

# Oficinas

Diálogos do Desenvolvimento Brasileiro

## EDUCAÇÃO

Política Essencial para o Desenvolvimento



Fundação João Mangabeira







**EDUCAÇÃO**

**Política essencial para o desenvolvimento**



**Fundação João Mangabeira**



**Data -11 de outubro de 2013**

**Local – Sede da Fundação João Mangabeira**

**SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2 - Lago Sul - Brasília - DF**



## Diretoria Executiva

Presidente: Carlos Siqueira

Diretor-Financeiro: Renato Xavier Thiebaut

Diretor Administrativo: Marcos Rezende Villaça Nunes

Diretor de Assessoria: Jocelino Francisco Menezes

Diretor de Cursos: Caleb Medeiros de Oliveira

### Conselho Curador

Membros Titulares

Eduardo Henrique Accioly Campos

Roberto Amaral

Carlos Siqueira

Jaime Wallwitz Cardoso

Dalvino Troccoli Franca

James Lewis Gorman Júnior

Alexandre Aguiar Cardoso

Adilson Gomes da Silva

Álvaro Cabral

Carlos Eugênio Sarmiento Coelho da Paz

Silvânio Medeiros

Luiza Erundina de Sousa

Sérgio Machado Resende

Serafim Fernandes Corrêa

Kátia Born Ribeiro

Mari Elizabeth Trindade Machado

Antônio César Russi Callegari

Fundação João Mangabeira



### Conselho Curador (Suplentes)

Paulo Blanco Barroso

Eliane Breitenbach

Paulo Afonso Bracarense Costa

Joe Carlo Viana Valle

Manoel Antônio Vieira Alexandre

### Conselho Fiscal

Cacilda de Oliveira Chequer

Auxiliadora Maria Pires Siqueira da Cunha

Antônio Marlos Ferreira Duarte

### Conselho Fiscal (Suplentes)

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

## Fundação João Mangabeira

Sede própria - SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2

CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: 61 3365-5277 / 3365-5279

[www.fjmangabeira.org.br](http://www.fjmangabeira.org.br)

[www.tvjoaomangabeira.com.br](http://www.tvjoaomangabeira.com.br)

[fjm@fjmangabeira.org.br](mailto:fjm@fjmangabeira.org.br)



## Créditos

Coordenação geral – **Carlos Siqueira**

Organização de conteúdo e Coordenação de pesquisa -

**Sinoel Batista e Marcelo Peron**

Coordenação técnica do conteúdo – **Monika Dowbor**

Projeto gráfico: **José Luís Hernandes**

Imagens: **Humberto de Oliveira Pradera e José Luís Hernandes**

## Autores

**Educação, política pública essencial para o desenvolvimento e para a emancipação popular**

**Carlos Siqueira**

**Síntese dos Debates - Novos patamares da educação no Brasil: a qualidade para além dos números**

**Monika Dowbor**

**Avaliação Educacional: significado, avanços, fragilidades, desafios**

**Malvina Tania Tuttman**

**Desafios e perspectivas para a formação de professores no país**

**Shirleide Pereira da Silva Cruz**

**Financiamento do Sistema Nacional de Educação: dilemas e desafios**

**Cristina Helena Almeida de Carvalho**



## Sumário

<b>Educação, política pública essencial para o desenvolvimento e para a emancipação popular - Carlos Siqueira</b>	<b>11</b>
<b>Síntese dos Debates - Novos patamares da educação no Brasil: a qualidade para além dos números - Monika Dowbor</b>	<b>17</b>
<i>Taxas, números, coberturas e programas</i>	<b>18</b>
<i>Caminhos de ensino e aprendizagem</i>	<b>22</b>
<b>Avaliação Educacional: significado, avanços, fragilidades, desafios - Malvina Tania Tuttman</b>	<b>29</b>
<i>Introdução</i>	<b>29</b>
<i>Refletindo sobre a avaliação</i>	<b>31</b>
<i>Avanços e fragilidades na educação brasileira</i>	<b>39</b>
<i>Desafios</i>	<b>53</b>
<i>Referências Bibliográficas</i>	<b>58</b>



<b>Desafios e perspectivas para a formação de professores no país - Shirleide Pereira da Silva Cruz</b>	<b>63</b>
<i>Introdução</i>	<b>63</b>
<i>Desafios para a formação de professores no Brasil: para onde pende a balança?</i>	<b>67</b>
<i>Perspectivas para a formação e valorização dos profissionais da educação: construções coletivas e experiências investigativas</i>	<b>85</b>
<i>Considerações finais</i>	<b>90</b>
<i>Referências bibliográficas</i>	<b>92</b>
<b>Financiamento do Sistema Nacional de Educação: dilemas e desafios - Cristina Helena Almeida de Carvalho</b>	<b>97</b>
<i>Introdução</i>	<b>97</b>
<i>Financiamento da educação na legislação brasileira: federalismo e vinculação de impostos</i>	<b>99</b>
<i>Funções Supletivas e Redistributivas da União: Contribuição do Salário-Educação</i>	<b>109</b>
<i>Fundos Contábeis e o Financiamento à Educação Básica: Fundef e Fundeb</i>	<b>115</b>
<i>Plano Nacional de Educação e os desafios educacionais</i>	<b>120</b>
<i>Considerações finais</i>	<b>137</b>
<i>Referências bibliográficas</i>	<b>142</b>





## **Carlos Siqueira**

Diretor-Presidente da Fundação João Mangabeira

**Educação, política pública essencial para o desenvolvimento e para a emancipação popular.**

É com grande satisfação que trazemos a público um dos elementos de documentação da terceira edição das Oficinas Diálogos do Desenvolvimento Brasileiro. Desde já vale notar que a Fundação João Mangabeira compreende que o esforço de documentação é parte de sua missão, constituindo-se em uma contribuição efetiva para a qualificação da militância do PSB e, porque não dizê-lo, de seu entendimento acerca do Brasil.

Por este motivo, também muito nos alegra chamar atenção para o fato de que os registros videográficos da Oficina se encontram disponíveis no site da TV João Mangabeira. Sob nossa perspectiva, tais registros têm grande valor como elemento de pesquisa, complementando os textos em muitos aspectos, visto que obviamente eles não podem dar conta do conjunto das atividades desenvolvidas e da totalidade da fala das palestrantes.

Quanto ao tema propriamente dito, poucos no Brasil se atrevem a disputar a tese de que a educação é elemento absolutamente essencial à construção de nosso projeto de país. Mesmo os conservadores, aqueles que veem tudo sob a perspectiva do capital, sabem que existe um vínculo imediato entre a massificação da educação de qualidade e a produtividade do trabalho, o que, sob a ótica capitalista, quer dizer mais lucro. Para se construir uma economia pujante, significativa no cenário global, não adianta que apenas os filhos das elites se eduquem. Precisamos de uma massa expressiva de pesquisadores, técnicos, operários qualificados, trabalhadores no campo que consigam lidar com a tecnologia e assim por diante.

Apesar dessa obviedade, remanesce um ranço, os preconceitos do atraso ainda alcançam muitos. Essencial, mesmo sob a perspectiva limitada das necessidades capitalistas, a educação brasileira se universalizou – essencialmente no âmbito do ensino fundamental – ao custo de sua qualidade. Talvez não fosse possível sair de uma educação de elites para uma política de massa sem algum impacto sobre a qualidade. Isso se compreende, ainda que não se deva aceitar passivamente. O que não é possível dar por razoável, contudo, é que a precarização da qualidade adentre o terreno de uma certa

normalidade, repleta da mentalidade senhorial, que acolhe por afinidade a ideia de que deva haver uma educação para pobres e outra para rico, uma vez que existe no mundo “lugares de pobres e ricos”.

Precisamos combater essa miopia em uma luta sem tréguas, de certa forma para fazer pelas elites brasileiras aquilo que elas não fizeram e que é seu papel: aprofundar o desenvolvimento capitalista, gerar riqueza e excedente, qualificar o Brasil como grande ator no cenário mundial. Não se trata apenas disso, contudo. É a educação que combate o preconceito, em suas matrizes distintas, mutáveis e mutantes; é sempre ela que nos dá notícia acerca das possibilidades de mundos novos, territórios que são literalmente inventados pelo gênio humano e nos quais somos levados a respirar ar novo em folha.

É a educação que promove aquilo que o século das luzes chamou de esclarecimento. Em sua dimensão filosófica, não datada historicamente, o esclarecimento se opõe à barbárie em suas distintas manifestações e não apenas às trevas medievais. É uma divisa, a expectativa de que a razão possa superar não propriamente os sentimentos, mas a paixão – compreendida como afeto que não encontra governo e que patrocina as guerras, os genocídios, as lutas fratricidas etc.

Para nós, socialistas, a educação é, além de tudo isso, um dos nomes da emancipação e, em particular, a emancipação popular. Não nos interessa, portanto, apenas o crescimento capitalista, o desenvolvimento material. Lutamos por um mundo de cidadãos substantivamente livres, com instrumentos que lhes permitam realizar a autodeterminação. Desejamos

evitar a todo custo que o povo, roubado no direito alienável de se apropriar criticamente das condições em que vive, educado para a servidão, se veja enredado pelas tramas de uma subalternidade imposta e iníqua.

É esta expectativa de emancipação que nos levou a realizar esta Oficina e foi também ela que definiu seus temas principais, ou seja, avaliação, formação de educadores e financiamento da educação. Assuntos distintos, com recortes técnicos próprios, eles têm algo em comum – a questão da qualidade da educação pública. As perguntas são singelas: como vai a educação no Brasil? O que precisa ser mudado ou intensificado? Quem é o educador e qual é o seu repertório para educar? Como encantá-lo para sua missão? Como se financia a educação e como iremos prover recursos para superar a mesmice?

As respostas não são simples e não poderiam ser; apresentam particularidades técnicas, demandam ajustes regulatórios significativos etc. Como os leitores poderão ver, não faltam diagnósticos e proposições– a rigor, eles não nos têm faltado. Se não houve um movimento decisivo em direção à educação de qualidade, para todos, é porque a revolução do padrão educacional ainda não encontrou seu ator político.

Por certo existem atores na pesquisa, no mundo sindical, nos legislativos; existem até mesmo os baluartes teóricos, de que Paulo Freire é referência em escala mundial. A educação brasileira precisa encontrar, contudo, no sentido da teoria política, o seu Príncipe. Ao PSB, por sua origem e história, pela opção popular e democrática, pela expectativa libertária que

o anima, cabe ocupar este espaço e pautar concretamente, em seu projeto político eleitoral, a educação de qualidade como direito alienável de todos os brasileiros e brasileiras. Obviamente é preciso discutir os meios, as formas, os tempos, mas o compromisso precisa ser enunciado desde já e ser indeclinável.

Entende a Fundação João Mangabeira que esta publicação, seus registros videográficos e a Oficina que os originou são mais um passo, ainda que modesto, nesse sentido. Esperamos que ao percorrer esse material todos mantenhamos e ampliemos a dimensão da responsabilidade que temos. Como ator político, como Príncipe moderno, o PSB é um sujeito coletivo e precisa, portanto, que o compromisso pela educação de qualidade seja, também, de cada um de seus membros.

Síntese



## **Monika Dowbor**

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

### **Síntese dos Debates**

*Este texto apresenta uma síntese dos debates ocorridos no âmbito da Oficina Diálogos do Desenvolvimento Brasileiro acerca do tema "Política Educacional" e no debate subsequente que ocorreu durante o evento.*

### **Novos patamares da educação no Brasil: a qualidade para além dos números.**

A educação é um direito não só da criança e do adolescente, mas também do futuro cidadão adulto ao lhe garantir uma vida digna. Uma educação de qualidade em tese interessa a todos. Aos pais, que querem o presente feliz e tranquilo e um futuro promissor para seus filhos; às crianças que têm direito a passar a infância feliz e interessante; aos educadores, tantos aqueles dos jovens quanto os dos adultos, que querem se sentir valorizados e contribuir para o desenvolvimento das pessoas de forma criativa; aos empresários que querem seus empregados bem preparados; aos políticos que querem profissionais qualificados para lidar de forma

inteligente e hábil com a prestação de serviços públicos. E a todos nós, porque bom ensino disponível para todos faz o país crescer e se desenvolver, diminuindo as desigualdades e fortalecendo a democracia.

Vários avanços em termos de cobertura foram alcançados no Brasil desde 1988, e diversos mecanismos foram instalados para continuar nessa trajetória ascendente, todavia ainda insuficientes para mudar radicalmente o quadro educacional no país. Os recursos e a cobertura são ainda insuficientes, persistem as agudas desigualdades regionais, as condições de trabalho e de aprendizagem continuam sendo, na grande maioria, precárias e as provas, por mais que se conteste sua pertinência, mostram as deficiências do o aluno brasileiro, comparativamente a outros países. Se temos um ensino superior público de ótima qualidade, acompanhamos uma perigosa massificação do ensino privado, cuja atuação está fora do controle social e público. O setor privado oferece boas escolas no ensino fundamental e médio, todavia o setor público nestes níveis ainda enfrenta problemas estruturais básicos. Assim, a questão de qualidade começa a ocupar o centro do palco.

### **Taxas, números, coberturas e programas**

Acompanhamos importantes avanços na taxa de atendimento escolar entre 1998 e 2009: na faixa de 6 a 14 anos, passamos de 93,10% da cobertura para 97,60%; na faixa de 15 a 17, de 76,5% para 85,20%. O analfabetismo absoluto recuou de 9,20% para 7,40%, enquanto o funcional de 20,9% para 16,7%. Em 2009, 51% da população estava com o ensino médio completo,

enquanto em 1998 apenas 29,9%. O grande avanço também foi alcançado na taxa de escolaridade da educação superior que estava na casa de 6,8% em 1998 e cresceu para 14,4% em 2009. Permanecem todavia o desafio de ampliar a cobertura, sobretudo, na educação infantil em creches para as crianças de 0 a 3 anos e no ensino médio, o da redução da distorção idade-série e o da regularização do fluxo escolar. Ainda há cerca 4 milhões de crianças e adolescentes no Brasil fora do ambiente escolar, não contemplados pela escolaridade obrigatória, e o maior problema em termos absolutos está na região Sudeste com mais de um milhão e duzentos mil alunos, seguido de perto pelo Nordeste, com pouco mais de um milhão e cem mil alunos.

Graças aos mecanismos de incentivos financeiros, tais como o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ocorreu o processo da municipalização, respectivamente, da rede pública de ensino fundamental e da rede de educação básica, e a União promoveu a redistribuição de recursos de modo a reduzir as desigualdades entre os estados. A despeito dessa complementação da União, ainda permanecem grandes desigualdades intraestaduais.

Aumentou o investimento público em educação, ao passar de 3,9% do PIB em 2000 para 5,6% em 2010. Com isso o gasto por estudante subiu de R\$ 1.842 para R\$ 4.087 nos mesmos anos. Ainda assim, estamos abaixo da média dos países da OCDE que ficou em 6,3% do PIB, e o valor por aluno na educação básica está distante dos parâmetros internacionais e das necessidades indispensáveis para realizar melhorias substantivas, tendo como metas a ampliação de acesso

e de aumento da qualidade. Ocupamos as piores posições no ranking do gasto por aluno no mundo, o que se traduz em alunos mal formados no ensino básico e médio e que chegam despreparados e com deficiências básicas aos cursos superiores. Os cálculos do Custo Aluno Qualidade (CAQ) indicam que, para atingir a qualidade do ensino para todos os alunos, teríamos de dobrar os recursos destinados ao financiamento da Educação.

Cabe observar que, se estamos diante do dispositivo legal da obrigatoriedade da educação básica de 4 a 17 anos, sem o aporte adicional de recursos, essa diretriz significará que os valores por aluno cairão. Para aqueles estados cujo esforço é mais expressivo, a queda no valor por aluno seria em torno de 12%, como em Goiás, Mato Grosso, Alagoas, Acre, Rio Grande do Sul e Rondônia, com redução de 14%. Assim, o cumprimento dessa obrigatoriedade requer esforço planejado de acréscimo de recursos estatais, para além dos recursos já vinculados ao Fundeb. Não há dúvida de que a complementação da União é imprescindível para suprir a carência de recursos, diante das dificuldades em ampliar a arrecadação de Estados e Municipais.

O aumento dos recursos na área de educação se traduz num dos importantes fatores-escola que é a capacitação dos professores. Diversos programas foram implementados para estimular a sua formação e ampliar a cobertura da capacitação continuada. Vale citar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com o aumento da oferta de cursos de formação de professores com a ênfase na interiorização, o Programa Universidade para Todos (PROUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). A formação continuada, por sua vez, se

baseia na Rede Federal de Educação Tecnológica e, em 2009, foi estabelecida a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, que contém os princípios que norteariam as ações de formação. Os programas são, no entanto, pouco articulados entre si, a maior parte dos cursos de pedagogia é ofertada pelo setor privado, possui qualidade duvidosa e é realizada a distância, o que apresenta uma significativa limitação por não interrelacionar ensino, pesquisa e extensão.

Foram introduzidas também as avaliações sistemáticas que consistem em testes padronizados para mensurar o desempenho de estudantes - a chamada avaliação educacional externa. Dezesete estados da Federação adotam essa forma de avaliar a educação básica, e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (Inep) aplica a Prova Brasil, a Provinha Brasil, um teste recente vinculado ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – Pnaic, o Exame Nacional dos Estudantes do Ensino Médio (Enem) e o Exame Nacional de Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos (Enceja). Mas por hora, os alunos continuam sendo, junto com seus professores, os “responsáveis” pelos resultados de avaliações, que não consideram outras variáveis importantes que influenciam diretamente a aprendizagem desses estudantes: formação inicial e continuada dos professores, plano digno de cargos e salários, infraestrutura adequada para o desenvolvimento das ações pedagógicas nas escolas, investimentos reais para a educação.

A melhoria dos indicadores e a implementação de programas e avaliações nacionais propõe e requer qualidade: na formação de professores e a das suas condições de trabalho; na relação entre o professor e seus alunos;

das escolas, como espaços de aprender a aprender e como equipamentos públicos. A qualidade exige recursos, mas não só.

Se é preciso continuar aumentando os recursos para a educação, a questão da qualidade não passa apenas pelo seu volume, como mostra o exemplo dos Estados Unidos da América onde, apesar do alto gasto, os efeitos estão insatisfatórios. Em comparação a outros países, que se destacam pela qualidade do ensino, o Brasil ainda não encontrou, contudo, uma abordagem própria para conduzir melhorias efetivas na educação. É necessário ainda avançar nas taxas de cobertura, mas a palavra de ordem é de melhorar a qualidade do ensino se quisermos formar, de fato, cidadãos, cidadãs e profissionais do futuro.

Esta tarefa é multifacetada e inclui alguns desafios que ainda não foram enfrentados de modo decisivo no Brasil: o já conhecido aumento de recursos, a formação dos professores e sua valorização, a especificação do currículo escolar, a melhoria da infraestrutura das escolas, a instalação o período integral, a incorporação das novas tecnologias, a integração das escolas com seu entorno e a participação como mecanismo de renovação e inovação, entre outros.

### **Caminhos de ensino e aprendizagem**

O Brasil especifica pouco o currículo escolar, sob o argumento do respeito pela diversidade regional, da autonomia dos entes federativos e

dos espaços escolares. No entanto, os alunos apresentam um desempenho apenas modesto em português e matemática. Devemos especificar melhor o currículo da educação básica, como o fizeram os países que hoje despontam como modelos de ensino como a Finlândia? No Brasil, alguns estados e municípios já o fazem, e com bons resultados. Esse esforço poderia ser nacional que contribuiria para diminuir as desigualdades regionais.

Especificar o currículo não significa enrijecer, mas determinar *o que* deve ser ensinado em orientações mais precisas e circunstanciadas do que as diretrizes e parâmetros curriculares, deixando *o como* por conta do professor. Especificar significa definir de modo claro o que é considerado desempenho adequado no final de cada ano, em cada uma das disciplinas, dando as mesmas oportunidades de aprendizagem a todos os alunos. Com isso, o próprio professor pode se autoavaliar, reformular as estratégias, procurar inovações. O seu processo da formação continuada pode ser, desta forma, conduzido pelos problemas reais, tornando-o mais orgânico e exigente.

O pressuposto de que a aprendizagem ganha mais sentido na medida que corresponda à vida real das pessoas também pode ser aplicado aos alunos. Estudar, tendo como pano de fundo os problemas do seu bairro, da sua cidade e região reveste os conhecimentos abstratos da concretude necessária; oferece as lentes que os tornam inteligíveis aqui e agora. Os alunos se formam, compreendendo as dinâmicas existentes no seu entorno, ao mesmo tempo em que este tipo de conhecimento implica que as dinâmicas locais adentrem as escolas. A inclusão do local deve significar também a

inclusão das diferenças do ponto de vista cultural e social, de modo que o aluno seja capaz de ampliar sua visão e compreensão do mundo.

Não podemos perder de vista que o acesso ao conhecimento mudou radicalmente com as tecnologias de informação. Se isso é uma realidade para todos, a relação com o mundo tecnológico é ainda mais evidente no caso das crianças, adolescentes e jovens. As mudanças recentes e sempre muito rápidas abrem as possibilidades inéditas de acesso ao conhecimento, agora mundial, do seu armazenamento, da construção de bancos de dados e da versatilidade de linguagens. O mundo das fontes quase inesgotáveis da informação e do conhecimento está à disposição. Mas não basta fornecer os equipamentos e a banda larga. É preciso preparar o educador para essa nova função, que é a de mediador científico e pedagógico, a de organizador da massa de dados. É preciso prepará-lo para se engajar em processos de aprendizagem que não exigem apenas uma transmissão do conteúdo, mas ensinam o aluno como acessá-lo, processá-lo, selecioná-lo e construí-lo de forma a entender melhor o mundo.

