proporcionar o livre acesso a escolas iguais não é suficiente para tornarem iguais as pessoas no seu ponto de partida. É preciso promover condições iguais às famílias, favorecer os mais pobres e desfavorecer os mais ricos, introduzindo discriminações, artificiais ou obrigatórias, para que uma desigualdade se torne “um instrumento de igualdade, pelo simples motivo de que corrige uma desigualdade anterior: a nova igualdade é o resultado da equiparação de duas desigualdades” (BOBBIO, 1996, p.32). Desse modo, esse deve ser um objetivo central das políticas educacionais.

Nesses termos, quando se considera a Constituição Federal de 1988, verifica-se que no capítulo referente à educação, a ênfase é dada nos aspectos relacionados à busca da igualdade na educação. A LDB, por sua vez, além de reforçar esse item, introduz vários dispositivos que têm por objetivo reduzir as diferenças entre grupos específicos de indivíduos. Tal é caso das distinções promovidas pelas condições de etnia, idade, experiência, e necessidades especiais. No que concerne às comunidades indígenas, a lei incentiva o bilingüismo na educação e o respeito às suas culturas. A inserção da educação de jovens e adultos na LDB, como modalidade de ensino, por seu turno, é “um reconhecimento, em lei da situação de exclusão escolar a que foram condenadas milhões de crianças” (CURY, 1997, p.112). A atenção para com as peculiaridades inerentes à população que atua nas atividades agrícolas também se faz presente nesse ordenamento legal, assim como o cuidado para com os portadores de necessidades especiais, aos quais é dedicado um item, sobre a educação especial.

Atualmente, incorporados ao Programa Bolsa Família, programas de geração de renda mínima como o Bolsa Escola, que tem, entre os requisitos de atendimento, a exigência da frequência à escola, situam-se entre as modalidades de políticas sociais em execução. Esses programas envolvem a educação e são voltados à promoção de maior equidade na sociedade. Cumprem o papel de beneficiar uma parcela da população que, em boa parte dos casos, tem associado ao seu baixo nível de renda, uma trajetória de insucessos escolares motivada, entre outros aspectos, pelo vínculo entre essa trajetória e o exercício do trabalho infantil. Programas desse tipo têm por objetivo fazer com que essas pessoas se situem em condições de igualdade em relação aos outros membros da população, para realizarem todas as suas potencialidades. Estabelecem, dessa forma, o que se chama de discriminação positiva, ou seja, a discriminação que visa garantir a justiça social, a igualdade de oportunidades no usufruto dos bens da sociedade.

Nesse sentido, é também fundamental considerar que um dos componentes da igualdade na educação diz respeito ao direito de acesso a padrões educacionais considerados de qualidade. Por conseguinte, no cenário globalizado estão sendo cada vez mais institucionalizadas práticas que conduzem à avaliação da qualidade dos sistemas educacionais. Sob perspectivas diferentes, a avaliação da educação é, hoje, um dos itens de grande importância das reformas educacionais, podendo fornecer diversas respostas para a formulação de políticas. A prática mais comum tem sido comparar a posição de cada país em relação à dos demais por meio de testes de ciências e matemática, cujos resultados, muitas vezes, são utilizados também para avaliar o desempenho dos gestores

da educação e dos professores. Por sua vez, a política de restrição dos gastos públicos, já mencionada, é um dos fatores que motivam os governos dos Estados a cuidarem da qualidade dos resultados obtidos tendo em vista os recursos financeiros que foram investidos em educação. Avaliações são também realizadas com a finalidade de conhecer o grau de sucesso dos alunos, das escolas, dos sistemas de ensino, bem como com os objetivos de identificar as lacunas e de buscar os mecanismos adequados a serem aplicados para a correção dos problemas encontrados.

A avaliação de políticas e de programas sociais, como se vê, é um procedimento estratégico fundamental pois, entre outros aspectos, a divulgação do seu resultado cumpre o importante papel de dar transparência às ações públicas e democratizar o Estado. Ao mesmo tempo em que possibilita conhecer melhor as políticas que estão sendo executadas e ampliar a compreensão sobre as ações do Estado, ela permite aprimorar as políticas em execução, apresentando sugestões para introdução de modificações e para a formulação e implementação de novas políticas.