Como a escola mal equipada e sem o professor capacitado conseguirá despertar o interesse do aluno que fora dela navega pelo mundo inteiro graças a uma conectividade virtual impar? Uma pesquisa nacional de 2013 sobre os jovens entre 15 a 29 anos, representativa para o meio urbano e rural, mostra que a internet é utilizada por 79% deles e que nove em cada dez jovens possuem celular (89%). A TV aberta é citada como principal meio para se informar sobre o Brasil e o mundo (83%), seguida pela internet (56%), mencionada duas vezes mais que jornais e revistas impressos somados (23% e 5%, respectivamente).

Diante desse universo das linguagens de informática, multimídia, telecomunicações, bancos de dados e vídeos que se generalizam rapidamente e cujo custo cai gradativamente, restringir o aluno à leitura do livro é criar condições para o desinteresse constante e uma sala de aula permeada pela tensão. Aqui a questão que se coloca não é apenas de equipamentos e recursos, mas do método de aprendizagem, que precisa ser compatível com a vida de quem está querendo aprender.

Ao avaliar pelo desempenho nas notas, os alunos do ensino médio integral ou semi-integral alcançam resultados 40% superiores em comparação aos alunos do restante da rede. Este dado vem de Pernambuco, sob a gestão de Eduardo Campos, onde a metade da rede já está funcionando no tempo integral. Na escala do Brasil, apenas um quarto delas está operando nesse sistema. Novamente, a meta quantitativa - a de um maior número de horas na escola - como uma condição necessária para melhorar o processo de aprendizagem precisa ser conjugada com a qualidade desta permanência: mais professores e professores melhor preparados, laboratórios, bibliotecas, computadores, acesso a banda larga. Aqui ainda estamos muito mal equipados: somente 0,6% das escolas têm laboratório de ciências e 15% tem biblioteca e sala de informática.

Vale lembrar que há um conjunto grande de jovens no Brasil, entre 15 a 29 anos, que nem estudam, nem trabalham nem procuram emprego. Se as altas taxas de desemprego nessa faixa etária conformam uma tendência presente em diversos países, o desinteresse pela formação pode ser lido como expressão da inadequação e incapacidade do nosso sistema educacional

para incluí-los. Estamos perdendo esses jovens, enquanto o país enfrenta o gargalo em termos de mão de obra. Em que medida uma forma renovada e progressivamente atualizada de aprendizagem não poderia atrair esses jovens de volta não mais aos bancos escolares, pois esta metáfora já está obsoleta, mas aos espaços físicos e virtuais da organização e construção do conhecimento e da preparação profissional.

A especificação do currículo, o tempo integral nas escolas, a introdução de novas tecnologias, enfim todos esses novos caminhos exigem o professor preparado, pois é ele, de fato, o grande implementador dessas diretrizes. O Brasil, apesar dos investimentos e das iniciativas programáticas, forma ainda muito mal seus professores. Há uma avalanche de planos e programas de governo, mas todos eles desenvolvidos por diferentes secretarias no Ministério da Educação e de forma desarticulada. O setor privado lucrativo, que é responsável em grande medida por executar a formação, está se transformando, graças aos recursos públicos do PROUni, em um conjunto de gigantescas empresas, para as quais a qualidade da formação é secundária. Além do aumento na oferta, é preciso tornar claros formatos e mecanismos para que a formação, que, por princípio, precisa ser continuada, leve em consideração as mudanças, inovações e o contexto local, de tal forma a não continuar reproduzindo a defasagem metodológica e de conteúdo que caracteriza o sistema educacional no Brasil, em relação ao que ocorre fora dos muros da escola.

Se uma educação de qualidade é do interesse de todos nós, diante das mudanças no mundo contemporâneo não a podemos deixar apenas dentro dos muros da escola ou como competência exclusiva do setor público

da educação. É preciso engajar a todos, na medida das possibilidades da sua contribuição. O Brasil é reconhecido, internacionalmente, como seleiro das instituições participativas que oferecem as condições para que a sociedade civil faça parte do processo decisório das políticas públicas e, ao mesmo tempo, controle o Estado. Se ambas essas funções são importantes, os conselhos, as conferências e outros espaços participativos podem constituir também os canais de oxigenação e circulação de informação por onde adentrariam, no sistema educacional, as mudanças, as novidades e as necessidades do mundo para o qual formamos nossos alunos. Nesses espaços seria possível por em prática a avaliação participativa e enraizada e articular os atores em torno da tarefa de pensar, atualizar e defender o ensino de qualidade. Dessa forma, a autonomia dos municípios pode ser entendida não como um processo decisório restrito aos gestores e à burocracia setorial, mas com base no envolvimento daqueles para os quais a educação é importante, viabilizado nas instituições e nos espaços participativos.

Ao estender a tarefa da construção da boa educação para todos para além dos muros do sistema educacional, ainda que sem deixar de fazer importantes mudanças no seu interior, colocamos de volta a pergunta: a quem ela interessa? Ao perceber sua importância de forma muito concreta para praticamente todos, seremos capazes de pensar e formar os pactos pela educação, integrando-a ao cotidiano de quem quer aprender, de quem quer ensinar e de quem quer viver no país desenvolvido, mais justo e menos desigual.





### **Malvina Tania Tuttman**

Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio

Conselheira do Conselho Nacional de Educação – CNE

Conselheira do Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro – CEE/RJ

## **Avaliação Educacional: significado, avanços, fragilidades, desafios.**

### **Introdução**

Inicialmente, gostaria de registrar a satisfação de participar de oficinas que se propõem a discutir as sérias questões sociais do nosso país, utilizando, para tal, a metodologia do diálogo. Em especial, a temática sobre Educação como política essencial para o desenvolvimento do Brasil nos estimula a refletir dialogicamente sobre a complexidade de processos educacionais não só no âmbito pedagógico, mas, também, da gestão.

Considerando o papel central que a avaliação vem assumido nos discursos e nas práticas governamentais e acadêmicas quanto à definição e à implementação de políticas públicas de educação, esse artigo se propõe a registrar a análise do tema, a partir dos debates ocorridos no encontro do dia 11 e outubro de 2013, na Fundação João Mangabeira.

Lembro-me que iniciei a conversa citando Paulo Freire, especialmente no que se refere a sua recusa em aceitar críticas quanto à possível falta de rigor científico de seu discurso, por conta da linguagem afetiva que sempre o caracterizou. O nosso Patrono da Educação afirma:

*A paixão com que conheço, falo ou escrevo não diminuem o compromisso com que denuncio ou anuncio. Sou uma inteireza e não uma dicotomia. Não tenho uma parte esquemática, meticulosa, racionalista e outra desarticulada, imprecisa, querendo simplesmente bem ao mundo. Conheço com meu corpo todo, sentimento, paixão. Razão também (Freire, 2010, p.18).*

Costumo me apropriar dessas sábias palavras sempre que me proponho a refletir comprometidamente sobre a educação do nosso país. Dessa forma, sinto-me pronta para repensar o já instituído e pensar o novo, permitindo-me ter algumas certezas e muitas dúvidas, apresentar ideias, escutar tantas outras, ouvir críticas e também criticar, sempre com a intenção de avançar na construção de uma prática educativa emancipatória, defendendo que todos têm direito a uma educação de qualidade, efetivamente cidadã: uma forma própria de estar no mundo criticamente, com “paixão e razão, também”.

Para iniciar os diálogos, propusemos três tópicos: refletindo sobre o ato de avaliar; avanços e fragilidades na educação brasileira; desafios.

## Refletindo sobre a avaliação

O ato de refletir sobre a avaliação implica perceber o seu significado para além da apresentação de números, resultados, indicadores, medições. Avaliar, em uma abordagem emancipatória, significa apreender uma determinada realidade e indicar caminhos que possibilitem rever ou definir políticas, programa, planos, ações para o enfrentamento das situações diagnosticadas. Portanto, é imprescindível para a definição de políticas educacionais e de estratégias governamentais.

Entendendo-a dessa forma, a avaliação torna-se um importante recurso pedagógico e de gestão para o professor, o estudante, as instituições escolares, os Sistemas Educacionais perceberem-se e, dessa forma, buscarem caminhos adequados de construção de conhecimentos e práticas, numa perspectiva emancipatória de educação.

O ato de avaliar compreende ações inseparáveis que envolvem o conhecimento técnico e definições políticas. Avaliar compreende, dessa forma, o estabelecimento de diagnóstico e de processo decisório.

Um diagnóstico da realidade educacional sério e comprometido com as transformações que se fazem necessárias exige que claramente esteja definido o que se deseja, o que se espera - um marco referencial que indique valores educacionais, princípios balizadores das ações pedagógicas, sonhos, utopias - os direitos de aprendizagem. O diagnóstico deve refletir a que distância os processos de aprendizagem, bem como as ações propostas em todos os níveis do Sistema Educacional encontram-se mais próximos ou afastados do marco

de referência. O ato de avaliar implica ações de conhecer e de constatar. Ao conhecer e constatar, a partir de um marco de referência, é que se pode atribuir qualidades de satisfação ou insatisfação, em diferentes graus. Esse é um segundo momento do ato de avaliar. Somente dessa forma, é possível decidir o que precisa ser feito e como fazer para chegar ou se aproximar do marco desejado, que deve estar expresso no Plano Nacional de Educação (PNE), nos Planos dos entes federados, no Projeto Político Pedagógico das instituições escolares, sempre elaborados de forma participativa, republicana.

O ato de avaliar pressupõe, principalmente, acreditar que é possível alcançar o sonho, o ideal, a utopia desenhada. Pressupõe, portanto, apostar no potencial do professor e do estudante. Acreditar significa oferecer ao estudante e ao próprio professor as oportunidades de vivenciar experiências significativas que possibilitem a abertura para o novo, para o inusitado, para a superação. A avaliação faz parte de um processo contínuo que envolve esperança (marco de referência), lucidez (percepção da realidade) e ação (tomada de decisão).

A avaliação numa concepção emancipatória diferencia-se de um resultado estático. O ato de avaliar só ganha significado quando se tem a clareza do que se deseja alcançar. O movimento que se segue implica em verificar a que distância a realidade está do pretendido.

Delineado o conceito de avaliação emancipatória, cabe fazer uma breve análise dos caminhos percorridos no país em relação ao tema. Início destacando que ao final da década de 80 o Brasil começa a investir em uma forma de avaliação que ultrapassa os muros das escolas. É a chamada avaliação

educacional externa. Esse tipo de avaliação vem se caracterizando pela aplicação de testes padronizados a estudantes, com a intenção de verificar o desempenho das escolas e dos sistemas de ensino. Essa prática tem se ampliado e, hoje, diversos governos estaduais e municipais e mesmo gestores das redes privadas de ensino utilizam testes padronizados para mensurar o desempenho de estudantes.

De acordo com HORTA NETO (2013), dezessete Estados da Federação adotam essa forma de avaliar a educação básica, além das avaliações realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira – Inep, como, por exemplo, a Prova Brasil, a Provinha Brasil e um recente teste vinculado ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – Pnaic. Destacam-se, também, outros exames como o Exame Nacional dos Estudantes do Ensino Médio – Enem, e o Exame Nacional de Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos – Enceja.

O Inep é o responsável pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), utilizado desde 1990. O Sistema é formado pela Prova Brasil, aplicada de forma censitária a cada dois anos, a alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental público, para avaliar conhecimentos em Língua Portuguesa e Matemática; pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que trabalha de forma amostral, com estudantes das redes pública e privada, matriculados no 5º e 9º anos do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio; e pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), tendo por finalidade avaliar censitariamente o ciclo de alfabetização da rede pública (a partir de 2013).

Ainda segundo HORTA NETO (2013), com exceção do Espírito Santo, todos os demais Estados e mesmo o Ministério da Educação, adotam o termo sistemas de avaliação, apesar de apenas utilizarem testes padronizados, ressalva feita ao Estado do Rio Grande do Sul, que utiliza outros instrumentos que permitem a definição de vários indicadores.

Cabe ainda destacar que alguns governos vem implementando ações de premiação aos profissionais e às escolas a partir do resultados desses testes / exames, com a intenção clara de melhorar os índices, que passam a ser o objetivo principal desses instrumentos, deixando em segundo plano a avaliação propriamente dita do sistema e suas possíveis indicações de políticas de melhoria da educação. São estimuladas, dessa forma, a competitividade e a criação de um “mercado de avaliação” com o objetivo de preparar os estudantes para os testes, deixando de lado o desenvolvimento de um currículo pleno, onde devem ser vivenciadas experiências e construídos conhecimentos formadores de cidadãos críticos.

Tendo por base o conceito de avaliação emancipatória apresentado no início do presente tópico e as constatações anteriores, cabem algumas questões: (1) Como falar em um sistema de avaliação apenas utilizando um tipo de instrumento de medição? (2) Os estudantes devem ser os únicos “sujeitos” da avaliação? (3) Os dados obtidos por testes e exames e os indicadores decorrentes de tais testes estão sendo analisados à luz de um marco referencial? (4) Os números, os resultados, os indicadores obtidos por meio de testes padronizados podem ser considerados avaliação? (5) Já não existem dados suficientes

para uma real avaliação da educação brasileira? (6) A educação básica brasileira está sendo avaliada ou apenas mensurada?

Um destaque. A padronização dos testes têm contribuído para empobrecer os currículos. As escolas, de forma geral, impostas a avaliações / medições, dedicam-se a preparar os alunos para os testes que privilegiam conteúdos de Matemática e Língua Portuguesa, desconsiderando outros saberes e fazeres importantes para uma formação cidadã. Outra questão. O que é mais importante: construir conhecimentos significativos ou contribuir para que a escola seja bem conceituada a partir dos pontos a ela atribuídos?

Em relação à educação superior, foi implementado em 2004 o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior- Sinaes - que marca um significativo avanço no processo avaliativo das instituições públicas, comunitárias e privadas de ensino superior.

Compõem o Sinaes a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. A avaliação dos estudantes utiliza como instrumento o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - Enade, que tem por objetivo “ aferir o rendimento dos alunos dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, suas habilidades e competências” (Inep, 2013).

O Sinaes se propõe a avaliar o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos.

Todo esse processo avaliativo é coordenado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e a sua operacionalização é de responsabilidade do Inep.

Os resultados dessas avaliações subsidiam a regulação, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento dos cursos de graduação. Como pode ser observado, de forma diferente dos procedimentos adotados em relação à educação básica, são utilizados vários instrumentos de coleta de dados, a partir de princípios definidos no Sinaes, que tem possibilitado a implementação de ações importantes e inovadoras para a democratização do acesso e da permanência na educação superior. Entre essas ações, destacam-se a criação de novas Universidades públicas, a interiorização de algumas Universidades também públicas e o programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni, entre outras.

Cabe, entretanto, o levantamento de questões de outra natureza: (1) As ações propostas e já em pleno desenvolvimento estão sendo acompanhadas e avaliadas em suas possíveis fragilidades e potencialidades? (2) Que ações devem ser mantidas e incentivadas ou, mesmo, descontinuadas? Que outras ações devem ser propostas, considerando que o Brasil, apesar de significativos avanços, ainda está longe de alcançar a meta de crescimento de matrículas e permanência no ensino superior de qualidade? (3) Os cursos de graduação estão formando profissionais comprometidos com as sérias questões sociais do nosso país?

A reflexão sobre a educação brasileira, em especial sobre os processos de avaliação educacional, seus desdobramentos e a busca de alternativas devem considerar, entre outros aspectos, as desigualdades sociais do nosso país e as assimetrias entre os entes federados.

Dourado (2013), afirma:

*Essa união indissolúvel entre os entes federados se efetiva na complexa relação de coordenação e autonomia, para garantir, a todos, os direitos sociais, entre eles a educação, [...] Isso revela o esforço nacional para a construção de uma sociedade cujas políticas, programas e ações tenham como convergência o bem comum, por meio da garantia dos direitos sociais, o que requer um federalismo cooperativo, marcado pela descentralização e por padrões e diretrizes nacionais que assegurem o direito à educação com qualidade, o que implica combater as assimetrias regionais e sociais.*

Nesse sentido, é preciso criar alianças, compartilhar saberes, exercitar o respeito às diferenças e à “responsabilização participativa” (FREITAS, 2013), em um envolvimento coletivo na busca de caminhos que assegurem uma educação de qualidade social para todos. A simples crítica ou negação do que está instituído não contribui para a superação. Portanto, considero urgente avaliar o estágio atual da avaliação educacional no Brasil. Constatar seus avanços e limitações e apontar metodologias participativas de avaliação coerentes com os ideais republicanos.

Refletindo sobre as questões apresentadas, reafirmo que a avaliação não pode ser confundida como medição e, sim, entendida como um movimento dinâmico de diagnóstico e de indicação de caminhos, contribuindo decisivamente para o avanço educacional que o país precisa. Dessa forma, diminuiríamos a quantidade de programas e projetos pontuais de alto investimento público, que não ouvem, na maior parte das vezes, as vozes das escolas – suas inquietações, seus anseios, suas histórias, e que mereceriam ser, também, avaliados desde o início de sua implantação. Os estudantes não podem ser o único foco da avaliação. Eles continuam sendo, junto com seus professores, os “responsáveis” pelos resultados de uma “dita” avaliação, que se confunde com provas e exames. Esses resultados, por áreas de conhecimento, não consideram outras variáveis importantes que influenciam diretamente a aprendizagem desses estudantes: formação inicial e continuada dos professores, plano digno de cargos e salários, infraestrutura adequada para o desenvolvimentos das ações pedagógicas nas escolas, investimentos reais para a Educação.

A avaliação deve nos permitir refletir e compreender melhor a complexidade do processo educacional e definir responsabilidades, que significam, segundo Paulo Freire (2007, p.91) “de um lado o cumprimento de deveres, de outro, o exercício de direitos”.

Se a avaliação for percebida como impulsionadora do processo educacional, com as suas responsabilidades compartilhadas, ela deixará de ser uma ameaça e um constrangimento, e será assumida como um recurso pedagógico dos mais valiosos. Não mais comparando o incomparável

e produzindo classificações aleatórias, mas percebendo o caminhar do estudante, da escola, das redes escolares, do MEC, das políticas educacionais.

### **Avanços e fragilidades na educação brasileira**

É notório que o Brasil teve avanços significativos na área educacional: conseguiu universalizar o acesso aos anos iniciais da educação fundamental; mais recursos foram destinados à educação básica; já se pode perceber alterações importantes no que se refere à distorção idade / série dos estudantes do ensino fundamental; as taxas de analfabetismo tem diminuído nos últimos anos. Embora haja muito o que fazer, são inegáveis as oportunidades de acesso e permanência de jovens no ensino superior, entre outras conquistas. Tais avanços são importantes, porém é preciso muito MAIS. Além da democratização do acesso aos outros níveis de educação e a desejável e urgente reversão da distorção série/idade, é necessário discutir seriamente o que essas crianças, o que esses jovens fazem na escola, o que eles, elas aprendem, como são avaliados, como ganharão autonomia. É preciso verificar se são felizes!

Entre as fragilidades ainda presentes na educação brasileira, destaco o gargalo do ensino fundamental, que vem expulsando jovens da escola. É necessário esclarecer que a universalização do ensino fundamental não está ainda assegurada. A taxa de cerca de 98% de estudantes entre 7 a 14 anos na escola não significa que esse percentual conclui o ensino fundamental. Significa acesso e não permanência. É preciso melhorar o fluxo escolar

no ensino fundamental para garantir o acesso ao ensino médio na idade adequada. O dado do último censo do Inep indicando que a média de idade dos estudantes que concluem o ensino fundamental é de 15,2 anos, já confirma tal preocupação e urgência de ações concretas.

Um olhar necessário para a educação brasileira deve ser voltado para o ensino médio, tanto na sua oferta, quanto na estrutura física (refiro-me especialmente ao ensino público). A predominância dos cursos regulares continua a ser noturna. Esse dado pode significar aumento da demanda e a precariedade de infraestrutura de prédios para a oferta desse nível de ensino. Há falta, também, de uma identidade pedagógica para o ensino médio.

O último Censo do Inep reforça a análise anterior. A tabela a seguir nos dá uma visão da totalidade de escolas, turmas, matrículas e docentes da educação fundamental das redes públicas e privadas.

**Tabela 1 - totalidade de escolas, turmas, matrículas e docentes da educação fundamental das redes públicas e privadas**

ETAPA	ESCOLAS PÚBLICAS				ESCOLAS PRIVADAS			
	Escolas	Turmas	Matrículas	Docentes	Escolas	Turmas	Matrículas	Docentes
Educação Infantil	86.752	294.687	5.191.456	439.591	31.197	159.004	2.116.751	194.991
Ensino Fundamental	123.063	1.059.857	25.473.591	1.192.077	23.558	223.136	4.344.144	288.463
Ensino Médio	19.290	230.714	7.306.030	416.970	7.900	36.075	1.066.130	100.400

DEED - Diretoria de Estatísticas Educacionais

Dados 2012 - Brasil

De acordo com o resumo técnico do Inep relativo ao censo da educação básica de 2012, “nos 192.676 estabelecimentos de educação básica do País, estão matriculados 50.545.050 alunos, sendo 42.222.831 (83,5%) em escolas públicas e 8.322.219 (16,5%) em escolas da rede privada. As redes municipais são responsáveis por quase metade das matrículas (45,9%), o equivalente a 23.224.479 alunos, seguida pela rede estadual, que atende 37% do total, 18.721.916 alunos. A rede federal, com 276.436 matrículas, participa com 0,5% do total”. O relatório também destaca que “a maior participação na educação infantil está nas redes municipais de ensino, e a pré-escola segue a mesma tendência. Os municípios detêm 74,2% do atendimento, que, em termos absolutos, corresponde a 3.526.373 matrículas. A rede privada participa com 24,7%, seguida das redes estaduais, com 1,1%, e da rede federal, que não tem uma participação significativa sobre o total de matrículas dessa etapa.”

É fundamental destacar a grandiosidade do sistema e, portanto, a necessidade de redimensioná-lo considerando as suas peculiaridades, suas culturas, seus saberes e fazeres.

No que se refere ao ensino fundamental, o contingente é de 29.702.498 matrículas e a participação das redes municipais é de 68% das matrículas dos anos iniciais. As redes estaduais tem 16,3% e as privadas atendem 15,5%. Nos anos finais, percebe-se que a distribuição entre as redes se inverte: rede estadual tem a maior participação, com 47,3% das matrículas, a rede municipal 39,5% e a rede privada 13,1%, segundo o relatório do Inep.

Quanto ao ensino médio, a oferta de matrículas totalizou 8376.852. A rede estadual continua sendo a que mais oferta, com 85% das matrículas, e o seu crescimento será maior na medida em que melhorar o fluxo escolar do ensino fundamental.

No ensino superior, diferente da educação básica, temos a prevalência das instituições privadas. Ao analisar o relatório do Inep referente ao censo da educação superior de 2011, podemos observar que participaram do censo 2.365 Instituições de Educação Superior (IES). Dessas Instituições 88% são privadas, 12% públicas (4,7% estaduais, 4,3% federais, 3% municipais).

**Tabela 2 - Número e Percentual de Instituições de Educação Superior, por Categoria Administrativa – Brasil – 2011**

TOTAL GERAL		CATEGORIA ADMINISTRATIVA									
		PÚBLICA								PRIVADA	
Total	%	Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
2.365	100,0	284	12,0	103	4,3	110	4,7	71	3,0	2.081	88,0

Fonte: MEC/Inep.

Essa simples análise nos permite perceber a importância das ações do MEC quando cria novas Universidades públicas, as interioriza, fortalece a abertura de novos cursos, investe na infraestrutura.

Outros aspectos da educação brasileira mereciam ser destacados nesse relato, mas considero que alguns dados do estudo “Trajetória Escolar no Programa Bolsa Família”, coordenado pelo Departamento de Condicionalidades do Ministério do Desenvolvimento Social (SENARC / MDS), sobre os efeitos educacionais do Programa Bolsa Família (PBF) para a população de baixa renda, nos oferece subsídios importantes para a análise pretendida. Esse é um estudo inédito que integra as principais bases de dados sociais e educacionais do país, contendo cerca de 60 milhões de registros, no período 2008 a 2012, de alunos das redes públicas de ensino. O estudo teve a duração de quase um ano, com apoio do Inep/MEC.

Para melhor compreensão do recorte feito do estudo, apresento alguns dados:

- O Brasil possui cerca de 192 mil escolas de educação básica da rede pública;
- Dessas escolas, 77 mil tem a maioria de seus estudantes no PBF, em um total aproximado de 8,9 milhões de alunos, sendo aproximadamente 54 mil escolas no campo e 22 mil escolas urbanas;
- Das 77 mil escolas, 32 mil estão no Programa Municipal de Educação, com cerca de 6,5 milhões de estudantes PBF.

Faço algumas considerações, a partir de gráficos apresentados no estudo, que tenho como fundamentais quando se reflete sobre avanços e fragilidades na educação.

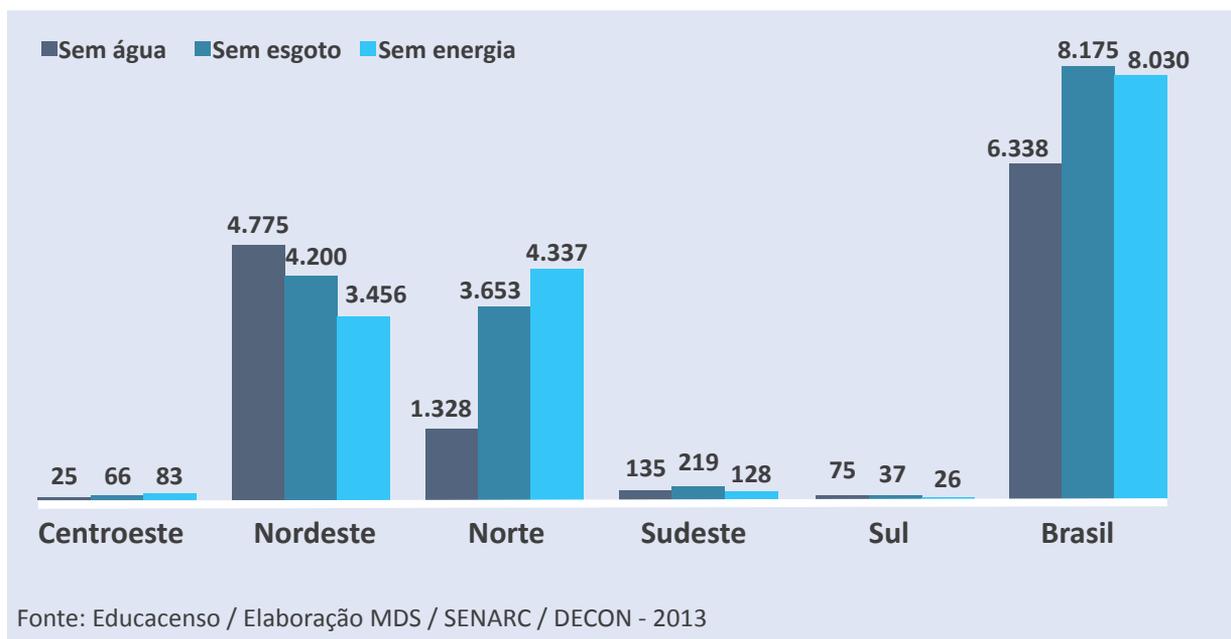
Os dois primeiros gráficos apresentados a seguir estabelecem a relação infraestrutura das escolas do campo e maior situação de pobreza no país. Pode ser observado que nas Regiões Nordeste e Norte, onde há maior concentração do Bolsa Família, e conseqüentemente de pobreza, há um predomínio de escolas sem água, sem esgoto e sem energia, em relação às demais.

A comparação dos dois gráficos permite inferir que apesar de diminuir o número de escolas sem água, esgoto e energia quando se inclui a variável educação integral, ainda permanece a grande incidência nas duas Regiões de escolas sem infraestrutura básica.

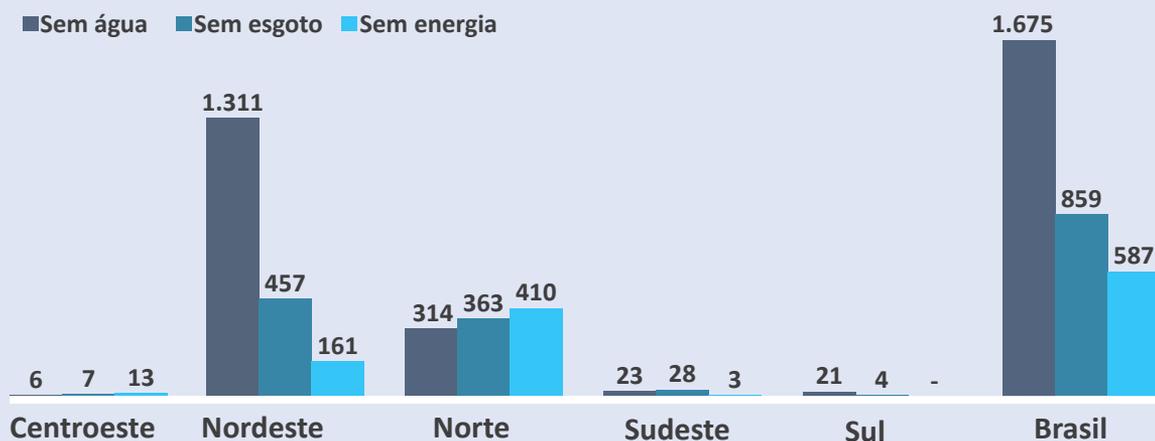
O primeiro gráfico considera o total de cerca de 54 mil escolas. O segundo gráfico refere-se à 16 mil escolas, das 54 mil do campo, do PBF no PME 2013.

## INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS X MAIOR SITUAÇÃO DE POBREZA (BOLSA FAMÍLIA) – CAMPO

Escolas SEM ÁGUA (qualquer tipo), SEM ESGOTO E/ou SEM ENERGIA –54 MIL  
MAIORIA PBF

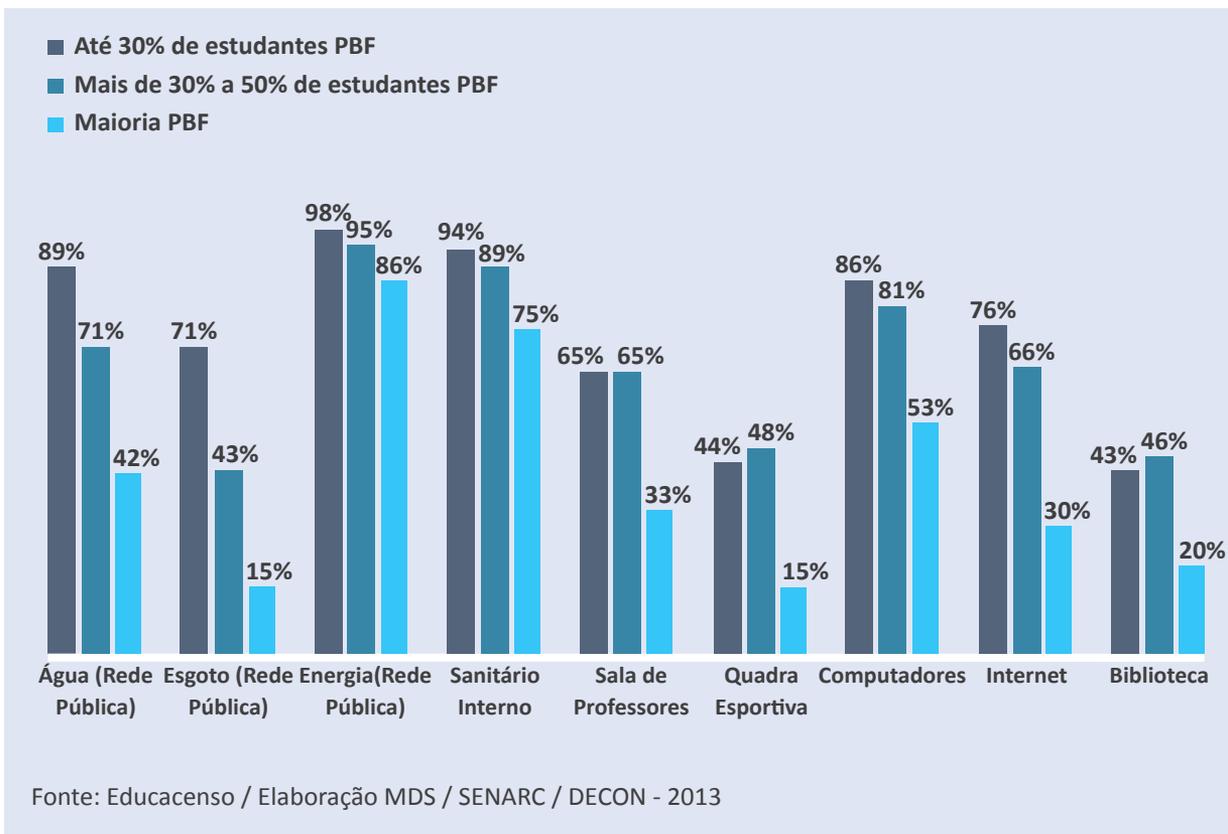


## INFRAESTRUTURA – Escolas Campo maioria Programa Bolsa Família / Programa Municipal de Educação 2013



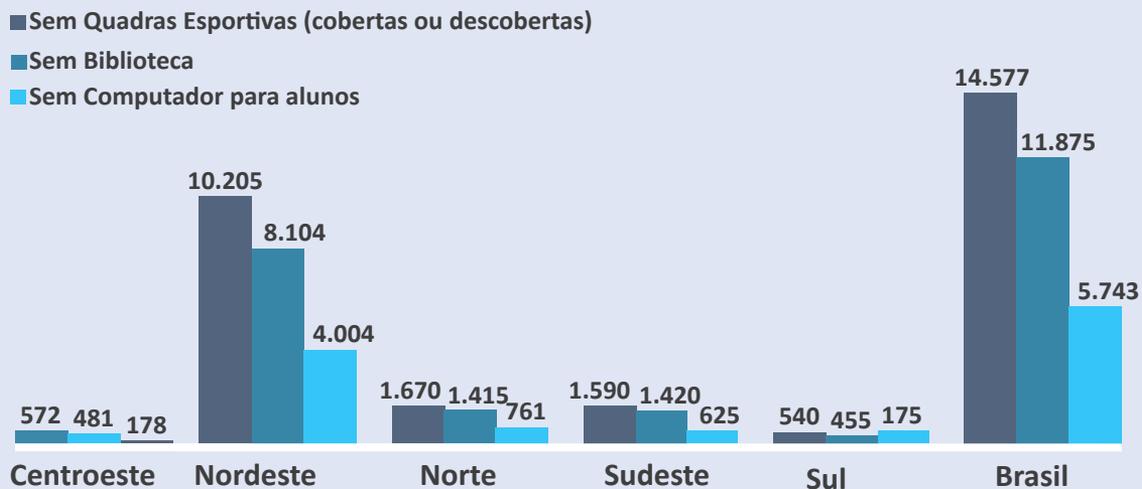
Fonte: Educacenso / Elaboração MDS / SENARC / DECON - 2013

O gráfico a seguir apresenta as condições de infraestrutura das escolas municipais no PME (32mil), por faixa de estudantes que pertencem ao programa Bolsa Família. Sua análise fortalece a conclusão de que as escolas em que a maioria dos alunos pertence ao PBF tem precárias condições de funcionamento.



O gráfico a seguir estabelece a relação infraestrutura das escolas urbanas (22mil) com maior situação de pobreza no país, considerando o PBF. Ele nos permite observar que na Região Nordeste cerca de 22 mil escolas (maior concentração no país) há um predomínio de escolas sem quadras esportivas ou sem biblioteca ou sem computadores.

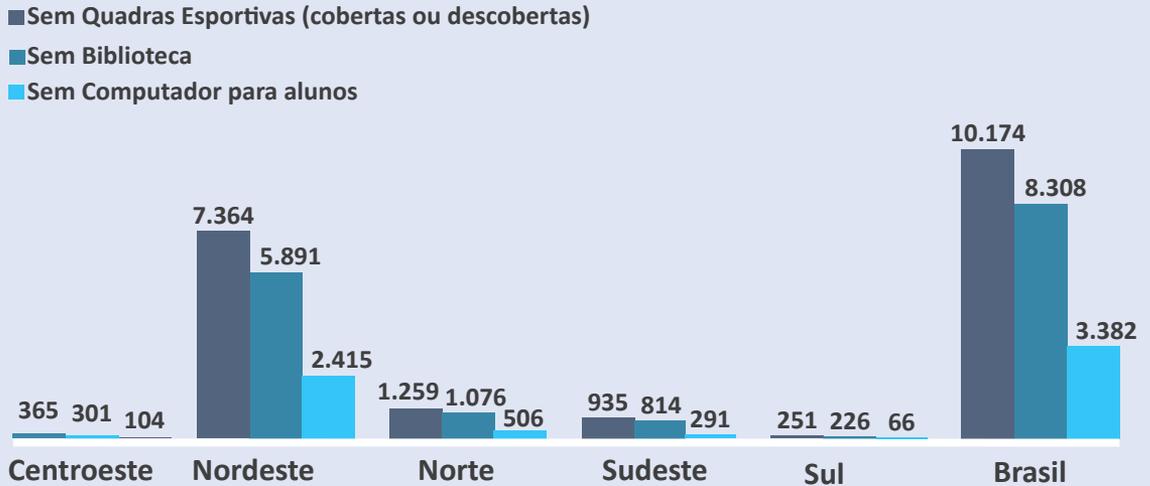
## Infraestrutura - Escolas urbanas maioria PBF



Fonte: Educacenso / Elaboração MDS / SENARC / DECON - 2013

O próximo gráfico verifica a infraestrutura das escolas urbanas no PBF/PME (cerca de 16mil), relacionando infraestrutura interna das escolas, educação integral e situação de pobreza. O Nordeste apresenta ainda o maior número de escolas sem quadras esportivas ou sem bibliotecas ou sem computador por alunos. Observando os dados sobre essas 16 mil escolas no Brasil, temos 10.174 sem quadras esportivas, 8.3308 sem bibliotecas e 3.382 sem computador por aluno. Os números do Nordeste são alarmantes!

## Infraestrutura - Escolas urbanas maioria PBF



Fonte: Educacenso / Elaboração MDS / SENARC / DECON - 2013

O estudo completo conclui que o Programa Bolsa Família tem impactos positivos sobre a educação dos beneficiários por meio das condicionalidades educacionais. Entre os principais impactos, são apontados que o Programa Bolsa Família:

- Coloca e mantém o aluno beneficiário na escola.
- Ajusta a trajetória escolar dos alunos beneficiários.
- Ajuda a diminuir a desigualdade educacional no país.

Porém, há muito a ser feito. Acredito que a aprovação imediata do Plano Nacional de Educação – PNE como política de Estado e a institucionalização do Sistema Nacional de Educação – SNE, fortalecidos por novos marcos que envolvem a relação federalismo e educação são a base de sustentabilidade para os avanços urgentes na educação brasileira.

Penso ser preciso reorientar os investimentos públicos no sentido de efetivamente fazer valer uma política de Estado que, de forma concreta, inteira, e que se oponha ao reducionismo pragmático, apresente e coloque em prática, de forma coerente e integrada, a educação como prioridade nacional.

Como afirma Dourado (2013), a Constituição Federal – CF - de 1988 já sinaliza para um novo pacto federativo, com autonomia e regime de colaboração a ser regulamentado entre os entes federados. Ele afirma:

*Tais questões não se dissociam de temas como reforma tributária, novo pacto federativo e efetiva descentralização das políticas (sem perder de vista a importância da coordenação nacional da União), que tenham por eixo a regulamentação do regime de colaboração.*

Se considerarmos as sérias assimetrias regionais que indicam que o Nordeste e o Norte vivem em situação de profunda desigualdade social, implica, a partir de uma urgente reforma tributária, repensar a relação entre os entes federados que defina novos caminhos de superação das perversas desigualdades a que são expostos, cotidianamente, milhões de cidadãos brasileiros.

No últimos anos, na educação, podem ser percebidos alguns avanços de propostas colaborativas, especialmente no que se refere ao financiamento da educação básica – FUNDEB; ao cuidado com a questão da diversidade (etnia, gênero, orientação sexual), entre outras importantes iniciativas. Porém, voltando o olhar para a questão da avaliação da educação, ainda se mantém a lógica da centralidade, que não considera as assimetrias sociais aqui evidenciadas em um simples recorte de um estudo, fortalecendo, cada vez mais, a utilização de testes padronizados.

Ao examinar, mesmo que superficialmente, a situação da educação brasileira no presente relato, que aponta alguns avanços e algumas fragilidades, fica evidenciada a necessidade de se ampliar os aspectos a serem considerados básicos nos processos de avaliação da educação para além dos estudantes e professores. A avaliação da educação básica, em especial, se apresenta estruturada na “superposição de ações e em instrumentos de monitoramento da educação, em sua maioria por meio de políticas e ações propostas e coordenadas pela União , sem a efetiva cooperação com os demais entes federados” (DOURADO, 2013).

FREIRE (1996) afirma:

*O grande perigo do assistencialismo está na violência do seu antidiálogo, que, impondo ao homem mutismo e passividade, não lhe oferece condições especiais para o desenvolvimento ou a “abertura” de sua consciência que, nas democracias autênticas, há de ser cada vez mais crítica.*

*Sem esta consciência cada vez mais crítica não será possível ao homem brasileiro integrar-se à sua sociedade em transição, intensamente cambiante e contraditória.*

Reflexões se impõem: podem crianças e jovens, em condições de vida e de escolaridade precárias, serem avaliadas apenas por instrumentos de medição que só consideram habilidades e competências de duas áreas do conhecimento? Podem ainda comparar os índices entre escolas tão diferentes, sem nenhuma infraestrutura básica, e apresentar escalonamentos que indicam as melhores e as piores escolas? Podem crianças, jovens, professores e escolas serem submetidos a um sentimento constrangedor de baixa estima pelos resultados que são aferidos? O que está sendo avaliado pelos sistemas tem algum significado que contribua para o avanço da cidadania plena?

Acredito que respostas precisam ser dadas às demandas educacionais, a partir da constituição de espaços de fortalecimento de relações com os entes federados e com os segmentos sociais, e também considerando outras variáveis importantes que influenciam diretamente a aprendizagem dos estudantes: formação inicial e continuada dos professores; plano digno de cargos e salários; infraestrutura adequada para o desenvolvimentos das ações pedagógicas nas escolas; investimentos reais para a Educação.

Portanto, é preciso ampliar espaços de estudos e de fazeres coletivos, considerando a formulação e avaliação da política nacional de educação, o zelo pela qualidade do ensino e pelo cumprimento da

legislação educacional, assegurando a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira.

Vivenciar a possibilidade de poder renovar a cada dia, trabalhar pela reestruturação da Educação Brasileira na velocidade adequada, avançar sempre, de forma sustentável, estar com permanente disposição para rever, questionar, mudar, tendo em vista a formulação e desenvolvimento de políticas públicas que possibilitem uma educação de qualidade social para todo o território brasileiro, devem fazer parte do ideário que dá sentido à avaliação.

## **Desafios**

Apesar dos esforços e investimentos com a implantação de modelos desde 1990, a avaliação educacional no Brasil vem servindo mais a funções de regulação e de responsabilização e menos a sua função precípua de diagnosticar e subsidiar o processo de tomada de decisões. Muitos estudos já constataram que o projeto pedagógicos de escolas / instituições, assim como a proposta curricular vão, paulatinamente, se ajustando aos exames nacionais e ou estaduais. Essa ênfase na “avaliação” baseada em testes padronizados não parece ser suficiente para perceber e constatar a complexidade da escola e do seu processo pedagógico. São inúmeros os fatores que interferem no cotidiano escolar e a aplicação de testes gerais para todo um coletivo, sem considerar as suas peculiaridades, não parecer ser o melhor caminho para conhecer a escola brasileira. É necessário considerar outras dimensões de

análise, como infraestrutura, gestão, condições de trabalho dos professores, outras áreas do conhecimento além de Matemática e Língua Portuguesa, diferentes contextos culturais, valorização da carreira docente ... Mergulhar no cotidiano e compreender melhor a sua complexidade, pois a realidade não é simples, muito pelo contrário, é misteriosa e nebulosa.