Nessa circunstância, é importante lembrar que o outro eixo por meio do qual se estrutura a LDB é exatamente a avaliação. Segundo o artigo 9º dessa lei, a União está encarregada de coordenar e avaliar a educação em todos os níveis da educação escolar, estabelecendo um processo permanente de avaliação do rendimento escolar e das instituições. Cury (1997) chama a atenção para a importância do fato de que a avaliação seja realizada de forma colaborativa entre a União, estados e municípios, orientada segundo os princípios da educação para a cidadania e voltada para o propósito de formar cidadãos ativos. Caso contrário, ela direciona o trabalho educativo apenas para a produção daquilo que o mercado está buscando, podendo resultar num engessamento do sistema educacional, orientado para atender a essas necessidades imediatas e descuidando-se dos objetivos mais abrangentes da educação.

Ressalta-se, ainda, que quando se avalia uma política pública, os pontos centrais a serem observados residem na verificação do cumprimento de seus objetivos principais, assim como o modo como estão sendo usados os recursos financeiros e humanos para alcançá-los. Nesse caso, é preciso considerar se os meios disponíveis para a execução da política estão relacionados com os fins pretendidos. Assim, sua eficiência é mensurada conforme o “grau de aproximação e à relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar os insumos e implementos necessários à obtenção dos resultados” (BELLONI et alli 2000, p.61-62). Para isso, três conceitos importantes orientam a avaliação de políticas públicas: a eficácia, a eficiência e a efetividade. São termos parecidos, mas com significados distintos, como se verá adiante.

Assim sendo, diz-se que um processo é eficaz quando produz os efeitos desejados. Desse ponto de vista, pode-se dizer que os termos eficácia e eficiência seriam sinônimos, pois esse processo será eficaz e, também, eficiente. A efetividade, por sua vez, refere-se à medida que a produção de um resultado corresponda ao previsto para aquela atividade.

Desse modo, a eficiência de uma política reside, portanto, na relação entre os recursos que foram empregados para implementá-la e os resultados obtidos. Quando se trata das políticas públicas para a educação é preciso considerar não apenas a limitação dos recursos públicos disponíveis, tendo em vista a capacidade de arrecadação de impostos, sua fonte principal de recursos mas também a sua relação com o número de pessoas atendidas. Assim, uma política educacional é eficiente se, com os recursos disponíveis, ela consegue atingir as metas propostas para todas as crianças em idade escolar.

A avaliação das metas fixadas pela política educacional, nessa perspectiva, é feita considerando os resultados obtidos tendo em vista, por exemplo, o número de crianças matriculadas na escola antes e depois que começou a ser implementada essa política. Ambos os termos, eficiência e eficácia, estão relacionados, pois, para que as metas sejam atingidas (eficácia), é necessário haver boa utilização dos meios necessários para sua implementação (eficiência).

O exame da relação que existe entre a implementação de um programa e os seus impactos é que permite explicitar a efetividade da política. Isto é, o que está sendo verificado é se o programa ou a política avaliada obteve sucesso no propósito de promover a mudança pretendida nas condições de vida da população. Pode-se considerar como efetiva uma política cuja meta estabelecida tenha sido escolarizar toda a população em idade escolar, se essa população conseguiu cumprir, de modo adequado, a trajetória escolar que é esperada. Ou seja, se, além de ingressar na escola e concluir os estudos na idade prevista, a população que é alvo dessa política conseguiu obter, mediante o processo escolar ao qual se submeteu, os meios necessários para melhorar suas condições de participação social na vida pública e no trabalho.

Esclarecidos esses pontos, é preciso lembrar que processos de avaliação da educação básica vêm sendo aplicados de forma sistemática no Brasil, a partir do final da década de 1980. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) realiza ciclos bienais de avaliação do desempenho dos estudantes do último ano das séries iniciais e do último ano do ensino fundamental e do médio. Mais recentemente, têm sido intensificados procedimentos voltados para avaliar o desempenho em leitura e escrita, com a aplicação da Prova Brasil e da Provinha Brasil, esta última destinada a crianças da 1ª série. Alguns estados têm buscado também construir seus sistemas de avaliação, como é exemplo o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação (Simave). Além disso, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), destinado à avaliação final da aprendizagem do aluno da educação básica, é aplicado aos concluintes do ensino médio, cujos resultados também são utilizados, parcial ou integralmente, como critério para o acesso ao ensino superior. Para esse nível de ensino, por sua vez, foi estruturado um sistema mais complexo, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que envolve a avaliação do desempenho do estudante, da qualidade dos cursos e da qualidade das instituições de ensino superior, mas ainda não aplicado de forma integral. Como se observa, estão em vigor procedimentos de avaliação que cobrem todos os níveis de ensino.