MORIN (1996) afirma que *“devemos desconfiar do testemunho dos nossos olhos, pois não são os nossos olhos que veem, é o nosso espírito, por intermédio dos nossos olhos”*. Nesse sentido, é preciso muito mais do que dados quantitativos.

Não basta colher informações, é preciso lê-las criticamente. Tentar ver as sutilezas do processo vivido. Ter claro que a percepção de uma situação depende do que o nosso cérebro compreende e isto também é decorrente das experiências por nós vivenciadas. Assim, a nossa percepção de um fato sofre múltiplas influências e isto deve ser considerado. Nesse sentido, a subjetividade dos sujeitos envolvidos é considerada, também, como fonte de informação. Avaliar considerando vários olhares ..... sonho possível?

Para concretizar esse sonho será preciso nos lançarmos a desafios, entre eles:

- Universalizar a educação básica com qualidade e equidade, não só para o acesso inicial mas para a sua conclusão.
- Instituir um Federalismo Cooperativo para a educação, pautado na gestão democrática e participativa.

- Avançar na construção e efetivação do Sistema Nacional de Educação (SNE), que significa definir responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, descentralizar ações, garantir o exercício da autonomia dos entes federados e a coordenação federativa.
- Discutir e propor lei(s) complementar(es) que regulamente(m) o regime de colaboração.
- Construir uma reforma tributária para o fortalecimento dos entes federados
- Aprovar o PNE como política de Estado.
- Garantir autonomia pedagógica e de gestão financeira às unidades escolares públicas, como determina o artigo 15 da Lei de Diretrizes e Bases / 1996.
- Utilizar com maior transparência os recursos financeiros destinados à educação.
- Melhorar o fluxo escolar no ensino fundamental para garantir o acesso ao ensino médio na idade adequada.
- Ter como foco o ensino médio, tanto no que se refere a sua oferta, quanto a sua estrutura física.
- Estimular os profissionais da educação em exercício e incentivar os jovens a procurar os cursos de licenciatura, por meio da aplicação do plano de cargos e carreira e do piso salarial nacional, como determina o artigo 206 da Constituição Federal.

- Instituir um Sistema Nacional de Avaliação da Educação, tendo por pressupostos a avaliação emancipatória / participativa e considerando os princípios e diretrizes do Fórum Nacional de Educação, do relatório final da Conae 2014 e do PNE.
- Garantir o acesso e a permanência de crianças, jovens e adultos à educação de qualidade para todas(os).

Reafirmo o depoimento de TUTTMAN (2004) ao concluir esse artigo: gosto da vida, gosto das pessoas, do calor de um abraço sincero, de um aperto forte de mão. Gosto de olho no olho, de saber que há sempre a possibilidade de se construir um amanhã melhor. Acredito que, por isso, gosto de ser professora. Não procuro verdades, não tenho muitas respostas. Continuo com dúvidas, crenças e descrenças. Por isso, me lanço ao desafio de continuar a procurar outros caminhos, um deles, os Caminhos do Coração (Pessoa – Pessoas):

*Aprendi que se depende, sempre,*

*De tanta, muita, diferente gente.*

*Toda a pessoa sempre é as marcas*

*Das lições diárias de outras tantas pessoas.*

*É tão bonito quando a gente entende*

*Que a gente é tanta gente,*

*Onde quer que a gente vá.*

*É tão bonito quando a gente sente*

*Que nunca está sozinho,  
Por mais que pense estar.  
É tão bonito quando a gente pisa firme,  
Nessas linhas que estão nas palmas de nossas mãos.  
É tão bonito quando a gente vai à vida,  
Nos caminhos onde bate,  
Bem mais forte, o coração.*

*Gonzaguinha*

Para finalizar, deixo registrado um pedido a todos aqueles que são ou desejam ser representantes legítimos do povo: não façam da EDUCAÇÃO uma mera plataforma para seus objetivos pessoais. Não brinquem com a EDUCAÇÃO. Não iludam os seus seguidores. Estabeleçam um compromisso sólido, verdadeiro com a EDUCAÇÃO do nosso país.

## Referências Bibliográficas

ABICALIL, C. A. O federalismo e o Sistema nacional de Educação: uma nova oportunidade fecunda: Retratos da Escola, Brasília, DF, v.6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

ARROYO, Miguel G. Currículo, território em disputa. Petrópolis: Vozes, 2011. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS.

BRASIL, Ministério da Educação. O PNE na articulação do sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Documento-referência da Conae 2014. Brasília, DF: MEC, 2012. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/imagens/pdf/documentoreferencia2014versaofinal.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Departamento de Condicionalidades (SENARC / MDS). Trajetória Escolar no Programa Bolsa Família. Palestra proferida na Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE). Brasília, DF, 06.nov.2013.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Pesquisa participante. São Paulo: Editora Brasiliense, 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Políticas e gestão da educação básica: concepções e proposições da CNTE. Brasília, DF: CNTE; Escola de Formação, 2013.

CURY, C.R.J. Os desafios da construção de um Sistema nacional de Educação. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/imagens/stories/pdf/jamil\\_cury.pdf](http://conae.mec.gov.br/imagens/stories/pdf/jamil_cury.pdf)> Acesso em 04 de nov. 2013.

DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social. 5ª ed. São Paulo :Cortez, 2001.

DIAS SOBRINHO, J. Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado.

Florianópolis: Insular, 2002a.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação (2011- 2020): avaliação e perspectivas. 2.ed. Goiania: UFG;Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. Educação sociedade, Campinas, v.34,n.124.p.761-785, jul,-set.2013. disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

FREIRE, Paulo. Educação como prática da liberdade. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1996.

\_\_\_\_\_. À sombra desta mangueira. Editora Olho D´água. São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. Pedagogia do oprimido. 17ª ed. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. Política e educação. 8ª ed. São Paulo: Villa das Letras, 2007 (Coleção Dizer a Palavra).

\_\_\_\_\_. Educação como prática da liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREITAS, L C. Educação e Sociedade. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 911-933, Especial - Out. 2005 933. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

FREITAS, L.C.; SORDI, M.R. Responsabilização participativa. Retratos da Escola, Brasília, DF, v.,7, n.12, janeiro/ junho 2013. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

GANDIN, Danilo. A prática do planejamento participativo. 16ªed. Rio de Janeiro: Editora Vozes.

HORTA NETO, J.L. As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os Estados de Minas Gerais e São Paulo. Tese de Doutorado. Instituto de Ciências humanas, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, DF, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Educação básica. Brasília, DF: Inep, 2013. Disponível em: <portal.inep.gov.br>. Acesso em 06 nov. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Educação superior. Brasília, DF: Inep, 2013. Disponível em: <portal.inep.gov.br>. Acesso em 06 nov. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Relatório do censo escolar da educação básica 2012. Brasília, DF: Inep, 2013. Disponível em: <portal.inep.gov.br>. Acesso em 06 nov. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Relatório do censo escolar da educação superior 2012. Brasília, DF: Inep, 2013. Disponível em: <portal.inep.gov.br>. Acesso em 06 nov. 2013.

LUCKESI, Cipriano Carlos. O que é mesmo o ato de avaliar a aprendizagem? Pátio. Porto alegre: ARTMED. Ano 3, n. 12 fev./abr. 2000.

MORIN, Edgard. Para sair do século XX. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

\_\_\_\_\_. Ciência com consciência. Rio de Janeiro: Bertande Brasil, 1998.

\_\_\_\_\_. Os sete saberes necessários à educação do futuro. São Paulo: Cortez. Brasília: UNESCO, 2000.

RONCA, A.C.C. Avaliação da educação básica: seus limites e possibilidades.

Retratos da Escola, Brasília, DF, v.,7, n.12, janeiro/ junho 2013. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

SAUL, A.M. Avaliação emancipatória. São Paulo: Cortez, 1988.

SAVIANI, D. Distema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/imagens/stories/pdf/conae\\_demervalsaviani.pdf](http://conae.mec.gov.br/imagens/stories/pdf/conae_demervalsaviani.pdf)>. Acesso em: 08 nov.2013.

SORDI, M.R.L.; FREITAS, L.C.; MALAVAZI, M.M.S. GERES Campinas:

a avaliação institucional potencializando a qualidade nas escolas.

Campinas: LOED; Faculdade de Educação/UNICAMP, 2005. (Documento de trabalho)

SANTOS, Boaventura de Souza. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

TUTTMAN, M. Avaliação educacional: o verdadeiro compromisso. Retratos da Escola, Brasília, DF, v.,7, n.12, janeiro/ junho 2013. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

\_\_\_\_\_. Compromisso social da Universidade: os olhares da extensão. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, RJ, 2004.





### **Shirleide Pereira da Silva Cruz**

Professora Adjunta da Universidade de Brasília no Departamento de Planejamento e Administração. Integra como formadora o Centro de Estudos em Educação e Linguagem da UFPE. É pesquisadora do Grupo de Estudo e Pesquisa sobre atuação e formação do professor/Pedagogo-GEPPAPE e do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre História da Educação e Ensino de História em Pernambuco -NEPHEPE.

## **Desafios e perspectivas para a formação de professores no País.**

As nossas considerações sobre os desafios e as perspectivas para a formação de professores no Brasil partem, inicialmente, de dois aspectos.

Um primeiro que se relaciona ao reconhecimento da educação como um dos elementos fundamentais para a consolidação do Estado brasileiro, sendo assim, ao mesmo tempo, fim e meio para a efetivação do Estado democrático de direito, com vistas à proteção e promoção dos direitos sociais como direito humano (AITH, 2006). Nessa perspectiva, temos como pressuposto que, em reconhecendo a garantia do direito à educação para o cidadão como uma política de Estado, a formação e atuação dos profissionais da educação, os quais sendo o “pessoal de linha de frente”, para o enfrentamento das problemáticas ainda persistentes no quadro educacional brasileiro, devem também ser vistas como uma política de Estado, como um direito de qualquer cidadão, que queira assumir a função social de educação como profissão.

O segundo aspecto está diretamente articulado ao anterior e reflete o movimento histórico de configuração do período de redemocratização, como também da Reforma do Estado, empreendidos no final dos anos 1980 e que ganharam maior evidência em todo o decorrer da década de 1990. Esse movimento aponta para uma contradição na qual o Estado, ao mesmo tempo em que descentraliza suas ações e transfere para terceiros a execução dos seus serviços essenciais, tais como educação e saúde e assume muito mais a posição de fiscalizador e avaliador dos resultados daqueles serviços, define canais institucionais de participação, de modo a formar uma agenda para as políticas públicas que irá formular e desenvolver.

No caso da política educacional no nosso país, após uma década de reformas educativas empreendidas nos níveis, etapas e modalidades de ensino posteriormente à assinatura de uma variado e significativo números de acordos internacionais que fomentaram a lógica de gestão por resultados, assistimos em 2010 à realização da Conferência Nacional de Educação – CONAE, antecedidas pelas diversas pré-conferências estaduais, municipais e Distrital cujo foco fora, justamente, a partir desse movimento de contradição entre o papel de um Estado mínimo e abertura da participação popular, constituir uma ampla discussão sobre a educação no país a partir de eixos considerados demarcadores das necessidades de atuação direta do Estado.

Dentre esses eixos o da formação e valorização dos profissionais da educação figurou como um elemento de destaque. Outro elemento proposto na CONAE e que endossa o entendimento da educação com uma política de Estado foi a defesa pela construção de um Sistema Nacional de Educação.

Para Saviani (2008) um sistema nacional de educação deve ser o resultado de uma educação sistematizada, caracterizada por três requisitos básicos: i) a intencionalidade; ii) o conjunto; iii) e a coerência. Estes, por sua vez, necessitam de três condições: ter-se a consciência dos problemas, o conhecimento da realidade (as estruturas) e a formulação de uma pedagogia.

A ideia de um sistema nacional de educação fortaleceria o regime de colaboração que em tese está previsto na Constituição de 1988 no art. 211 o qual estabelece a descentralização, com a definição de competências compartilhadas entre os entes federados, em oposição aos períodos de federalismo centrípeto (baseado na força política do poder central) e de federalismo centrífugo (cujo poder se diluía nos estados membros) que caracterizaram e caracterizam a história da educação do Brasil ( CURY, 2007). Esse movimento se expressaria pela consolidação de um sólido pacto federativo tendo como referência o regime de colaboração que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados.

Desta feita, assume-se que desde a referida CONAE o debate sobre a construção de um sistema nacional de educação está posto na contemporaneidade da política educacional no país, refletindo ainda as múltiplas determinações que interferem nessa elaboração, uma vez que este mesmo assunto figura novamente na construção da CONAE 2014 – apesar se ser seu título base, a criação do sistema nacional de Educação parece ter sido secundarizado nos debates empreendidos ganhando mais espaço para polêmicas a determinação do percentual do Produto Interno Bruto (PIB), vinculado aos gastos com educação. Esses embates podem ser exemplificados

pelas mais de 3000 emendas, algumas bastantes convergentes e outras significativamente divergentes, oriundas das diferentes representações educativas da sociedade civil e que foram agregadas ao debate e votação realizados na Câmara de deputados em 2012, bem como na corrente discussão atualmente realizada no Senado federal.

Diante do exposto, reforçamos que o nosso olhar parte, então, do posicionamento político de favorecer a consolidação do sistema nacional de educação e o reconhecimento da educação como política de Estado, para discutirmos sobre os desafios e as perspectivas na análise dos profissionais da educação e inserindo-os nesse movimento histórico.

Para tanto, nosso texto apresentará, inicialmente, um cenário geral da condição do professorado no país, destacando o que consideramos como avanço e apontando, a partir da metáfora de uma balança, o que ainda se revela como pontos de desequilíbrios para uma efetiva garantia da formação e valorização dos profissionais da educação sob a ótica do direito.

Em seguida, destacaremos algumas proposições para o enfrentamento dos desafios apontados. Algumas dessas proposições representam uma construção coletiva, refletindo o movimento histórico de construção social de uma agenda de contraposição às lacunas persistentes em matéria de formação e valorização dos profissionais da educação no país. Inserindo-nos nesse debate amplo apontaremos ainda outras propostas que são oriundas de nossa experiência de estudos e de pesquisa no campo da formação de professores.

## Desafios para a formação de professores no Brasil: para onde pende a balança?

Para iniciarmos essa seção julgamos ser relevante destacar sob qual concepção de formação partimos. Assim, entendemos como Silva (2011, p. 17) que a formação de professores é:

*um processo contínuo de desenvolvimento pessoal, profissional e político social, que não se constrói em alguns anos de curso, nem mesmo pelo acúmulo de cursos, técnicas e conhecimentos, mas pela reflexão coletiva do trabalho, de sua direção, seus meios e fins, antes e durante a carreira profissional.*

Tal concepção se coaduna com o movimento organizado de educadores do país, empreendido há mais de trinta anos e que tem como um dos seus principais expoentes a Associação Nacional pela formação dos profissionais da educação – ANFOPE, quando esta define que em termos de política deve-se ter como princípio a constituição de uma política global de formação dos profissionais da educação, contemplando a formação inicial, condições de trabalho, salário e carreira e formação continuada. Assim, discutiremos os desafios da formação de professores a partir dos eixos da formação, da remuneração e das condições de trabalho.

Sobre a **formação** como um aspecto positivo temos assistido a uma ampliação, ainda que tímida, da oferta de vagas públicas e presenciais, principalmente após o programa de expansão e interiorização das universidades públicas desenvolvido nestes últimos anos. Esse programa de expansão e interiorização tem por base o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e

Expansão das Universidades Federais – Reuni. Segundo Relatório do primeiro ano de vigência, no quadro geral das propostas das instituições submetidas ao Reuni, a oferta de cursos de formação de professores juntamente com a ênfase na interiorização, a ampliação de vagas nos cursos já existentes e a inovação por meio de novos formatos de curso de graduação representaram pontos significativos para iniciar a mudança no panorama atual do ensino superior no Brasil (BRASIL, 2013)

Da mesma forma a implementação da Rede Federal de Educação Tecnológica a partir da promulgação da Lei 11.892/2008 que prevê no Art. 7º, Inciso VI, alínea “a” como um dos seus objetivos ministrar em nível de educação superior:

*“cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional”.* (Grifo nosso)

Para atender ao Art 7º, ficou definida a destinação de, no mínimo, 20% das vagas nos institutos para a oferta de cursos de licenciatura. Por exemplo, de acordo com o estudo de Lima (2013), a partir da análise da oferta de cursos de formação docente após a Lei 11.892/2008, foram encontrados 329 (trezentos e vinte e nove) cursos. Desse número a autora identificou a variedade de 31 cursos diferentes totalizando 290 cursos destinados à educação básica caracterizados pelas licenciaturas diversas e, em relação a cursos de formação docente específica para educação profissional, foi localizada a variação de 8 (oito) cursos diferentes, porém, com apenas a oferta de 39 cursos em todos os institutos.

Contudo, a despeito dessa expansão ainda é muito evidente que são as instituições privadas as que mais têm formado professores no país. Essa evidência não se dá apenas pelo exponencial aumento de abertura de instituições privadas a partir dos anos 1990, mas ainda mais pela instituição de transferências indiretas de recursos públicos para instituições privada, principalmente pela via do Programa Universidade para todos PROUni e pelo Fundo de Financiamento Estudantil – Fies. A pesquisa de Andrade (2013), por exemplo, identificou que a oferta de cursos de Pedagogia no entorno de Brasília, ou seja, dos municípios do estado de Goiás que fazem divisa com o Distrito Federal se apresenta por meio da relação entre 13,5% de instituições públicas e 86,5% de instituições privadas. Desse percentual, 16,2 % dos cursos são ofertados de forma presencial e 86,8% são ofertas na modalidade à distância.

De acordo com a Sinopse da Educação Superior, realizada pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – Inep, 93,5% da oferta dos cursos de pedagogia é na modalidade à distância, enquanto a oferta presencial no universo apresentado é de apenas 17,85% (BRASIL,2011). Esse dado pode ser sido influenciado tendo como um dos seus fatores, a instituição do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UaB que, mesmo tendo como um ganho a oferta pública de vagas, para a formação de professores, tem expandido um modelo de cursos a distância no qual se apresenta uma significativa limitação, pois não se baseia pela inter-relação entre ensino, pesquisa e extensão. Tal tríade para nós é muito cara e se apresenta como uma importante prerrogativa para a construção de um sólida formação teórica dos professores, a qual figura de forma bastante fragilizada nas propostas dos cursos ofertados pela UaB. Para

Freitas (op cit, p. 1206), esse aspecto tende a ocultar “a desigualdade entre instituições de ensino e instituições de pesquisa, estudantes que estudam e pesquisam e estudantes que trabalham, produzindo a desigualdade educacional”. Essa pesquisadora também destaca que tem havido uma retomada e expansão de cursos normais em nível médio para a formação de professores para a educação infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental, caracterizando-se, assim, numa política pública permanente, não transitória.

Conclui-se, portanto, que este cenário tem relevância de se ampliar quantitativamente as vagas, contudo, seu aspecto qualitativo ainda precisa ser melhor referenciado. Para Freitas (2007, p.1206), o que se pode observar é tem sido ofertadas diferentes oportunidades de formação aos estudantes e em muitas delas desvelam-se as suas condição de classe, dissimulando uma concepção de equidade sob a qual ao Estado cabe ofereceria igualdade de oportunidades, em contraposição à igualdade de condições.

Paralelo a esse movimento em relação à formação continuada houve a promoção de programas que procuraram disseminar a perspectiva do profissional reflexivo e construir algumas metodologias de formação pautadas neste paradigma. A maioria desses programas teve a gestão e a promoção no âmbito da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (RNFC). Tal rede foi criada no contexto do Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada, em que o artigo 1º de sua portaria de constituição apontava para a implantação de uma Rede Nacional de Centros de Pesquisas e Desenvolvimento da Educação. Porém, após o arrefecimento dos demais objetivos do sistema, foi somente

em 2005 que o MEC, aproveitando a estrutura proposta da Rede na portaria nº 1403/2003, em particular dos Centros de Pesquisas, a implantou efetivamente por meio do Edital nº 01/2005.

Para Santos (2010), a implantação da RNFC inaugurou uma nova fase na formação docente, na medida que permitiu a institucionalização da formação continuada por meio dos Centros de Pesquisas e Desenvolvimento da Educação pertencentes às universidades. Essa configuração da institucionalização da formação continuada a reforçou como direito e obrigação do Estado em oferecê-la. Porém, a rede, apesar dessas proposições, limitou-se em apresentar resquícios de uma política focalizada, ao priorizar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas relacionadas aos conteúdos dos anos iniciais do Ensino Fundamental, às tecnologias de gestão e avaliação.

Em 2007, desconsiderando a vigência do Plano Nacional de Educação - PNE promulgado em 2001, o governo federal, por intermédio do Ministério da Educação, instituiu o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Trata-se de um plano com um caráter plurianual que reúne 52 ações, abrangendo todos os níveis, as etapas e modalidades da educação. Saviani (2007) o critica indicando a sobreposição das ações destas, com aquelas já apontadas no PNE vigente à época, inclusive algumas já em execução. Além disso, configura-se muito mais como um plano de intenções, uma vez que não explicita a fonte de recursos para a realização das ações. Para lhe dar sustentação legal, baixou-se o Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, que versa sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

As principais ações do PDE relacionadas à formação dos professores da educação básica foram: instituição da Universidade Aberta do Brasil (UaB), já referenciada neste texto, Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) e instalação da Nova Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, que seria responsável por um futuro Sistema Nacional de Formação de Professores. A principal tarefa da nova CAPES seria subsidiar o Ministério da Educação - MEC na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação dos profissionais do magistério, tanto para a educação básica e superior quanto para o desenvolvimento tecnológico do país (SANTOS, 2010).