Cabe observar que numa sociedade caracterizada por grandes desigualdades econômicas e sociais, como é a brasileira, existe a exigência de que sejam desenvolvidas medidas de equidade para a análise dos dados coletados na avaliação educacional. Por meio dessas medidas é possível situar, no debate, que o sistema educacional brasileiro precisa não só melhorar o nível de desempenho de seus alunos, como diminuir as desigualdades existentes. Do mesmo modo, podem ser indicados quais os aspectos principais que devam ser alvos de políticas.

Nesse sentido, a realização do SAEB, cujo objetivo é fornecer informações para os sistemas de ensino, tornou possível analisar esses sistemas em relação à capacidade de atendimento das crianças em idade escolar e, também, em relação ao aprendizado de seus alunos. Com ele foi possível, pela primeira vez, avaliar quais as características das escolas que mais se associavam com a aprendizagem. Mediante o cruzamento de informações sobre as condições de funcionamento das escolas, as características socioeconômicas dos alunos e o nível de aprendizagem alcançado, os pesquisadores brasileiros começaram, então, a quantificar o efeito-escola e a desvendar as especificidades da escola eficaz (BROOKE e SOARES, 2008). Isto é, hoje é possível saber qual a participação da escola nos resultados da aprendizagem que foram avaliados e por que algumas instituições de ensino conseguem obter resultados melhores do que outras.

Mais recentemente, o Ministério da Educação introduziu o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), que sintetiza a qualidade educacional de uma escola, município ou sistema educacional, combinando, num único número, a medida de desempenho dos alunos. O IDEB é obtido com base no resultado da Prova Brasil e no percentual de aprovação das escolas. A intensificação das iniciativas de avaliação da educação contribui, assim, para mudar o nível de conhecimento existente sobre o sistema de educação brasileiro, ao mesmo tempo em que expõe muitas de suas qualidades e problemas. De forma ainda mais direta, ao tomar o aprendizado dos alunos como principal indicador para a avaliação de instituições de ensino e sistemas, essas iniciativas estão transformando os sistemas de avaliação “em instrumentos de verificação dos direitos dos alunos a uma escola de qualidade” (SOARES, 2007, p. 25).

5. CONCLUSÃO

Neste artigo buscou-se mostrar que, nas últimas décadas, as políticas educacionais brasileiras passaram por transformações bastante significativas, tendo sido objeto de uma série de reformas que procuraram adequar o sistema educacional às alterações que ocorreram nas sociedades, no plano nacional e internacional. As mudanças introduzidas por essas políticas tiveram alguns resultados positivos importantes gerando, ao mesmo tempo, alguns problemas graves, principalmente no que diz respeito à realização do direito à educação. Encontrar solução para esses problemas é importante desafio, e seu enfrentamento exige a aplicação urgente de políticas voltadas para a promoção de maior igualdade e equidade no sistema educacional brasileiro.

A implementação de medidas de política focalizadas no ensino fundamental foi responsável por promover efetiva redução da desigualdade de acesso à educação na escolaridade obrigatória e, por consequência, intensificou a demanda por vagas nos demais níveis de ensino. Persiste, contudo, a necessidade de um olhar mais atento sobre os problemas que ainda impedem a regularização do fluxo no ensino fundamental.

Essa regularização é importante não apenas para possibilitar que todos os que ingressam nesse nível de ensino consigam concluí-lo no tempo e idade previstos, como também para impedir que continue a ocorrer a exclusão do acesso ao conhecimento. Isto é, por um lado, é preciso intervir para que os que concluem o ensino fundamental o façam, de fato, com o domínio dos conhecimentos e habilidades nele previsto. De outro lado, é preciso fazer com que seja atendida a demanda por mais educação que está sendo induzida pelo aumento da conclusão do ensino fundamental, universalizando também do acesso ao ensino médio e expandindo as formas de escolarização posteriores, como o ensino superior e a educação profissional. Isso implica considerar, ainda, toda a complexidade das questões envolvidas na formação e na avaliação do desempenho do magistério. Para tanto, é necessário aumentar, de forma substancial, o montante de recursos financeiros aplicados na educação, o que significa alterar a ordem de prioridades das políticas, de forma a atribuir importância maior à educação no conjunto das políticas públicas.

Todavia, a questão central das políticas educacionais, nesse contexto de universalização do acesso, reside, ainda, sem dúvida, na qualidade, isto é, em como conseguir democratizar, de fato, o conhecimento historicamente acumulado (OLIVEIRA, 2007). A exclusão causada pela falta de escolas e pelo excesso de reprovações são situações hoje superadas. A primeira, pela universalização da matrícula, e a segunda, pela introdução de procedimentos, nem sempre adequados, no funcionamento da escola como a não-reprovação, promoção automática e aceleração da aprendizagem.

Esses fatos não impedem, contudo, a observação da exclusão, gerada pelo não aprendido ou pelo aprendido ineficiente das crianças. A persistir essa situação, as

políticas educacionais continuarão atuando sobre uma desigualdade, a do acesso, e implementando outra, a desigualdade da qualidade de um bem que deve estar disponível para os membros dessa sociedade, porque reconhecido como um direito. Se assim for, retomando Arendt (1998), indivíduos nessas condições serão excluídos da repartição de um bem, que é essencial para a realização da convivência entre pessoas diferentes que integram a sociedade brasileira.

b. REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah – *O que é política?*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1998.
- BELLONI, Isaura, MAGALHÃES, Heitor e SOUSA, Luzia - *Metodologia de avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional*, São Paulo, Cortez, 2000.
- BOBBIO, Norberto – *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*, São Paulo, Ed. UNESP, 1995.
- _____ - *Igualdade e liberdade*, Rio de Janeiro, Ediouro, 1996.
- BRASIL.MEC – *Plano Decenal de Educação para Todos*, Brasília, 1993.
- BROOKE, Nigel e SOARES, José Francisco (Orgs) – *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2008.
- CARNOY, Martin – *Mundialização e a reforma da educação: o que os planejadores devem saber*, Brasília, UNESCO Brasil, IPE, 2003.
- CASTELLS, Manuel – *A sociedade em rede (A era da informação: economia, sociedade e cultura)*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- CURY, Carlos J. – A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma reforma educacional?, In: Cury, Carlos. J.; Horta, José S.; e Brito, Vera L. – *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*, São Paulo, Editora do Brasil, 1997, p 91 – 137.
- DRAIBE, Sônia – A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental, In: Costa, Vera Lúcia (Org.) – *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*, São Paulo, Fundap/Cortez, 1999, p. 68-98.
- LOPES, Eliane T. – O ensino público e suas origens, *Revista Ande*, ano 1, nº 5, 1982.
- OLIVEIRA, Romualdo P. – Reformas educativas no Brasil na década de 90, In: Catani, Afrânio e Oliveira, Romualdo – *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*, Belo Horizonte, Autêntica, 2000, p.77 – 94.
- _____ - Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica, *Educação e Sociedade*, v.28 nº 100, out 2007.

SOARES, Maria Clara – Banco Mundial: política e reformas, In: De Tommasi, Livia; Warde, Miriam; e Haddad, Sérgio (Orgs) – *O Banco Mundial e as políticas educacionais*, São Paulo, Cortez, 1998, p. 15-39.

TORRES, Rosa – Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial, In: De Tommasi, Livia; Warde, Miriam; e Haddad, Sérgio (Orgs) – *O Banco Mundial e as políticas educacionais*, São Paulo, Cortez, 1998, p.125-193.

VIEIRA, Sofia L. – A educação nas Constituições brasileiras; texto e contexto, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v 88, nº 219 p.291-309, mai/ago 2007.





ORIENTAÇÃO DE ESTUDO

ATIVIDADE 1

Qual importância as Constituições brasileiras representam para a análise e compreensão das políticas educacionais do País?

ATIVIDADE 2

Do ponto de vista dos organismos internacionais, o ensino fundamental é componente importante das políticas para o desenvolvimento econômico.

Marque a alternativa falsa.

- A) A educação contribui para formar o trabalhador;
- B) A educação contribui para tornar as sociedades mais produtivas e para reduzir a pobreza;
- C) A educação contribui para educação das crianças porque educa as mães.

ATIVIDADE 3

Por que a globalização exerce impacto sobre a organização do trabalho?

Marque a alternativa correta

- A) Os governos têm que aumentar os gastos com a educação;
- B) A acumulação de capital está espalhada por todo o mundo e exige que o nível de instrução da população se eleve, para melhorar as condições de competição entre os países.
- C) Os países e as pessoas se tornam interdependentes.