Já em 2009, apresentando-se como um documento que tenta organizar uma série de ações relacionadas à formação docente no país, que aconteciam de forma muitas vezes desarticulada e descontinuada, e ainda para dar uma legitimidade legal a essas ações, instituiu-se o Decreto nº 6775 de 29 de janeiro de 2009, que versa sobre a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. O decreto tem como ponto positivo apresentar os princípios que norteariam as ações de formação. Contudo, não traz grandes inovações em relação ao que já havia sendo feito em matéria de formação docente, inclusive não rompe com as lógicas dos documentos gerados quando do início da implementação das reformas educativas no início dos anos de 1990 e principalmente após quatro anos de sua implantação não há uma política nacional de formação, mas programas de governo desarticulados e desenvolvidos por diferentes secretarias no MEC.

Posteriormente, em maio daquele mesmo ano, lançou-se o Plano Nacional de formação de Professores da Educação Básica, normatizado pela Portaria nº 9, de 30/06/2009, cujo objetivo é qualificar os professores que já estão em exercício a terem condições de obter um diploma específico na sua área de formação. Denominado de PARFOR, este plano definiria ações em acordos de cooperação técnica celebrados pelo MEC, por intermédio da CAPES e as Secretarias de Educação, para organizar e promover a formação de professores das redes públicas de educação básica.

O decreto também previu a criação de Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, com representantes de várias instituições. A existência desses fóruns pode se constituir num elemento contraditório, pois: i) favorece o processo de profissionalização docente, uma vez que os Fóruns se apresentam como uma via de interlocução na qual o docente pode ter voz, mas, ii) ao designarem-se como presidente destes os secretários de Educação estaduais e municipais, eles podem reforçar a tutela do Estado frente às questões da profissionalização docente e acentuar ainda mais a lógica da responsabilização.

A rápida síntese apresentada sobre as políticas de formação e valorização dos professores no Brasil demonstra que se vive um momento histórico peculiar, já que, por um lado há todo um discurso oficial e normativo indicando para as possibilidades de investimento em cursos de formação com a ampliação de vagas nas universidades, por outro lado, as respostas para a formação e valorização dos professores mostram-se compatíveis com as urgências e exigências da nova organização da educação básica e com as

necessidades profissionais dos docentes. Há muitos programas e vagas de formação inicial e continuada, entretanto, a perspectiva de formação docente continua atrelada a uma visão neotecnicista<sup>1</sup> e a valorização não se efetiva nas condições objetivas do trabalho docente.

Sobre a **remuneração** temos como um dos avanços a instituição dos fundos. Estes tiveram e têm um papel significativo na busca de se garantir que sejam atenuadas as gritantes e ainda persistentes diferenças de remuneração dos docentes no Brasil, quando define que 60% de seus recursos sejam destinados para o pagamentos de salários dos profissionais do magistério.

O primeiro deles o Fundo de desenvolvimento do Ensino fundamental – FUNDEF, como o nome já nos indica, contribuiu de forma focalizada com apenas algumas reestruturações de remuneração dos docentes que atuavam no ensino fundamental, não trazendo impacto, portanto, para maioria do professorado brasileiro, que leciona nas outras etapas e modalidades de ensino.

O Fundef, ao mesmo tempo que trouxe um ganho real para os professores dessa etapa de ensino, conforme pesquisa de Camargo et al. (2009) na qual foi identificado, no período de 1998 - 2006, comparando-se com alguns índices de preços (INPC, ICV e IGP-DI (no período junho/1997 a abril/2007)), que o crescimento dos valores aluno-ano do Fundef nos estados foi

---

1 Para Freitas (2001) essa visão fomenta um processo de racionalização do sistema educativo produzindo a inserção de novas tecnologias baseadas em concepções educacionais limitadas que, por vezes, tendem ainda a ocultar as raízes históricas e sociais dos problemas educacionais considerando que se pode dentro da própria escola a partir, principalmente da ação professor. Esse contexto reforçaria, então, uma lógica de gestão escolar por diferenciação de resultados e de responsabilização dos atores educativos.

maior que os referidos índices e ainda maior que a variação do salário mínimo na maioria dos estados, indicando uma tendência de “ajustes salariais” acima da inflação do período. Revelou que muitas prefeituras não pagavam sequer o salário mínimo ou seja, não cumpriam com os dispositivos constitucionais que garantiam que nenhum trabalhador poderia ganhar menos que um salário mínimo por jornada de trabalho (ARELARO, 2007)

O segundo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pretende materializar uma visão mais sistêmica da educação ao abarcar todas as etapas da educação básica, além de reservar recursos para os programas direcionados a jovens e adultos. Tem ainda como contribuição o refinamento das definições de como são denominados os profissionais da educação que serão por ele atendidos, para efeito de distribuição dos recursos. Essa busca por uma clareza na definição do perfil de profissional do magistério que atua na educação tem como referência a Resolução nº 1, de 27 de março de 2008.

Assim sendo, esse fundo tem o desafio de abranger todo o professorado que atua na educação básica do país e necessita, portanto, de um acompanhamento e controle social, o que inclusive já está previsto em lei por meio de conselhos fiscais próprios, de modo a se configurar como um fator que pode mudar de maneira significativa o quadro atual da remuneração docente no país.

Neste mesmo movimento de constituição dos fundos outro elemento que vem favorecer a questão da remuneração docente no país

foi a reformulação do inciso V do Art. 206 que versa sobre os princípios sob os quais o Estado deve ofertar o ensino. Neste inciso é apontada, então, a partir da nova redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas. O outro princípio que vai ser incluído por aquela mesma EC é o apresentado no inciso VIII: o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal, e posteriormente será regulamentado pela lei do Piso Nacional do Salário docente – Lei nº 11.738.

Contudo, ao mesmo tempo em que se considera a instituição do piso como um ganho histórico significativo, à revelia desse processo assistimos a alegação de governantes de que os entes federados liderados por eles possuem um déficit orçamentário, de modo que não podem atender à indicação constitucional e ainda vemos outros que defendem até a sua inconstitucionalidade<sup>2</sup>.

Na mesma linha de avanços marcados também por contradições a elaboração das diretrizes nacionais para a carreira do magistério em 1997 e reformuladas anos depois por meio do Parecer CNE/CEB nº: 9/2009 e da

<sup>2</sup> A título de conhecimento, essa lei foi questionada judicialmente por alguns governadores de estado, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, que já foi julgada. O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a constitucionalidade da Lei do Piso Nacional dos professores, (ADI 4.167, disponível para consulta na página do STF). Na decisão os ministros declararam a Lei constitucional. E mais: deixaram claro no julgamento que é constitucional a norma geral federal que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes da Educação Básica para dedicação às atividades extraclasse.

Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009, vê-se que se abrem caminhos para que Estados, Distrito federal e municípios estruturem seus planos de cargos e carreira, conforme o princípio constitucional já apresentado neste texto, de forma efetiva. Contudo, infelizmente, identifica-se um número ainda muito baixo de Planos regulamentados oficialmente. Dados da pesquisa realizada pelo Gestrado<sup>3</sup> apontam que praticamente metade dos sujeitos docentes que responderam ao questionário não está coberta por um plano de cargos e carreira.

Em contrapartida, o que se assiste é a ampliação progressiva de mecanismos de remuneração por mérito. Estes mecanismos têm sido difundidos nos quatro cantos do país por meio da implantação de “prêmios”, “décimo quartos salários” e “bonificações” com ganhos percentuais atrelados aos resultados de desempenho dos alunos.

Nogueira, Jesus e Cruz (2013), ao analisarem as principais concepções e tendências dos sistemas de avaliação de desempenho docente nas redes estaduais de educação básica no Brasil, identificaram a predominância de políticas avaliação docente norteadas pela lógica da responsabilização, que na maioria das vezes referendam as políticas de avaliação de larga escala do desempenho dos alunos e se distanciam dos pressupostos de desenvolvimento profissional.

---

3 Pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil (SEB/MEC) - 2009-2012 A pesquisa analisa o trabalho docente nas suas dimensões constitutivas, identificando seus atores, o que fazem e em que condições se realiza nas escolas de Educação Básica, com a finalidade de subsidiar a elaboração de políticas públicas no Brasil. Foi realizada em sete estados brasileiros (Pará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Goiás, Paraná, Santa Catarina e Espírito Santo) contemplando critérios de abrangência regional.

As autoras ratificam, então, que:

*tanto na adesão a determinado prêmio quanto na instituição do sistema de bonificação, o caráter remuneratório é pontual, provisório e condicionado, não incidindo nos cálculos dos vencimentos e gratificações que integram os salários dos professores (p 30).*

Nogueira, Jesus e Cruz (2013) concluem ainda que estes sistemas de avaliação implantados mantêm pouca ou quase nenhuma relação com os demais elementos do desenvolvimento profissional e a valorização docente, ou seja, não estão articulados com o direito à formação continuada, à melhoria de condições de trabalho e, principalmente, à adequada remuneração para a função social exercida.

Ainda em termos de remuneração, mesmo a instituição dos fundos, a implementação do Piso Salarial Nacional e a tímida elaboração e implementação de planos de cargos e carreira de longe refletem o ciclo de vida profissional docente, ou seja, uma sistematização de uma sequência “normativa” do ciclo de vida profissional de professores.

Por exemplo, observa-se que o professor que ingressa na carreira do magistério já possui uma clara defasagem salarial quando se compara com as demais profissões em cuja formação e habilitação exigiu-se o mesmo tempo de dedicação, em termos de anos de estudos. E em ingressando com esse déficit as etapas que precisa galgar para elevar seus salários, sejam verticais (por tempo de serviço) ou horizontais (por meio de cursos

de qualificação de natureza variada) parecem se configurar em elementos quase que inalcançáveis, quando se pensa no “topo” que se tem para atingir. Essa configuração se expressa por meio dos parcos percentuais remuneratórios que impactam a cada etapa concluída pelo profissional. Um dos exemplos desse dado é implantação de apenas 5% de aumento no vencimento para aquele que realiza um curso de especialização Lato sensu. Sem falarmos, é claro, da total desproteção dos profissionais em relação ao seu ciclo de vida profissional, quando estes passam anos sem terem um plano de cargos e carreira oficializado, o que pode levar a perdas salariais significativas quando de sua aposentadoria.

Essas fragilidades em relação à remuneração docente no país são ainda reforçadas pela quantidade significativa de professores que têm sido contratados a título precário, por meio de contratos temporários sem direito a férias remuneradas, décimo-terceiros salários e contribuições previdenciárias adequadas. Segundo dados de 2009 publicados em vinte de fevereiro na Folha de S. Paulo, um a cada cinco professores em todo o Brasil é admitido em caráter temporário.

A problemática da questão salarial pode ainda ser endossada a partir dos dados obtidos em pesquisa realizada junto a professores/pedagogos do Distrito federal empreendida pelo GEPFAPe<sup>4</sup> (2009-2012).

---

4 Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Formação e Atuação de Professores/Pedagogos (GEPFAPe), da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (FE/UnB), que se dedica, de modo especial, a investigar os múltiplos determinantes na constituição dos campos histórico-político e prático da formação de professores no Distrito Federal. A pesquisa **Políticas públicas para formação e valorização dos profissionais da educação: implicações na atuação do**

Esses profissionais, quando são indagados sobre os aspectos negativos de sua função assinalaram, em sua maioria, as respostas: Desgaste emocional (35%), desgaste físico (23%) e melhoria salarial (22%). Assim, a questão salarial figurou entre os três elementos mais significativos sobre os aspectos negativos da profissão. Os demais aspectos: carga horária (7%), relação interpessoal (8%) e outros (5%) tiveram um percentual menor.

A condição salarial está atrelada à necessidade de um plano de carreira. Nessa mesma pesquisa, apesar do número significativo de respondentes afirmar que possuem plano de carreira, uma característica, no mínimo, contraditória, apresentou-se em relação ao conhecimento dos direitos trabalhistas por parte dos pedagogos/professores. Constatou-se que um pouco mais da metade, 51% dos pedagogos/professores, respondeu que conhece os seus direitos trabalhistas. A outra metade alegou conhecer um pouco (45%) ou desconhecer totalmente (4%) seus direitos trabalhistas.

Contudo, mesmo com esta cobertura abrangente de um plano de cargos e carreira que a maioria dos respondentes apresentou quando indagada sobre as vantagens do seu trabalho, ter um plano de carreira foi relevante para apenas 9%. Esse dado pode ser assim articulado àqueles relacionados aos aspectos negativos e às vantagens da profissão, indicando assim que a valorização docente é uma questão multidimensional e multirreferencial e que apenas o elemento da estruturação da carreira não comporta as reais necessidades desta.

---

**pedagogo**” - foi desenvolvida na rede pública de Educação do Distrito Federal, tendo como principal objetivo compreender o exercício da profissão docente pelo pedagogo e as possíveis implicações/relações das políticas públicas educacionais na atuação desse profissional.

Todos esses indicadores, e não há como ser diferente, impactam de forma decisiva a atratividade da profissão e seu exercício. Um elemento central para valorizar a carreira docente passa essencialmente pelo potencial de remuneração da profissão, seja a remuneração inicial, seja a re-muneração no meio da carreira, o que se relaciona com a organização da carreira.

Sobre as **condições de trabalho**, infelizmente, percebe-se muito mais permanências e contradições do que avanços significativos. Definimos para efeito do objetivo desse texto condições de trabalho como referentes à infraestrutura dos locais de trabalho (as escolas), a proporção da quantidade de alunos por professor e o tempo destinado para planejamento das atividades educativas pelo professor e, dentro dessa categoria, o planejamento da gama de recursos e espaços didáticos sob as quais o docente pode se valer para realizar o seu trabalho.

Assim, o sistema burocrático que é imposto aos docentes; os controles externos sobre o trabalho docente e as implicações do projeto político pedagógico do governo. Esses fatores trazem como consequências o estresse do docente, a queda da qualidade da sua aula, a impossibilidade de se aperfeiçoar constantemente e a falta de tempo para preparar e refletir criticamente sobre sua prática pedagógica. Sentem o desgaste físico e/ou mental de longas jornadas de trabalho, frente à baixa remuneração e manter um padrão de vida razoável. Além disso, são apontadas nesse contexto, que há poucos programas e políticas que buscam atenuar a situação.

Contudo, como elemento positivo, a ampliação de programas de avaliação e distribuição de materiais didáticos para as escolas. Exemplos desses programas podem ser citados o Programa nacional do livro didático – PNLD, as Obras complementares, O Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE, com distribuição de livros tanto para o aluno como para o professor. Reconhece-se, portanto, a validade de programas que têm como objetivo distribuir e subsidiar a mediação do processo de alfabetização, na perspectiva do letramento por parte dos professores.

Em relação à infraestrutura e mais especificamente ao contexto da educação infantil no país, o PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil é uma política pública cujo objetivo é ampliar a oferta de vagas na primeira etapa da Educação Básica, a partir do repasse de recursos federais destinados à construção de prédios, para o funcionamento de estabelecimentos de Educação Infantil. Também tem sua validade no sentido de garantir à criança pequena um local adequado as suas necessidades de aprendizagens.

Porém, de forma geral, a infraestrutura das escolas ainda é um ponto nevrálgico a ser resolvido. Temos um parque escolar espalhado pelo país com prédios que foram originalmente construídos para outros fins (casa residencial, lojas, supermercados, restaurantes etc.), que foram adaptados de modo permanente para serem escolas, nunca foram reformados de forma adequada, nem muito menos demolidos para se construir instalações adequadas à tarefa de formação dos cidadãos brasileiros. Não podemos deixar de falar da inexistência, sejam nos prédios construídos realmente para

serem escolas, sejam em espaços grosseiramente adaptados para funcionar como tal, de bibliotecas ou salas de leitura, quadra esportiva, laboratórios (de informática, de química, de física etc.).

Sobre as condições de trabalho aquela mesma pesquisa realizada pelo Gestrado mencionada neste texto identificou que um dos fatores importantes reconhecidos pelos sujeitos para melhorar a qualidade do trabalho docente é a redução do número de alunos/crianças por turma. Vinte um por cento (21%) dos respondentes indicaram ser esse um fator relevante. Ao mesmo tempo em que ocorreu uma média de 46% dos sujeitos da amostra da pesquisa que indicaram que suas salas de aulas estão em condições ruins ou regulares para o desenvolvimento do seu trabalho em relação à ventilação, à iluminação e à formatação das paredes/divisórias entre as salas.

Por fim, um outro fator relevante das condições de trabalho que se apresenta ainda de maneira fragilizada é a regulamentação do tempo destinado ao planejamento das atividades educativas. Infelizmente, apesar da proposição de ampliação progressiva da jornada de escolar estar sinalizada na LDB 9394/96, referendada pelo antigo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001, pelo Decreto 6094/2007, e em vias de ser incorporada, se acontecer a aprovação do PLS 388/2007, projeto de lei que amplia a jornada diária escolar de 800h para 960h de aula por ano, esse é um quadro ainda bastante diverso no contexto da realidade educacional brasileira atual, pois varia de cidade a cidade e de região a região.

Consideramos que mesmo que seja aprovada a ampliação da jornada escolar, os dispositivos citados não deixam muito claro quais serão seus efeitos diretos sobre a ampliação e a distribuição da jornada de trabalho docente. Somente com a lei do Piso Nacional do Salário docente – Lei nº 11.738 – é adotada a jornada mínima de 40h como critério para o seu pagamento e a indicação de que 1/3 dessa carga horária seja destinado ao planejamento das aulas sem, contudo, haver um detalhamento preciso de como essa distribuição iria se efetivar na prática.

Equacionados esses componentes, remuneração adequada, estrutura básica da jornada de trabalho que contemple hora de trabalho extraclasse a ser cumprida na escola e estimule a dedicação exclusiva à docência e, preferencialmente, em uma única escola, aliada a condição adequada de trabalho, acreditamos que os requisitos necessários, embora não suficientes, para um salto de qualidade na educação básica estarão dados.

Diante desse cenário de desequilíbrios de ações relacionadas à formação, à remuneração e às condições de trabalho, quais proposições tem se apresentado como forma de enfrentamento dessa realidade, de modo a se garantir uma formação e valorização docente pertinente? Falaremos adiante sobre algumas delas.

## **Perspectivas para a formação e valorização dos profissionais da educação: construções coletivas e experiências investigativas**

A formação e valorização do profissional docente para o pleno desenvolvimento do trabalho educativo e pedagógico se sobrepõe às atuais determinações colocadas pelas recentes políticas públicas, centradas na formação inicial e continuada num modelo de reflexão neotecnicista.

Conforme já indicamos, a formação inicial compõe, junto com a carreira, a jornada de trabalho e a remuneração, elementos indispensáveis de valorização profissional e constituição do profissionalismo. Porém, esta formação inicial é um dos aspectos da formação de professores que, certamente, não define o profissional, nem sua competência, seu sucesso ou insucesso. A formação de professores é um processo contínuo de desenvolvimento pessoal, profissional e político-social, que não se constrói em alguns anos de curso, ou mesmo pelo acúmulo de cursos, técnicas e conhecimentos, mas pela reflexão coletiva do trabalho, de sua direção, seus meios e fins, antes e durante a carreira profissional.

Sabe-se que, além de qualquer tipo de formação inicial ou continuada, só haverá mudanças no ensino e na sua qualidade se houver investimento nas condições de trabalho: salários e carreira, tempo coletivo para reflexão no interior da escola, dentre outros fatores. Criar estas condições requer processos de ruptura com as políticas atuais em várias direções, de tal forma que nos arriscamos a elencar alguns pontos:

**a)** Sobre a formação endossamos a relevância de se indicar a construção de um projeto global, que integre formação inicial e formação continuada, tendo a pesquisa como base formativa associada ao ensino e a extensão, de modo a se constituir uma sólida formação teórica dos docentes. Nesse sentido, fortaleceríamos ainda uma base comum nacional docente, que nortearia a elaboração e implementação dos projetos político pedagógicos dos cursos de formação de professores no país, tendo um modelo de formação pela via da pesquisa, como profissional que lida com o conhecimento na sua produção e divulgação. Que seja capaz de investigar o campo em que desenvolve a sua vida profissional e os objetos de estudo da sua área; um profissional que possa produzir e enriquecer o acervo científico de uma área específica e/ou da educação.

**b)** Uma segunda proposição a ser apresentada e que tem sido gestada no contexto de consolidação dos canais democráticos de discussão com ampla participação de instituições da sociedade civil organizada, por meio do movimento empreendido pelas CONAE 2010 e a que está em pleno processo de construção, a CONAE 2014, que primam pela instituição do sistema nacional de educação conforme já indicamos anteriormente, é a proposição da implementação de um Subsistema Nacional de formação dos profissionais da educação (SNFP). Para Freitas (2012) esse subsistema se mostra como um projeto institucional de formação com caráter nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica com tais características que deverá, necessariamente, definir com clareza as responsabilidades de cada ente federado e suas instâncias e unidades formadoras, no processo de

formação dos educadores de nosso país, garantindo os princípios da unidade, articulação e coerência, pluralidade e cooperação: das **universidades públicas federais e estaduais**, das instituições privadas – universidades, centros universitários, faculdades e institutos – e suas licenciaturas; **dos gestores municipais e estaduais e das unidades escolares**, na criação de condições para o pleno exercício do trabalho pedagógico e educativo dos docentes da educação básica. Tal subsistema seria norteado ainda segundo Freitas (op. Cit) pelos seguintes objetivos: Aumento das vagas públicas; igualdade de condições e oportunidades de acesso e permanência e condições dignas de trabalho a todos que aspirem à profissão; Elevação da qualidade da formação: emancipação - projetos pedagógicos comprometidos com a qualidade social da educação e da escola pública; Garantia de financiamento público - diferentes responsabilidades dos entes federados: direito e dever dos professores e dever do estado; gestão democrática do SNFP – Fóruns Permanentes de Apoio a formação de professores.

**c)** Outras proposições estão diretamente ligadas às indicações existentes no Projeto de Lei do Plano Nacional de educação, que está em plena discussão no congresso nacional com vistas a sua promulgação. Assim, existem metas que dizem respeito à valorização dos profissionais da educação: **Meta 15:** Garantir, em regime de colaboração entre União, os estados , o DF e os municípios, que todos os professores da EB possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam; **Meta 16:** Formar 50% dos professores da EB em nível de Pós-graduação Lato e stricto sensu; garantir a todos formação continuada em

sua área de atuação. **META 17:** Valorizar o magistério público da EB, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.<sup>5</sup> **META 18:** Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino;

E ainda outras:

**d)** aprovação das diretrizes da carreira do magistério, prevendo. jornada única em uma escola, jornada integral e dedicação exclusiva, instituição do piso salarial, prevendo metas de proporção de 50% de horas com atividades em aulas e 50% às demais atividades, com tempo para o estudo, para a investigação, análise e interpretação de seu trabalho;

**e)** estabelecer políticas de formação integral pelo acesso à leitura, à literatura, às artes, ao esporte, à organização sindical e política;

**f)** Criação e fortalecimento dos já existentes centros de Formação de Professores nos diferentes sistemas da educação, articulados à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores e apoiados pela universidade – com a participação ativa dos professores na proposta política pedagógica de formação e tendo como eixo de formação a pesquisa, instituídos como espaços de produção coletiva dos professores,

---

<sup>5</sup> Essa meta tem como limite a indicação de um tempo relativamente alto de atuação profissional para se estabelecer a equivalência de remuneração. Defendemos que essa equivalência já esteja existente no momento inicial de ingresso na carreira.

**g)** Ainda no contexto das escolas de formação propõe-se que seja elevado o valor das bolsas de iniciação à docência e das demais bolsas que contribuem com a formação ampla dos profissionais, de modo a ser um elemento a mais que reforçaria a atratividade dos jovens pela profissão;

**h)** Fortalecer o papel dos Fóruns Permanentes de Apoio à Formação de Professores para as decisões sobre ações de formação em serviço, formação inicial e formação continuada para atenuar sobreposições de cursos e fortalecer a identidade profissional docente para cada nível e modalidade;

**i)** Consolidar mecanismos de avaliação e acompanhamento das ações de atendimento às Diretrizes de carreira do CNE- Parecer CNE/CEB nº: 9/2009 e à Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009;

**j)** Em relação ao processo de desenvolvimento da carreira julgamos ser importante que seja instituído um modelo de residência ou de tutoria para o professor iniciante a fim de apoiar o professor na fase inicial da profissionalização, fase essa em que ocorrem os maiores conflitos e desistências;

**k)** Considerando a meta constante na proposta do novo PNE (Projeto de Lei n. 8.035/2010) enviada ao Congresso Nacional, de que os rendimentos dos professores se aproximem daqueles recebidos por profissionais com nível de formação equivalente, isso significa praticamente dobrar os atuais salários médios da profissão. Como o salário dos professores responde por mais da metade dos custos de uma rede de ensino, isso implica ampliar de forma significativa os gastos públicos com educação no país. A mesma pro-posta de PNE aponta para ampliação dos gastos públicos em educação, de forma

a atingir 7% do Produto Interno Bruto – PIB – em 2020. Trata-se de uma ampliação importante, diante do patamar atual de cerca de 4,5%;

**l)** Repensar os projetos de formação de professores nas instituições formadoras do profissional da educação, experienciando novas maneiras de organizar a formação do educador e avançando para formas de organização numa perspectiva emancipatória;

**m)** Criar formas de integração entre as instituições de formação do profissional da educação, os sindicatos que representam os trabalhadores e demais entidades da área educacional, na instituição e fortalecimento de fóruns coletivos de debate e indicação de políticas de formação e valorização profissional;

**n)** Implantar novas políticas para a qualidade da educação básica e para a formação de professores, rompendo com a lógica de que o trabalho pedagógico seja norteado pelos exames nacionais de avaliação, inferindo-se assim, que a lógica capitalista determina a constituição das políticas educacionais e o salário do professor.

### **Considerações finais**

Diante do exposto, voltamos ao ponto de partida da argumentação construída em nosso texto, de que não se pode pensar em políticas públicas para os profissionais da educação no Brasil sem antes ter-se claro que projeto de nação brasileira quer se construir. Sem vermos a educação

como um dos elementos fundamentais para a consolidação desse projeto, sendo assim, ao mesmo tempo, fim e meio para a efetivação do direito à construção da cidadania, pautada pelos direitos humanos, não será possível vislumbramos também um projeto de formação e valorização coerente com essa tarefa. Esse é um projeto político que deve ser articulado a um amplo programa de mudanças estruturais; a começar pelas rupturas econômicas que estabelecem uma função eminentemente técnica para os docentes; combinar a mudança moral e intelectual no âmbito dos sujeitos e atores sociais e políticos e da própria cultura.

Assim, os diferentes agentes e as diversas instituições sociais que têm a formação e valorização como objeto de estudo e ação necessitam construir e usufruir de espaços de comunicação, reflexão, crítica e revisão para que as ideias e as práticas compartilhadas subsidiem a construção de uma política de Estado na qual interferências clientelistas, movimentos de criação de meros mercados educacionais e a descontinuidade política não se apresentem mais como empecilhos para a construção de um projeto de formação de professores, que atenda de forma efetiva a formação dos cidadãos brasileiros.

Reafirmamos a necessidade de uma política de formação e valorização dos profissionais da educação que contemple de forma articulada e prioritária a formação inicial, formação continuada e condições de trabalho, salários e carreira. Contudo, o levantamento de alguns aspectos apresentados por nós nos indicam que estas dimensões não têm sido adequadamente articuladas, urgindo assim que sejam concatenadas e orientadas com a concepção sócio-histórica do educador.

## Referências Bibliográficas

ANDRADE, Gabriella Rosa. Os currículos dos cursos de formação e a construção da profissionalidade polivalente: uma análise dos cursos de pedagogia do entorno do distrito federal. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção aos direitos humanos. O conceito de política pública em direito. In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 235.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. FUNDEF: Uma avaliação preliminar dos seus 10 anos de implantação. XXXª Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambu/SP. Anais da XXXª Reunião da ANPED. Rio de Janeiro, 2007, v. 1.

BRASIL, Lei 11.892/2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

BRASIL/MEC/Sesu. Reuni - relatório do primeiro ano. Disponível em portal. [mec.gov.br/index.php?Itemid=&gid=2069&option](http://mec.gov.br/index.php?Itemid=&gid=2069&option). Acesso em out /2013.

BRASIL, Sinopse da Educação Superior. Brasília, Instituto de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – Inep, 2011.

BRASIL/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007.

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade,

mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

\_\_\_\_\_ Decreto nº 6775 de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências.

-----  
\_\_\_\_\_ EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006 Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL/CAPES. Portaria nº 9, de 30/06/2009. Versa sobre o Plano Nacional de formação de Professores da Educação Básica.

BRASIL/CNE/CEB. Parecer nº: 9/2009. Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

\_\_\_\_\_ Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de

16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

BRASIL/SEB/MEC/GESTRADO/UFMG. Pesquisa trabalho docente na educação básica no Brasil- Sinopse do survey nacional. Belo Horizonte, 2010.

CAMARGO, Rubens Barbosa; GOUVEIA, Andréa Barbosa; JUCA, Gil; MINHOTO,

Maria Angélica Pedra. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- RBPAE – v.25, n.2, p. 341-363, mai./ago. 2009.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

LIMA, Fernanda Bartoly Gonçalves de. A formação de professores nos institutos federais: perfil da oferta. Revista Eixo, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2013.

NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona; JESUS, Girlene Ribeiro de; CRUZ, Shirleide Pereira da Silva. Avaliação de desempenho docente no Brasil: desvelando concepções e tendências. Linhas Críticas, Brasília, DF, v. 19, n. 38, p. 13-32, jan./abr. 2013.

SILVA, Kátia Augusta Curado Pinheiro Cordeiro Da Silva. A Formação De Professores Na Perspectiva Crítico-Emancipadora; Linhas Críticas, Brasília, DF, V. 17, N. 32, P. 13-31, Jan./Abr. 2011.

HUBERMAN, M. O Ciclo de vida profissional dos professores. In: NÓVOA, A. (org.). Vidas de professores. 2. ed. Portugal: Porto Editora, p. 31-61, 1992

Documento Final do XVI Encontro Nacional da Anfope – Brasília, 25 a 27 de novembro de 2012

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Federalismo e formação profissional: Por um sistema unitário e plural Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 211-225, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

\_\_\_\_\_. A (nova) política de formação de professores a prioridade postergada. Educação e Sociedade. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. É necessário radicalizar: curvando a vara em outra direção. Revista PUCVIVA São Paulo, n.º 13, jul.-set. 2001. Disponível em:<[http://www.apropucsp.org.br/revista/r13\\_r03.htm](http://www.apropucsp.org.br/revista/r13_r03.htm) > Acesso em 20 out. 2013.

SANTOS, E. O. A formação continuada da Rede Municipal de Ensino do Recife: concepções e práticas de uma política em construção. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, UFPE, Recife, 2010.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

\_\_\_\_\_. Educação brasileira: estrutura e sistema. 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.





### **Cristina Helena Almeida de Carvalho**

Professora Adjunta do Departamento de Planejamento e Administração da Educação (PAD) da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UNB) e ministra na graduação as disciplinas de Organização da Educação Brasileira e Financiamento da Educação e na pós-graduação atua no mestrado profissional na disciplina de Política de Financiamento da Educação.

## Introdução

O objetivo do texto é abordar como se dá o financiamento do sistema nacional de educação, quais são seus principais dilemas e desafios para os próximos anos. O ponto de partida da pesquisa é a análise documental sobre o conteúdo legislativo atinente ao tema. O primeiro e mais importante documento legal é a Constituição Federal promulgada em 1988, em especial, aborda-se os arts. 145 a 162, que tratam dos princípios gerais do Sistema Tributário Nacional (STN) e arts. 205 a 214, que se referem ao tema educação, bem como suas respectivas Emendas Constitucionais nº 14/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a de nº 53/06, que substituiu o Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ambos alteraram os art. 60 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias, e a de nº 59/09, que modificou o art. 214, no que tange à extensão da obrigatoriedade para a educação básica, à redução gradativa de limites ao financiamento da educação e à definição de parâmetro percentual do Produto Interno Bruto (PIB) à educação<sup>6</sup>.

A legislação que estrutura a educação brasileira aprovada em 1996, denominada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), também será objeto de análise, especialmente, os arts. 8º a 11 e 16 a 20 sobre a Organização da Educação Nacional e os arts. 68 a 77 que versam sobre os recursos financeiros à educação.

Os limites institucionais dados ao financiamento da educação foram estabelecidos por meio da legislação que instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994, quando foi implementado o Plano Real, como medida necessária à estabilização da economia. Desde então, esse instrumento foi prorrogado, com algumas alterações, passou a ser denominado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), entre 1996 a 1999, e, desde 2000, de Desvinculação de Receitas da União (DRU). O dispositivo desvincula de órgão, fundo ou despesa 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico da União<sup>7</sup>. A prorrogação mais recente foi dada pela Emenda Constitucional nº 68 de 22/12/2011, que alterou a

6 O Produto Interno Bruto (PIB) é o total de bens e serviços finais produzidos no País durante um ano.

7 A Emenda da DRU ressalvou da desvinculação as principais transferências aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios, sendo assim, não atingiu os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM). Da mesma forma, também não reduziu a Contribuição Social do Salário-educação devida pelas empresas ao financiamento da educação. Ver a este respeito: Dias (2008).

redação do art. 76, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, com prazo de vigência até 31/12/2015. Outra Lei Complementar importante que dá limites aos gastos em educação é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nº 101 de 04/05/2000, cujo objetivo foi estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

O artigo está dividido em quatro partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira seção, o texto faz um mapeamento do financiamento da educação na legislação brasileira, alicerçado no modelo de federalismo nacional e na trajetória de vinculação de impostos à educação. Na segunda seção, procura-se abordar o papel da Contribuição do Salário-Educação no desempenho das funções supletivas e redistributivas da União. Na terceira seção, a intenção é mostrar as mudanças institucionais promovidas no financiamento da educação básica em virtude da implementação dos fundos contábeis do Fundef e do Fundeb. Por fim, pretende-se analisar os desafios e limites à política de financiamento educacional presentes na trajetória de elaboração do Plano Nacional de Educação.

### **Financiamento da educação na legislação brasileira: federalismo e vinculação de impostos**

A Constituição Federal de 1988, que este ano celebra vinte e cinco anos de vigência, estabeleceu o modelo de Federalismo Cooperativo que deveria ser sedimentado por meio do regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos.

A Carta Magna determinou o sistema de repartição de competências e de atribuições legislativas entre seus integrantes dentro de limites expressos. A novidade do texto constitucional foi atribuir a cada município brasileiro o papel de ente federado. Em outras palavras, foram conferidas a autonomia administrativa (competência de auto-organização de seus órgãos e serviços), legislativa (competência para editar leis, inclusive sua Lei Orgânica) e política (competência para eleger os integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo). Sendo assim, o federalismo administrativo conferiu a gestão das políticas públicas nos níveis da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios.

Em matéria educacional, a União é responsável pela formulação e implementação da política educacional nacional e a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), bem como pela articulação dos diferentes níveis e sistemas, exercendo funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Ademais, avaliação nacional do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, assim como das instituições de educação superior são atribuições específicas do governo federal. (Arts. 8º e 9º da LDB/96). Por sua vez, os vinte e seis Estados são responsáveis pela formulação e implementação de políticas e planos educacionais, desde que em consonância às diretrizes e planos nacionais de educação, de modo a integrar e coordenar suas ações com as dos seus municípios, da mesma forma, devem definir com seus municípios o formato de colaboração na oferta do ensino fundamental. (Art. 10 da LDB/96). Já os mais de 5.500 Municípios brasileiros, devem se integrar às políticas e planos da União e dos Estados, e, ao mesmo tempo, devem exercer função redistributiva em relação às suas escolas.

(Art. 11 da LDB/96). No caso peculiar do Distrito Federal, são aplicadas as competências de Estado e de Município.

O federalismo educacional possibilita a existência de múltiplos sistemas educacionais. O Sistema Federal é responsável pela educação superior e pelo ensino técnico federais, e, pode inclusive, ofertar educação infantil, ensino fundamental e ensino médio em seus estabelecimentos educacionais. Deste sistema fazem parte mais de 2.000 instituições de educação superior privadas, cuja atribuição da União é a regulação dos estabelecimentos particulares, dada pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Conselho Nacional de Educação. (Arts. 9º e 16 da LDB/96). Os vinte e seis Sistemas Estaduais devem ofertar, o ensino fundamental e de forma prioritária o ensino médio, sendo que não há qualquer restrição à oferta de educação infantil e de educação superior. Fazem parte de cada sistema estadual as instituições de educação superior municipais e as escolas de ensino fundamental e médio privadas, cuja regulação é realizada no nível estadual pelas Secretarias Estaduais de Educação e pelos Conselhos Estaduais de Educação. (Arts. 10 e 17 da LDB/96). Por fim, os mais de cinco mil e quinhentos Sistemas Municipais devem oferecer educação infantil (creches e pré-escolas) e com prioridade o ensino fundamental. É permitida a atuação no ensino médio e na educação superior desde que atendidas as necessidades de sua área de competência (educação infantil e ensino fundamental) e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Fazem parte de cada sistema municipal as escolas de educação infantil privadas, cuja regulação é realizada no nível municipal pelas Secretarias

Municipais de Educação e pelos Conselhos Municipais de Educação. (Arts. 11 e 18 da LDB/96). O Distrito Federal deve ofertar da educação infantil ao ensino médio e pode oferecer educação superior, cabendo a ele a regulação de toda a rede privada de educação básica.

Para gestão de cada sistema educacional, a LDB/96 em seu art. 68 definiu quais são recursos públicos destinados à educação. São eles: a) receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) receita de transferências constitucionais e outras transferências; c) receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; d) receita de incentivos fiscais; e) outros recursos previstos em lei.

Para compreender os limites e desafios do financiamento da educação, é relevante mapear os impostos arrecadados por cada ente federado (recursos próprios) e as transferências entre entes federados.

A União detém como arrecadação própria: o Imposto sobre a Importação (II); o Imposto sobre a Exportação (IE); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações de Crédito (IOF); Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPJ/IRPF) e Imposto sobre Grandes Fortunas (sem vigência, pois aguarda a promulgação de Lei Complementar). Como é o ente federado que mais arrecada, e, com o intuito de reduzir as desigualdades regionais, por meio da equalização da capacidade de arrecadação, face às responsabilidades na prestação de serviços, cabe à União transferir parte de sua arrecadação ao Fundo de Participação dos

Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>8</sup> além de outras transferências aos Estados e ao Distrito Federal – IRPF, IOF, IPI – aos Municípios por meio do IRPF, IOF e ITR.<sup>9</sup>

Os Fundos de Participação, previstos no art. 159 da CF/88, são repasses de recursos entre esferas da administração pública. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) é composto por 21,5% de dois impostos arrecadados pela União: IPI e o IR. Seus critérios de distribuição são o regional, pois 85% devem ser destinados às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% às Unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste, o populacional (diretamente proporcional) e a renda per capita (inversamente proporcional) de cada ente federado. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é composto por 23,5% do IPI e do IR, os critérios de distribuição é 10% dos recursos para os municípios das capitais, 86,4% para os municípios do interior e 3,6% para os municípios de reserva, com mais de 142.633 habitantes, além do populacional (diretamente proporcional) e da renda per capita (inversamente proporcional).

---

8 Ver a este respeito: Ministério da Fazenda (2011). Além dos 45% da arrecadação do IR e do IPI aos fundos de participação, a União transfere 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, sendo que metade dos recursos destinados à Região destina-se ao semiárido do Nordeste. (art. 159, inciso I alínea b, da CF/88).

9 Para compreensão sobre as demais transferências, consultar: Amaral (2012).

Todos os Estados<sup>10</sup> têm seus recursos próprios baseados em três impostos: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). Essas Unidades Federadas recebem ainda transferências da União do Fundo de Participação dos Estados (FPE), 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de produtos exportados pelos Estados; 100% do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPF) na fonte dos funcionários públicos dos Estados, suas autarquias e fundações; 30% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para os estados de origem do ouro-financeiro; e a compensação financeira derivada da desoneração do ICMS – Lei Kandir<sup>11</sup>. Da mesma forma, parte da arrecadação do ICMS e do IPVA dos Estados é transferida aos seus municípios, deduzindo-se previamente do montante de recursos disponíveis.

Os Municípios brasileiros arrecadam Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Transmissão Bens Inter-Vivos (ITBI) e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Por sua vez, recebem transferências da União do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 100% do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPF) na fonte dos funcionários públicos dos Municípios, suas autarquias

---

10 O Distrito Federal é um caso peculiar, pois sua arrecadação engloba os impostos estaduais e municipais além das transferências recebidas da União a estados e municípios.

11 A desoneração trata-se da isenção do ICMS nas operações que envolvem a exportação de mercadorias com o intuito de favorecer o saldo da balança comercial. A renúncia fiscal implica em queda na arrecadação do estado que passou a ser ressarcida pela União na forma de transferência.

e fundações; 70% do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) para os Municípios de origem do ouro-financeiro; bem como 50% do ITR relativo aos imóveis neles situados<sup>12</sup>.

Ademais, há a transferência estadual a seus municípios de 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações (ICMS) e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Diante do quadro de distribuição dos impostos e transferências entre os entes federados, a vinculação de recursos públicos específicos à educação foi determinada pela Constituição Federal de 1934. Excetuando-se os períodos autoritários, o mecanismo da vinculação permaneceu nos textos constitucionais de modo a reduzir o poder discricionário dos governantes quanto ao gasto público educacional, na medida em que garante o atrelamento do orçamento público à atividade econômica, e, por sua vez, à arrecadação fiscal. É importante destacar que a educação é a única política social brasileira que tem a previsão constitucional de recursos há quase 80 anos.

Atualmente, o financiamento governamental na educação no Brasil tem sua base legal definida no art. 212 da Constituição Federal de 1988, no qual se definem parcelas mínimas de **18%** da arrecadação de impostos reduzidas as transferências pela União e de **25%** dos impostos e transferências,

---

12 O município tem direito a 100% da arrecadação do Imposto Territorial Rural, desde que assuma a responsabilidade por fiscalização e cobrança, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. (Art. 153 § 4º, inciso III, CF/88. Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a serem destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>13</sup>.

Os percentuais mínimos definidos poderiam ser superados, conforme preceitua a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, no seu art. 69, pelo conteúdo legal previsto nas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas. De acordo com a Lei Ordinária:

*Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.*

*§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir. (Brasil, 1996, art. 69).*

O mesmo documento legal discriminou quais os gastos que podem ser feitos com a parcela da receita proveniente da arrecadação fiscal, que foram denominados de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Em linhas

---

13 “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir”. (Brasil, 1988, art. 212)

gerais, referem-se às despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis (Art. 70 da LDB/96). Em outras palavras, estão incluídos os gastos com quadro de pessoal ativo (docentes e técnico-administrativos) da educação básica e educação superior públicas, a título de remuneração e de aperfeiçoamento; gastos com custeio da máquina pública, tais como: uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; e de investimento, tais como: aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e aquisição de material didático-escolar<sup>14</sup>.

Entretanto, há divergência entre os dois textos legais, na medida em que a Constituição Federal de 1988 afirma que a destinação de verbas públicas deve ser para manutenção e desenvolvimento do ensino e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) postula que se deve restringir à manutenção e desenvolvimento do *ensino público*. Ainda que possa parecer o objetivo claro de aporte de recursos governamentais às instituições públicas, a Lei Ordinária é contraditória, tendo em vista que ao elencar como os gestores públicos podem fazer uso do orçamento, há a previsão legal de concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas privadas. Portanto, esse dispositivo é coerente com o conteúdo do art. 213 da Constituição Federal de 1988, que prevê o direcionamento direto de recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas para bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio quando houver falta de vagas e de cursos regulares na rede pública na localidade da residência do educando.