ATIVIDADE 4

Indique dois pontos em comum e duas diferenças entre os três tipos de reformas educacionais classificados por Carnoy.

ATIVIDADE 5

Por que a Lei nº 9424/06, que instituiu o Fundef, foi um mecanismo de focalização das políticas educacionais brasileiras?

Marque a resposta correta.

- A) Ampliou os recursos públicos destinados à educação básica.
- B) Universalizou o acesso ao ensino fundamental.
- C) Concentrou a aplicação dos recursos públicos no ensino fundamental.

ATIVIDADE 6

Analise o texto da Lei 9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação e destaque dois itens que indiquem seu caráter de flexibilidade na educação básica e na educação superior.

ATIVIDADE 7

Por que se diz que a lei do Fundef induziu a descentralização no sistema educacional brasileiro?

ATIVIDADE 8

Defina os conceitos de igualdade e equidade e indique a relação entre eles.

ATIVIDADE 9

Por que a melhor qualidade na educação é importante para a maior equidade?

Marque a resposta correta.

- A) Todos estão na escola, mas nem todos têm a oportunidade de aprender de modo igual.
- B) O Brasil precisa atingir uma posição melhor nos testes internacionais de ciências e matemática;
- C) Há muitos jovens e adultos que não estão na escola.

ATIVIDADE 10

Várias políticas vêm sendo implementadas com o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica. Por que isso está ocorrendo nas políticas educacionais brasileiras hoje?

RESPOSTAS

RESPOSTA 1

As políticas educacionais são regulamentadas pela legislação, sendo a Constituição a lei maior de um País. Todas as demais leis que vierem a ser formuladas precisam estar de acordo com ela. Na Constituição são expressas as ideias predominantes de uma sociedade, bem como o modo de organização dessa sociedade para a defesa de interesses e, também, de privilégios. Além de estabelecer regras gerais que devem ser seguidas por todos os habitantes, a Constituição serve de ponto de partida para a definição de todas as políticas, bem como para as estratégias a serem estabelecidas para o funcionamento da administração pública. Assim como acontece com todas as políticas formuladas ou em execução no País, a Constituição regulamenta os direitos e deveres dos indivíduos, da sociedade e do Estado para com a educação. Por esse motivo, a compreensão do que está estabelecido nela é fundamental para entender as demais legislações que venham a ser propostas com a finalidade de estabelecer políticas educacionais.

RESPOSTA 2

A alternativa falsa é a de letra C.

RESPOSTA 3

A alternativa correta é a de letra B.

RESPOSTA 4

São pontos em comum:

- a) todos os três tipos de reformas têm por objetivo mudar o funcionamento dos sistemas educacionais;
- b) a avaliação de desempenho dos estudantes e dos sistemas educacionais;
- c) a valorização da participação do setor privado na educação;
- d) a demanda por uma legislação mais flexível, que comporte as várias mudanças que são propostas;
- e) as reformas fundadas nos imperativos financeiros e as fundadas na equidade são direcionadas para determinados segmentos do sistema educacional.

São diferenças:

1) objetivos diferentes:

- a) as reformas fundadas na competitividade visam fazer com que os sistemas educacionais contribuam para elevar a produtividade do país;
 - b) as reformas fundadas nos imperativos financeiros pretendem fazer com que a redução dos gastos com educação leve ao aumento dos recursos disponíveis para o pagamento da dívida externa;
 - c) as reformas fundadas na equidade têm por objetivo direcionar a educação de modo a contribuir para reduzir as desigualdades sociais;
- 2) as reformas fundadas na competitividade serão feitas, mesmo que elas impliquem no aumento dos gastos com educação, enquanto a restrição dos gastos com educação é importante nas reformas fundadas nos imperativos financeiros, para atingir o objetivo do pagamento da dívida externa.

RESPOSTA 5

A alternativa correta é a de letra C.

RESPOSTA 6

Podem ser destacados

1. Na educação básica:

a) a variedade nas formas de organização da oferta de ensino: séries anuais, períodos semestrais, ciclos, grupos não seriados;

b) organização de classes ou turmas de várias séries para o ensino de línguas;

c) verificação do rendimento, com possibilidade de aceleração de estudos ou de avanço nos cursos.