---

14 O art. 71 da LDB/96 especifica as despesas que não devem ser consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino, e, portanto, os recursos vinculados não podem ser utilizados.

Esses estabelecimentos beneficiam-se também da imunidade fiscal, em outras palavras, a não incidência de impostos nos estabelecimentos educacionais não lucrativos<sup>15</sup> sobre a renda, os serviços e o patrimônio (art. 150 da CF/88)<sup>16</sup>. A isenção tributária, suspensão do pagamento de impostos e de contribuições, também esta prevista para qualquer estabelecimento privado de nível superior, quando adere algum programa específico, por exemplo, o Programa Universidade para Todos (Prouni)<sup>17</sup>. Também há legislação específica que concede a isenção da cota patronal do INSS para instituições educacionais filantrópicas. É importante destacar que a imunidade e a isenção fiscais são formas de financiamento indireto à iniciativa privada, uma vez que a renúncia fiscal reduz os custos operacionais desses estabelecimentos. Este instrumento tem sido essencial para o crescimento intensivo das escolas e instituições de educação superior na prosperidade econômica e, principalmente, garante a continuidade da atividade no período de crise, por meio da redução de seu impacto sobre custos inerentes à prestação de serviços.

---

15 Os estabelecimentos educacionais são classificados como sem fins lucrativos, desde que cumpram os seguintes requisitos: comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (art. 213, incisos I e II, CF/88).

16 A renúncia fiscal às instituições educacionais passou a constar, nos moldes do conteúdo da Carta Magna de 1988, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1946.

17 O Prouni consiste no preenchimento de vagas por meio de bolsas de estudos parciais e integrais na educação superior privada em troca da renúncia fiscal. A adesão ao Prouni tornou a instituição isenta do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), e de três contribuições: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Para conhecimento sobre tema, consultar: Carvalho (2006) e Carvalho e Lopreato (2005).

A renúncia fiscal para a iniciativa privada tornou-se mecanismo de estímulo ao crescimento intensivo e extensivo da educação, sobretudo, no nível superior. Como há disputa por recursos do fundo público, o instrumento reduz a arrecadação de impostos como o IRPJ, cujo impacto transcende a educação federal, uma vez que a arrecadação do imposto compõe o FPE e o FPM, destinados ao financiamento da educação básica pública nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. A imunidade do ISS e do IPTU compromete a arrecadação dos municípios brasileiros, pois são base de recursos à educação infantil e ao ensino fundamental.

### **Funções Supletivas e Redistributivas da União: Contribuição do Salário-Educação**

Em matéria educacional, a União deve exercer função supletiva e redistributiva, voltada à equalização das oportunidades educacionais e ao alcance de um padrão mínimo de qualidade do ensino, especialmente, mediante assistência técnica e financeira aos Estados e aos Municípios. A instituição responsável por esta atribuição é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja principal fonte de recursos é a arrecadação da Contribuição do Salário-Educação, a única contribuição social destinada à educação básica pública, com a possibilidade de ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica, cujos valores devem ser aplicados na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A Contribuição do Salário-Educação é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor das remunerações pagas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (RFB/MF). A distribuição da Contribuição do Salário-Educação dá-se da seguinte forma: 90% do valor arrecadado em cada Estado e no Distrito Federal é repartido em cotas federal, estadual e municipal, sendo um terço para cota federal que é destinada ao FNDE no intuito de reduzir os desníveis sócio educacionais entre os municípios e os estados brasileiros, e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica; e dois terços nas cotas estadual e municipal que são creditadas nas Secretarias de Educação para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica. As cotas estadual e municipal são redistribuídas proporcionalmente aos alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no Censo Escolar do exercício anterior. Os 10% restantes também se destinam ao FNDE para o desenvolvimento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica, especialmente, ao financiamento do transporte escolar e à educação de jovens e adultos<sup>18</sup>.

Em 2011, o orçamento do FNDE foi de R\$ 36,2 milhões de reais e R\$ 13,9 milhões foi a arrecadação bruta da Contribuição do Salário-Educação, o que representa 38% do montante disponível para exercer sua função supletiva e redistributiva (MEC, 2013)<sup>19</sup>. As transferências de

---

18 Ver a este respeito o site do FNDE: [www.fnde.org.br](http://www.fnde.org.br)

19 Segundo relatório da Carga Tributária no Brasil, a receita tributária do salário-educação em 2011 correspondia a 0,32% do PIB e a 0,94% da receita tributária brasileira, sendo que dentre

recursos induzem à implementação por parte de Estados e de Municípios de políticas compatíveis com o recebimento de aporte adicional de recursos. As modalidades de assistência financeira do FNDE são:

**a)** Assistência direta quando o FNDE executa a aquisição e distribuição de produtos em Estados e Municípios. Ex: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo);

**b)** Assistência automática, que exige previsão legal, tem critérios definidos para distribuição de recursos, porém prescinde de acordo ou convênio. Ex. As transferências constitucionais da área da educação, tais como a complementação do Fundef/Fundeb e cotas estaduais e municipais do salário-educação; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate).

**c)** Assistência voluntária são transferências discricionárias através de convênios aprovados no Conselho Deliberativo do FNDE. (Cruz, 2011)<sup>20</sup>.

Destacam-se três programas federais que se utilizam dos recursos

---

37 tributos arrecadados pelos entes federados, esta contribuição ocupa a 17ª posição. (Receita Federal, 2012).

20 A respeito do papel do FNDE na política educacional, consultar: Cruz (2011).

do salário-educação<sup>21</sup>: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)<sup>22</sup>; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)<sup>23</sup>; e o Programa Nacional de

21 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, mais conhecido como merenda escolar, visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos matriculados em escolas públicas e filantrópicas de educação básica. É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e é o único com atendimento universalizado. De acordo com o inciso IV do art. 71 da LDB/96, os programas suplementares de alimentação não são considerados como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), por este motivo o programa não é financiado com recursos da Contribuição do Salário-Educação, mas por meio de outras fontes de recursos do FNDE. Para ter ideia da magnitude do programa, segundo informações do site do FNDE, em 2012, foram 43 milhões de alunos atendidos e foram aplicados R\$ 3.306 milhões de reais, o que equivale ao valor por aluno de cerca de R\$ 77,00 no ano.

22 O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) iniciou-se, com outra denominação, em 1929. Ao longo desses 80 anos, o programa foi aperfeiçoado e teve diferentes nomes e formas de execução. Atualmente, o PNLD é voltado à educação básica, com exceção dos alunos da educação infantil. O PNLD é executado em ciclos trienais alternados. A cada ano o FNDE adquire e distribui livros para todos os alunos de determinada etapa de ensino e repõe e complementa os livros reutilizáveis para outras etapas. No ensino fundamental, o investimento foi de R\$ 751.725.168,04, com 24.304.067 alunos atendidos e 91.785.372 livros distribuídos. No Ensino Médio, o investimento foi de R\$ 364.162.178,57, com 8.780.436 alunos atendidos e 40.884.935 de Livros distribuídos. Para saber mais sobre o programa, consultar: <http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico>

23 O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995 e tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às entidades sem fins lucrativos de educação especial. O programa tem por objetivo a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático. O recurso é repassado uma vez por ano e seu valor é calculado com base no número de alunos matriculados na escola segundo o Censo Escolar do ano anterior. O dinheiro destina-se à aquisição de material permanente, manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem; implementação

Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)<sup>24</sup>.

**Tabela I – Recursos totais do PDDE – 2004 a 2011 a preços de 2011 (IGP-DI)**

ANO	VALORES CORRENTES (R\$)	VALORES CONSTANTES
2004	347.121.847,00	494.409.656,32
2005	333.934.599,30	468.961.783,85
2006	404.125.729,80	547.595.706,17
2007	502.898.372,20	629.835.441,90
2008	691.170.751,17	797.300.641,61
2009	1.164.660.727,73	1.356.257.279,26
2010	1.427.257.284,92	1.493.534.600,46
2011	1.501.216.070,64	1.501.216.070,64

Fonte: Moreira (2012)

de projeto pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais. Para saber mais sobre o programa, consultar: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>. Para análise mais aprofundada sobre o PDDE, ver: Moreira (2012).

24 Em 2007, o governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) com o objetivo de prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública. O Programa oferece às prefeituras municipais e ao Distrito Federal projetos arquitetônicos padronizados para construção das unidades, disseminando o conceito de padrão construtivo mínimo para creches e pré-escolas. Entre 2007 e 2011, o Proinfância investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios com os entes federados. A partir de 2011, com a inclusão do Programa no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 3.135 creches e pré-escolas foram apoiadas com recursos federais, totalizando 5.678 novas unidades de educação infantil em todo o país. Para saber mais sobre o programa, consultar: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>

A título de exemplificação, cabe abordar o desenvolvimento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que se trata de modalidade de assistência financeira automática. De acordo com Moreira (2012), a inovação consistiu na ampliação da autonomia da escola, ainda que relativa, para administrar diretamente os recursos reservados à manutenção de sua infraestrutura física e pedagógica, realizando despesas de custeio e de capital. Observa-se na tabela I que, entre 2004 e 2011, houve um crescimento significativo, em termos reais, de 204% na aplicação de recursos no programa. A explicação reside na mudança sofrida pelo programa ao incorporar as escolas de educação infantil e de ensino médio, devido à Emenda Constitucional nº 59/2009, que ampliou a obrigatoriedade da matrícula escolar na faixa etária dos 4 aos 17 anos na educação básica<sup>25</sup>. Ademais, o PDDE passou a ser executado, de forma fragmentada, tanto em subdivisões do programa<sup>26</sup>, quanto nos critérios para aplicação dos recursos em suas destinações, o que levou a perda do caráter orgânico da política indutora e a redução da autonomia da gestão escolar. (Moreira, 2012).

---

25 A exemplo do PDDE, os demais programas disponibilizados pelo FNDE – PNAE e PNLD (exceto educação infantil) – também sofreram alteração devido à mudança legal, ampliando sua cobertura à educação básica e não apenas ao ensino fundamental.

26 Entre 1995 e 2003, havia um PDDE, a partir de então passou a existir além PDDE Universal, vários tipos desse mesmo programa, cada um associado a um determinado programa de governo: PDE Escola, Ensino Médio Inovador; Escola Aberta; Educação Integral; PDDE mais Educação; Educação no Campo; Quadras Esportivas. Ver a este respeito: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-funcionamento>

## **Fundos Contábeis e o Financiamento à Educação Básica: Fundef e Fundeb**

A Emenda Constitucional nº 14/96, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, teve o papel central de modificar a estrutura e a dinâmica do financiamento da educação baseada nos princípios do federalismo educacional. Ao instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) havia o diagnóstico da grave desigualdade quanto à arrecadação de recursos próprios pelos Estados e Municípios, e, via de consequência, os valores anuais por aluno eram assimétricos entre as Unidades estados da federação. Ademais, como resposta às pressões dos organismos multilaterais por melhoria nos indicadores de cobertura, repetência (defasagem idade-série) e desistência no ensino fundamental, o governo federal optou pela focalização dos recursos públicos no ensino fundamental<sup>27</sup>.

O fundo previsto para duração decenal vigorou de 1997 a 2006, cuja implementação foi realizada pela subvinculação de 15% dos 25% de impostos e transferências a Estados e Municípios, teve a seguinte composição: o ICMS, os fundos de participação (FPE/FPM), o IPI-exportação e a Compensação da desoneração do ICMS das exportações (Lei Kandir). Cabe salientar que com exceção do ICMS, imposto estadual, os demais são transferências da União aos demais entes federados. Foram criados vinte e sete fundos contábeis, um em cada Estado e no DF, sendo que os recursos foram redistribuídos entre o Estado e seus municípios de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular com base no Censo da Educação Básica do INEP do ano anterior.

---

<sup>27</sup> Para compreensão a respeito do Fundef como política focalizada, consultar: Oliveira (2005).

A implementação do novo modelo de financiamento teve início em 1998 com o valor mínimo anual por aluno de R\$ 300,00<sup>28</sup>. O critério central foi definir que, no mínimo, 60% dos recursos do fundo deveriam ser dirigidos à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público. A fiscalização ficou sob a responsabilidade dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

A redistribuição de recursos promovida dentro de cada Estado a partir da oferta de matrículas originou a existência de dois tipos de municípios, os “perdedores”, aqueles com poucas matrículas no ensino fundamental foram obrigados a contribuir com o fundo, mas não receberam o repasse ou receberam um montante inferior a sua contribuição e os “ganhadores” que foram aqueles que tinham muitas matrículas na rede municipal no ensino fundamental e a contribuição era inferior à receita originária do fundo. Da mesma forma, os estados foram “perdedores” de recursos, transferindo aos municípios 8% da sua contribuição para o Fundef em 1998 e, em 2006, este percentual alcançou 35%, o que representou mais de R\$ 8 bilhões. (Vazquez, 2011).

O Fundef restringiu à autonomia de Estados e de Municípios, pois focalizou grande parte dos recursos no ensino fundamental e a redistribuição de verbas públicas ocorreu em função dos matriculados neste nível educacional. A única maneira dos governos municipais

28 O Fundef definiu diferenciação de valor por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento nas matrículas presenciais do ensino fundamental: 1ª a 4ª séries; 5ª a 8ª séries; estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais.

retirassem recursos do Fundef era por meio desta etapa da educação básica, já que estas esferas não possuíam controle sobre sua contribuição ao fundo. (Vazquez, 2011).

A mudança institucional promovida pelo Fundef trouxe avanços importantes na política educacional. Como pontos positivos cabe destacar o estímulo à ampliação das matrículas no ensino fundamental nos Municípios e à redução das desigualdades nos recursos per capita entre municípios, promovendo a municipalização e universalização desta etapa da educação básica. No entanto, é importante ressaltar dois pontos críticos ao fundo. Na medida em que se focalizou a política educacional e seu financiamento no ensino fundamental, a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA) ficaram em segundo plano quanto à cobertura, a infraestrutura e a contratação de professores, tanto nos Estados como nos Municípios brasileiros. Merece destaque também a ausência de aporte significativo de recursos adicionais, uma vez que a complementação da União aos fundos estaduais foi insuficiente ao longo da vigência do fundo.

A partir das críticas e problemas decorrentes da implementação do Fundef foi promulgada nova Emenda Constitucional de nº 53/06, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), alterando, novamente, os dispositivos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O fundo previsto para o período de 2007 a 2020 definiu uma fase de três anos de implementação gradativa à oferta educação básica (educação infantil e ensino médio e creches conveniadas), tanto no que diz respeito ao percentual

subvinculado de 16,66% em 2007, 18,33% em 2008 e 20% a partir de 2009, como na contabilização das matrículas: 1/3 das matrículas em 2007, 2/3 em 2008 e 100% em 2009.

A subvinculação de 20% dos 25% de impostos e transferências a Estados e Municípios foi acrescida dos outros dois impostos estaduais e da transferência do ITR da União aos Municípios. Sendo assim, a composição dos vinte e sete fundos contábeis, um em cada Estado e no Distrito Federal, envolve: o ICMS, ITCMD, IPVA, fundos de participação (FPE/FPM), o IPI – exportação e a Compensação da desoneração do ICMS das exportações (Lei Kandir) e o ITR. O critério de redistribuição dos recursos entre o Estado e seus municípios foi alterado para o número de alunos matriculados na esfera de governo competente. Em outras palavras, as matrículas contabilizadas para efeito de repasse do Fundeb são o ensino fundamental e o ensino médio nos Estados e a educação infantil e o ensino fundamental nos Municípios, com base no Censo da Educação Básica realizado pelo INEP no ano anterior. Desta maneira, o Fundeb propicia uma política indutora, ou seja, promove a especialização de cada ente federado em sua área de atuação prioritária, reduzindo a autonomia de Estados e Municípios na oferta educacional, uma vez que a atuação em outras áreas acarreta custos sem repasses adicionais do fundo. (Vazquez, 2011).

A implementação do novo modelo de financiamento teve início em 2007 com o valor mínimo anual por aluno do ensino fundamental anos iniciais em escolas urbanas de tempo parcial de R\$ 946,29<sup>29</sup>. A determinação

29 O Fundeb define, a cada ano, o valor mínimo aluno nacional para cada etapa e modalidade da educação básica e as devidas ponderações por etapa e modalidade de ensino. Para saber sobre os valores mínimos para cada etapa e modalidade da educação básica em 2013,

do parâmetro de, no mínimo, 60% dos recursos do fundo à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício permanece, porém, substituiu-se o ensino fundamental pela educação básica. A fiscalização encontra-se sob a responsabilidade dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

A complementação obrigatória da União foi definida em termos absolutos no período de transição – R\$ 2 milhões (2007), R\$ 3 milhões (2008) e 4,5 milhões (2009) – e a partir de 2010, corresponde a 10% do valor total do Fundeb. Em 2013, nove estados recebem mensalmente a complementação da União, dois da Região Norte – Amazonas e Pará – e sete da Região Nordeste – Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, no total de R\$ 10,7 bilhões<sup>30</sup>. Neste ano, a estimativa das contribuições dos Estados e Municípios ao fundo é de R\$ 107 bilhões. Os governos estaduais são “perdedores” de recursos e os municípios “ganhadores” em relação ao Fundeb, contudo, a redistribuição de recursos depende da trajetória de expansão da educação infantil, atribuição exclusiva dos municípios, e do ensino médio, atribuição exclusiva dos Estados, sendo que ambas as etapas da educação básica têm custos superiores ao ensino fundamental, em virtude da necessidade de se ter menor quantidade de alunos por turma, dois profissionais de educação em sala de aula e adequação da infraestrutura e do material didático, no primeiro caso, e a existência de um quadro docente maior e mais especializado no segundo caso.

consultar: Portaria Interministerial nº 4, de 7 de maio de 2013. Para o ano de 2013, o valor por aluno ano mínimo é de R\$ 2.221,73, equivale o fator de ponderação 1, para as séries iniciais do ensino fundamental em escolas em área urbana em turno parcial. Para conhecer os fatores de ponderação, consultar: Resolução MEC nº 8, de 25 de julho de 2012.

30 Ver a este respeito, Portaria Interministerial nº 1.496 de 28 de dezembro de 2012. Anexo II.

Os resultados da implementação dos fundos contábeis (Fundef/Fundeb), entre 1998 e 2009, foram demonstrados pela pesquisa desenvolvida por Vazquez (2011). O autor concluiu que houve significativa queda nos diferenciais intraestaduais, na medida em que o valor aluno/ano repassado pelos fundos é único dentro de cada fundo estadual, independente da capacidade contributiva de cada esfera de governo. Quanto à redução das desigualdades interestaduais, isto depende do comportamento da base tributária, que não foi alterada pelos fundos, e da participação da União na complementação do financiamento dos fundos estaduais, a fim de garantir a aplicação de um valor mínimo nacionalmente estabelecido. Apesar do esforço de equalização das desigualdades entre as UFs via complementação da União, percebe-se ainda severa discrepância entre os fundos. A título de exemplificação, em 2013, enquanto nos nove estados que recebem a complementação da União, o parâmetro do valor por aluno ano mínimo é de R\$ 2.221,73, os valores chegam a R\$ 3.652,72, R\$ 3.204,99 e R\$ 3.151,52 em Roraima, Espírito Santo e São Paulo, respectivamente.

### **Plano Nacional de Educação e os desafios educacionais**

Em linhas gerais, o processo de elaboração do novo PNE passou por um período de conferências municipais, regionais e estaduais que precederam a Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010. O documento final resultante do evento foi enviado ao MEC, que o modificou e encaminhou ao Congresso Nacional, transformando-se

no Projeto de Lei nº 8035/10. A iniciativa legal envolveu um conjunto de vinte metas para o próximo decênio para a educação brasileira. Em contrapartida, a sociedade civil representada pela “Campanha Nacional pelo Direito à Educação” foi responsável pela elaboração de proposta alternativa quanto às prioridades, às metas e às estratégias para educação pública brasileira.

Nesta seção, o texto focaliza a análise, sobretudo, na meta 20, que trata da base do financiamento do PNE, enquanto planejamento decenal, para a educação brasileira. É importante salientar que este é o elemento chave para o cumprimento das metas quantitativas, com um padrão mínimo de qualidade. O objetivo é compreender as necessidades e os limites do financiamento da educação, sobretudo, destinados à educação básica e os desafios à consecução do novo PNE.

Sem dúvida, houve avanço significativo na taxa de atendimento por faixa etária na educação brasileira, entre 1998 e 2009, conforme é possível verificar no Quadro I. No entanto, quando se observam as metas quantitativas propostas no Projeto de Lei para o PNE para os próximos dez anos, ainda permanece o desafio de ampliar a cobertura, sobretudo, na educação infantil em creches para as crianças de 0 a 3 anos. Da mesma forma, a extinção do analfabetismo e a queda de 50% na taxa de analfabetismo funcional são outros problemas a serem superados que requerem a ampliação de políticas públicas, em especial, direcionadas à população com mais de 15 anos de idade que vive em áreas rurais.

Em que pese o acréscimo expressivo, que duplicou as taxas de escolaridade no ensino médio e na educação superior, cabe destacar que o alcance das metas no PNE requer esforço adicional de democratização do acesso acompanhado de medidas de redução da distorção idade-série e de regularização do fluxo escolar que necessitam de acréscimo substantivo de recursos estatais. É importante frisar que o percentual de 85,2% em 2009 de alunos de 15 a 17 anos na escola não significa que esta faixa etária encontra-se matriculada no ensino médio. A taxa de escolaridade líquida é de 51% o que demonstra que parcela numerosa de estudantes de 15 a 17 ainda está no ensino fundamental. Vale lembrar que no PNE anterior (2001 a 2010) já havia uma meta apenas para taxa de escolaridade líquida da educação superior de 30%, sendo que o percentual registrado em 2009 revela a dificuldade no seu cumprimento, seja pela queda na taxa de crescimento do segmento privado observada nos últimos anos seja pelo acréscimo insuficiente de vagas no segmento público.