2. Na educação superior:

a) variedade de processos seletivos para ingresso que não só o vestibular;

b) possibilidade de abreviar a duração dos cursos para alunos com extraordinário aproveitamento de estudos.

RESPOSTA 7

Porque, com a aprovação da Lei 9424/96, os municípios assumiram maiores responsabilidades com o ensino fundamental. Além disso, tendo sido estabelecido que o número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas fosse o critério para a distribuição de recursos financeiros, esse número se converteu em componente da disputa por recursos públicos entre os municípios, resultando, daí, o aumento das redes municipais de ensino fundamental.

RESPOSTA 8

Igualdade é um dos fins últimos que os homens buscam alcançar. Ela tem a ver com o modo como os bens e os ônus são repartidos na sociedade: entre quem, em relação a que e com base em que critérios. Equidade significa proporcionar condições iguais a todos, para que todos possam participar, em proporções iguais, da competição por objetivos fundamentais da vida em sociedade. A relação que existe entre esses conceitos diz respeito à participação dos indivíduos nos bens e ônus da vida em sociedade. Para promover essa distribuição com igualdade é preciso observar os grupos de indivíduos que estão em situação desigual. Esses indivíduos necessitam, por isso, de medidas específicas para a promoção de maior equidade na sociedade.

RESPOSTA 9

A alternativa correta é a de letra A.

RESPOSTA 10

A avaliação da educação destina-se a identificar as dificuldades, problemas e méritos de um sistema educacional. Ela tem sido aplicada no Brasil por, pelo menos, duas razões: 1ª) a avaliação é um item importante das reformas educacionais no cenário globalizado e as comparações de desempenho dos estudantes de cada país podem fornecer, entre outros aspectos, elementos para se saber a eficácia e a eficiência existente na aplicação dos recursos públicos na educação. 2ª) a avaliação permite estabelecer os requisitos necessários para promover condições iguais para que todos os indivíduos alcancem bom desempenho na sua formação escolar.



ESTUDO COMPLEMENTAR

ROSEMBERG, Fúlvia – Organizações multilaterais, Estado e políticas na educação infantil, *Cadernos de Pesquisa* nº 115, mar. 2002.

MORAES, Reginaldo C. – Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do Estado nacional? *Educação e Sociedade*, v. 25 nº 87, maio/ago. 2004.

CURY, Carlos, Nádie – Da universalização do acesso à escola no Brasil, *Educação e Sociedade*, v 23 nº 79, ago 2002.

CUNHA, Luís A. – O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado, *Educação e Sociedade*, vol 28 nº 100, out 2007.

DOURADO, Luiz F. – Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas, *Educação e Sociedade*, vol 28 nº 100, out 2007.

BONAMINO, Alicia e FRANCO, Creso – Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB, *Cadernos de Pesquisa*, nº 108, nov 1999.

FRANCO, Creso; ALVES, Fátima e BONAMINO, Alicia – Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades e seus limites, *Educação e Sociedade*, vol 28 nº 100, out 2007.

Sites para consulta

www.mec.gov.br – Plano de Desenvolvimento da Educação.

www.inep.gov.br – consultas a dados estatísticos sobre a educação e aos diversos procedimentos de avaliação da educação.

ISBN 978-85-8007-011-8



O Curso de Pedagogia UAB UFMG proposto pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais visa à formação inicial de professores para a Educação Infantil e os quatro anos iniciais do Ensino Fundamental. Trata-se de um curso a distância, com momentos presenciais, desenvolvido pela UFMG em parceria com prefeituras de municípios onde foram criados os Pólos Municipais de Apoio Presencial, nos moldes definidos no Edital SEED/MEC no 1/2005, de 16 de dezembro de 2005.

O curso de Pedagogia UAB UFMG tem como referência o curso Veredas – Formação Superior de Professores, oferecido a professores da 1ª à 4ª série do ensino fundamental, em exercício nas redes públicas de Minas Gerais. O curso foi considerado, por educadores e entidades educacionais de renome, como inovador, tanto na concepção de formação de professores quanto na organização e dinâmica de gestão.

O Curso de Pedagogia UAB UFMG foi organizado na forma de um curso de graduação plena, distribuído em oito módulos, com duração prevista de quatro anos. Habilita para o exercício do magistério na educação infantil e nos quatro primeiros anos do ensino fundamental, de acordo com os requisitos contemporâneos para os profissionais da área de educação e as determinações legais vigentes no Brasil.