## Quadro I - Evolução e metas quantitativas selecionadas do PL nº 8035/10 (PNE)

TAXA DE ATENDIMENTO	1998	2009	META DO PNE
0 a 3 anos	8,70%	18,40%	50%
4 a 5 anos	47,20%	74,80%	100%
6 a 14 anos	93,10%	97,60%	100%
15 a 17 anos	76,50%	85,20%	100%
TAXA DE ANALFABETISMO	2004	2009	META DO PNE
Absoluto	9,20%	7,40%	0%
Funcional	20,90%	16,70%	50% x 16,70%
TAXA DE ESCOLARIDADE	1998	2009	META DO PNE
Líquida do Ensino Médio	29,90%	510%	85%
Bruta da Educação Superior	11,60%	27,70%	50%
Líquida da Educação Superior	6,80%	14,40%	33%

Fontes: Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 19, 2011, IPEA; Perfil da Pobreza no Brasil e sua Evolução no período 2004-2009; TD nº 1647/11, IPEA; Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011)

O estabelecimento da meta de 100% nas faixas etárias após os 3 anos obedece a Emenda Constitucional nº 59/2009 que determinou como escolaridade obrigatória e direito público subjetivo a educação básica para os estudantes entre 4 e 17 anos. Desta maneira, há ainda uma quantidade expressiva de jovens e crianças fora das escolas que devem ser matriculados

no sistema educacional até 2016. A partir dessa mudança legal, o trabalho de Alves e Pinto (2011) procurou estimar, baseando-se nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008, a quantidade de potenciais ingressantes com a ampliação da obrigatoriedade escolar, cujos dados encontram-se na tabela II.

Segundo estimativa dos autores, ainda há cerca 4 milhões de crianças e adolescentes no Brasil fora do ambiente escolar, não contemplados pela escolaridade obrigatória, o que significa a necessidade de promover a inclusão com taxa de crescimento média nacional de 9%. No entanto, na tabela II, observa-se a existência de grandes disparidades no que concerne à faixa etária, bem como em termos regionais e estaduais.

Tabela II. Taxa de Expansão das redes de ensino por faixa etária, região e UF

REGIÃO	UF	Faixa Etária (%)				
		Novos alunos	4 a 5	6 a 14	15 a 17	4 a 17
NORTE	RO	66.857	129	5,6	32	18,5
	AC	28.949	83	5,7	26	15,6
	AM	111.713	50	3,5	19	11,5
	RR	10.465	22	4,5	18	8,8
	PA	243.903	47	4,0	24	12,2
	AP	19.475	57	4,5	12	11,3
	TO	41.300	71	2,8	19	12,4
	<b>TOTAL</b>	<b>522.662</b>	<b>55</b>	<b>4,0</b>	<b>22</b>	<b>12,6</b>
NORDESTE	MA	147.553	23	2,3	20	8,0
	PI	48.846	17	2,1	16	6,4
	CE	157.611	13	2,6	21	7,4
	RN	65.541	23	3,0	22	8,8
	PB	83.760	25	2,1	25	9,3
	PE	225.954	31	3,5	24	10,6
	AL	118.305	60	5,7	25	14,5
	SE	37.853	29	2,0	15	7,7
	BA	289.745	27	2,2	18	8,1
	<b>TOTAL</b>	<b>1.175.168</b>	<b>26</b>	<b>2,7</b>	<b>21</b>	<b>8,8</b>

Continua

REGIÃO	UF	Faixa Etária (%)				
		Novos alunos	4 a 5	6 a 14	15 a 17	4 a 17
SUDESTE	MG	385.037	40	2,0	17	8,9
	ES	67.226	29	2,1	21	9,0
	RJ	203.565	25	2,1	14	6,8
	SP	590.069	27	1,9	15	7,2
	<b>TOTAL</b>	<b>1.245.897</b>	<b>30</b>	<b>2,0</b>	<b>16</b>	<b>7,6</b>
SUL	PR	257.347	62	2,4	21	11,2
	SC	128.985	36	2,9	24	10,5
	RS	277.538	104	2,5	21	13,1
	<b>TOTAL</b>	<b>663.870</b>	<b>68</b>	<b>2,5</b>	<b>21</b>	<b>11,7</b>
CENTROESTE	MS	55.107	53	1,7	20	10,1
	MT	104.254	103	3,9	24	15,4
	GO	155.702	66	3,5	20	11,9
	DF	42.043	29	2,2	14	7,5
	<b>TOTAL</b>	<b>357.106</b>	<b>62</b>	<b>3,0</b>	<b>20</b>	<b>11,6</b>
<b>BRASIL</b>		<b>3.964.703</b>	<b>37</b>	<b>2,6</b>	<b>19</b>	<b>9,3</b>

Fontes: Alves e Pinto (2011, p. 133)

Os dados da tabela II revelam que, em termos absolutos, o maior desafio está na região Sudeste com mais de um milhão e duzentos mil alunos, seguido de perto pelo Nordeste com pouco mais de um milhão e cem mil alunos. São Paulo e Minas Gerais são os que devem ter o esforço quantitativo mais expressivo. É importante lembrar que são os dois Estados mais ricos da

federação e com maior capacidade de arrecadação de impostos e, como já mencionado, no caso paulista, segundo estimativa de receita do valor aluno por ano do Fundeb para 2013, é o terceiro mais elevado, superado apenas pelos Estados de Roraima e Espírito Santo. Em termos relativos, os maiores desafios estão nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, assim como nos estados de Rondônia, Acre, Alagoas e Mato Grosso, que precisam expandir suas redes escolares bem acima da média nacional.

Na média brasileira, há necessidade de acréscimo de 37% de alunos novos entre 4 a 5 anos. Nas informações por faixa etária percebe-se que são os mesmos estados somados ao Rio Grande do Sul que apresentam o maior desafio com relação à oferta de vagas na educação infantil na faixa etária de 4 a 5 anos, que envolve, nos casos de Rondônia, Rio Grande do Sul e Mato Grosso mais que dobrar o número de crianças atendidas, sendo o custo/aluno ano mais elevado que o ensino fundamental e de competência exclusiva das redes municipais.

Entre 6 e 14 anos, a defasagem educacional é menor mediante política pública que priorizou o ensino fundamental e, que portanto, foi financiada com recursos do Fundef, entre 1998 a 2006. Em que pese a universalização do atendimento e a redução das desigualdades pela implementação dos fundos contábeis e a definição do valor/aluno mínimo, ainda há necessidade de ampliar o atendimento em torno de 6% em Rondônia, no Acre e Alagoas. No entanto, a legislação recente torna obrigatório que o ensino fundamental tenha início aos seis anos de idade e perfaça nove anos de escolaridade, com isso as redes ainda estão se adaptando às mudanças legais, o que é um

dos fatores que podem explicar um número expressivo de crianças de seis anos fora do ensino fundamental.

Na faixa etária dos 15 a 17 anos, percebe-se ainda sensível defasagem no cumprimento do direito público subjetivo. Na média brasileira, há necessidade de acréscimo de 19% de alunos novos, sendo que a situação é pouco mais complicada, sobretudo, em Rondônia, Acre, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Santa Catarina e Mato Grosso, sendo o valor/aluno ano mais elevado que o ensino fundamental e a competência das redes estaduais.

Alves e Pinto (2011) deixam claro que não há possibilidade de cumprir, até 2016, o dispositivo legal da obrigatoriedade da educação básica sem o aporte adicional de recursos, pois permanecendo o montante dos 27 fundos contábeis do Fundeb, os valores por aluno, como explicita a primeira coluna da tabela III, serão reduzidos. Para aqueles estados cujo esforço é mais expressivo, a queda no valor por aluno seria em torno de 12%, como em Goiás, Mato Grosso, Alagoas, Acre, Rio Grande do Sul e Rondônia, com redução de 14%.

**Tabela III – Impacto da Expansão de matrículas no Fundeb, região e UF**

REGIÃO	UF	Varição no valor/aluno (%)	Valor adicional para soma zero (R\$ milhões)	Impacto orçamentário (%)
NORTE	RO	-14,4	132	16,8
	AC	-11,7	65	13,2
	AM	-10,1	183	10,2
	RR	-8,2	31	9,0
	PA	-10,3	398	11,5
	AP	-9,2	47	10,2
	TO	-10,4	93	11,6
NORDESTE	MA	-7,2	242	7,7
	PI	-5,5	80	5,8
	CE	-7,4	257	8,0
	RN	-8,3	111	9,0
	PB	-9,0	139	9,8
	PE	-10,3	369	11,5
	AL	-12,5	191	14,3
	SE	-7,4	72	8,0
	BA	-7,7	476	8,3

Continua

REGIÃO	UF	Variação no valor/aluno (%)	Valor adicional para soma zero (R\$ milhões)	Impacto orçamentário (%)
SUDESTE	ES	-8,5	167	9,3
	MG	-8,9	732	9,7
	RJ	-6,9	405	7,5
	SP	-6,9	1.589	7,4
SUL	PR	-10,5	473	11,7
	SC	-9,5	271	10,5
	RS	-12,5	652	14,2
CENTROESTE	MS	-9,1	133	10,0
	MT	-12,7	217	14,5
	GO	-12,1	306	13,7
	DF	-8,4	105	9,2
<b>BRASIL</b>			<b>7.935</b>	<b>9,5</b>

Fonte: Alves e Pinto (2011, p. 144)

Na pesquisa realizada pelos autores, considerando-se os valores estimados para 2010 do Fundeb, a previsão é que o impacto financeiro para restaurar o valor por aluno prévio à expansão seria de quase R\$ 8 bilhões, o que equivale a 9,5% do total. Em termos absolutos, o maior impacto financeiro seria nos estados mais populosos e, portanto, com a maior defasagem quantitativa, São Paulo e Minas Gerais, seguidos de perto pelo Rio Grande do Sul. Mais uma vez, o esforço orçamentário relativo é diferenciado nos Estados,

em face da diversidade dos desafios educacionais já explicitados, como é o caso de Rondônia com o impacto de 17%, e, em menor medida em Alagoas, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Sul.

O cumprimento da obrigatoriedade constitucional da educação básica dos 4 aos 17 anos requer esforço planejado de acréscimo de recursos estatais, para além dos recursos já vinculados ao Fundeb. Isto significa, por um lado, que nas redes municipais há pressão na oferta de vagas em pré-escolas sobre os valores distribuídos, combinada à baixa capacidade de ampliar os recursos próprios arrecadados pela maioria dos Municípios brasileiros - IPTU, ISS e ITBI<sup>31</sup>- restando os 5% das transferências da União (FPM e ITR) e do Estado (IPVA e ICMS), e, por outro lado, nas redes estaduais para que haja o acréscimo de vagas nas escolas de ensino médio, restam, em termos de recursos próprios, pelo menos 5% dos três impostos estaduais, e das transferências da União (FPE, IPI-Exportação, Lei Kandir) não vinculados aos fundos contábeis<sup>32</sup>. Diante do exposto, não há dúvida de que a complementação da União é imprescindível para suprir a carência de recursos, para além do mínimo de 10% do montante dos vinte e sete fundos contábeis.

A ousadia na definição das metas no Projeto de Lei do PNE e a extensão da obrigatoriedade à educação básica requerem a ampliação de recursos estatais à educação pública. Vale salientar que diferente do PNE anterior, para o período de 2001 a 2010, que a definição do parâmetro

---

31 É importante lembrar que os três impostos municipais e demais transferências como IRPF dos servidores municipais e IOF-ouro não fazem parte da subvinculação do Fundeb.

32 As transferências como IRPF dos servidores municipais e IOF-ouro não fazem parte da subvinculação do Fundeb.

percentual do PIB para a educação sofreu veto presidencial, no novo instrumento de planejamento, é obrigatória a definição de um percentual do PIB para educação, como preceitua a Emenda Constitucional nº 59/09. Por isso, no processo de elaboração do Projeto de Lei, duas divergências centrais entre o MEC e a “Campanha” consistiram na definição deste parâmetro para cumprimento das metas quantitativas e qualitativas e se os recursos públicos deveriam ser destinados aos estabelecimentos públicos e privados, como advoga o primeiro ou exclusivamente às instituições oficiais como defende a segunda.

As diferenças de cálculo apontadas no Quadro II referem-se à definição do custo unitário em cada nível ou modalidade de ensino, sendo que a “Campanha” tomou como base o custo-aluno qualidade inicial (CAQi)<sup>33</sup>, cujos valores são bem superiores àqueles definidos pelo MEC. Ademais, algumas metas não foram traduzidas em aumento de recursos, pois foram consideradas pelo Ministério da Educação como já contempladas em outras metas, como, por exemplo, não há previsão de recursos adicionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

---

33 Ver a este respeito: Carreira; Pinto (2007).

**Quadro II - Custo adicional do PNE por categoria (PIB 2009: R\$ 3,143 trilhões)**

CATEGORIA	CAMPANHA (R\$) (A)	MEC (R\$) (B)	TOTAL
Educação Infantil	23.656.775.160,00	9.683.635.930,00	13.973.139.230,00
Ensino Médio	3.643.905.000,00	-	3.643.905.000,00
Educação Especial	3.589.867.120,00	-	3.589.867.120,00
Educação em Tempo Integral	23.964.400.000,00	3.766240.130,06	20.198.159.869,94
EJA	21.256.661.768,20	-	21.256.661.768,20
Educação Profissionalizante	5.927.954.879,12	4.456.014.000,00	1.471.940.879,12
Educação Superior	45.266.181.400,00	15.203.801.874,83	30.062.379.525,17
Formação Docente	9.258.894.000,00	923.023.365,76	8.335.870.634,24
Remuneração Docente*	16.932.959.061,66	27.025.805.706,30	-10.092.846.644,64
Padrão mínimo de qualidade - Norte e Nordeste	16.333.002.644,91	-	16.333.002.644,91
<b>TOTAL</b>	<b>169.830.601.033,89</b>	<b>61.058.521.006,95</b>	<b>108.772.080.026,94</b>
<b>Proporção do PIB</b>	<b>5,403%</b>	<b>1,943%</b>	<b>-</b>

\* O custo de remuneração docente para os professores do Norte e Nordeste está embutido na Meta 21, representada pela última linha da Tabela.

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011, p.21) com modificações.

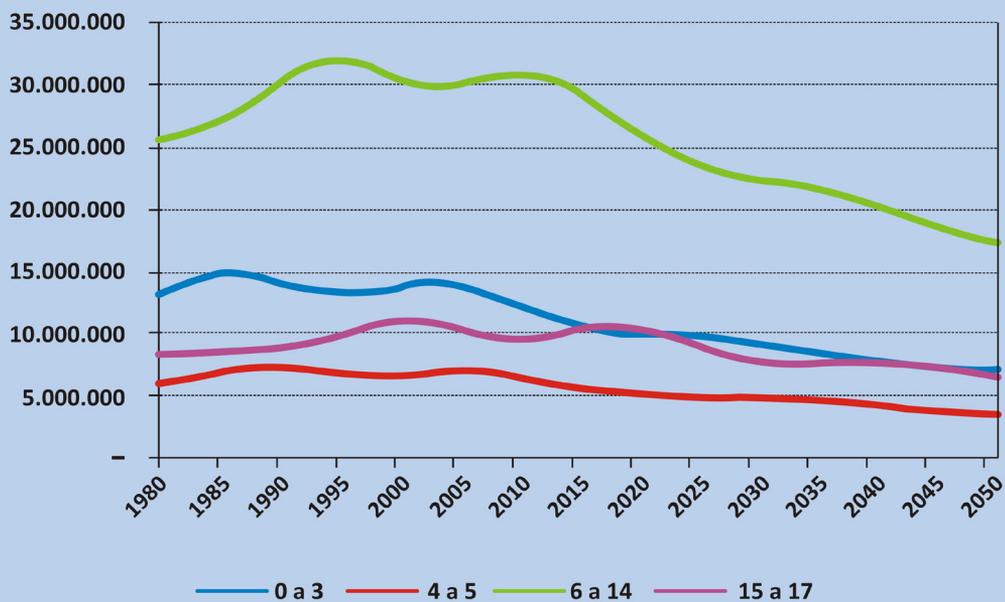
Diante disso, a divergência entre as duas propostas, quanto ao parâmetro em termos de percentual do PIB, é bastante significativa. Partindo-se do patamar de gasto público com educação, de 2009, em 5% do PIB, a proposta do MEC chegaria a 7% do PIB, enquanto a proposta alternativa da Campanha a 10%. O relator Angelo Vanhoni (PT-PR) apresentou o primeiro substitutivo, no qual definiu o percentual de 8% do PIB em "investimento público total", o que gerou nova polêmica, uma vez que o termo permitiria

brechas ao incluir recursos destinados à educação privada. No segundo substitutivo apresentado em abril de 2012, o relator fez distinção na aplicação de recursos à educação, considerando 7,5% para investimento direto e 8% para investimento total (ensino público e privado)<sup>34</sup>, houve nova modificação ao estabelecer 8% para investimento direto, podendo chegar a 10% do PIB condicionada à destinação dos royalties do pré-sal. Finalmente, Comissão Especial da Câmara dos Deputados votou, por unanimidade, em 26.06.12, o percentual de 7% do PIB em 5 anos e 10% do PIB no final do decênio exclusivamente destinada à educação pública. O Projeto de Lei seguiu para a apreciação do Senado Federal, sendo que passou pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em ambas o texto da meta 20 foi alterado para 10% em investimento em educação. Atualmente se encontra na fase das Audiências Públicas na comissão de mérito, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE). A polêmica persiste e talvez o PNE não seja aprovado este ano.

---

34 Em que pese o avanço do substitutivo ao diferenciar os gastos com educação pública e privada, vale lembrar que a reserva de 0,5% para “investimento indireto”, leia-se gasto público com a educação particular (bolsas de estudo e financiamento estudantil) para os próximos 10 anos está aquém do 0,8% do PIB que o INEP divulgou para o ano de 2011 já destinados à iniciativa privada. Ver a este respeito: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>

Gráfico I. Trajetória da população brasileira, por faixa etária (1980 a 2050)



Fonte: Projeção da População do Brasil para 1-Vii-2050. IBGE

A inexistência de previsão de recursos para o ensino médio e o valor reduzido atribuído à educação infantil na proposta do MEC referem-se à análise a respeito da transição demográfica que está em curso desde o início dos anos 2000 no Brasil. As informações do IBGE contidas no **Gráfico I** mostram a estimativa da dinâmica populacional até 2050. Observa-se movimento de redução em termos absolutos nas faixas etárias de 0 a 5 e de 15 a 17 anos. O MEC alega que a partir da queda populacional não haveria necessidade de ampliar os gastos com educação nestas duas faixas etárias. Cabe questionar tal conclusão na medida em que a mudança no perfil etário pode ser neutralizada em virtude da existência de um contingente expressivo de estudantes na faixa etária obrigatória fora da escola, bem como pelo atraso escolar e pela defasagem idade-série, sobretudo no ensino médio, inclusive, justifica-se a previsão de aporte adicional de recursos com a escolarização de jovens e adultos fora da faixa etária obrigatória na educação básica, dadas as persistentes taxas de analfabetismo absoluto e funcional<sup>35</sup>.

A análise comparativa sobre a evolução dos gastos com educação como proporção do PIB feita a seguir tomou como base os dados do relatório anual publicado pela OCDE intitulado “Education at a Glance”. Na edição de 2013, verifica-se que o Brasil teve um acréscimo expressivo nos gastos entre 2000 e 2010, chegando a 5,6% do PIB, mas ainda assim abaixo da média dos países da OCDE que ficou em 6,3% do PIB, sendo que nestes constam os gastos públicos

35 A aprovação da Emenda Constitucional nº 59/09 teve um efeito duplo. Conforme já mencionado, determinou a ampliação da escolaridade obrigatória para a educação básica, mas, por outro lado, restringiu-se a faixa etária dos 4 aos 17 anos, tornando o acesso dos estudantes fora desta faixa etária gratuito mas não obrigatório. Para melhor compreensão sobre o tema, ver: Machado (2010).

e os privados com educação. Em que pese o avanço nos gastos e a maior proximidade da média da OCDE como proporção do PIB é importante lembrar que para o alcance dos desafios que estão propostos no novo PNE não é suficiente chegar à média dos países mais ricos, pois estes têm seus sistemas educacionais consolidados tanto em termos quantitativos como qualitativos, mas exige um esforço adicional de direcionamento de gastos para enfrentar esse duplo movimento. Por fim, o parâmetro comparativo relevante é gasto público anual por estudante por nível de ensino em 2010. A discrepância entre os valores para educação pré-primária que seria equivalente à educação infantil é significativa, sendo que a média da OCDE é superior a US\$ 6.762, pela Paridade de Poder de Compra (PPC)<sup>36</sup>, enquanto, no Brasil, o gasto unitário anual é de US\$ 2.111, valor bem inferior a todos os países selecionados. Essa situação repete-se no ensino fundamental e no ensino médio, cujos gastos foram cerca de US\$ 2.800 e US\$ 2.571 e as médias da OCDE são ainda mais altas próximas de US\$ 8.000 e de US\$ 9.000, respectivamente.

## **Considerações Finais**

É importante destacar que o Sistema Nacional de Educação ainda se encontra em construção. Um dos grandes desafios é a articulação do regime de colaboração, não apenas por meio da aprovação de Lei Complementar que

---

<sup>36</sup> A Paridade de Poder de Compra (PPC) mede quanto uma determinada moeda pode comprar em termos internacionais (em dólar), já que bens e serviços têm diferentes preços de um país para outro, ou seja, relaciona o poder aquisitivo ao custo de vida. É uma medida importante para comparação entre PIBs de diferentes países.

regulamente o formato da cooperação entre os entes federados, mas também que algumas experiências bem sucedidas sejam multiplicadas não apenas pela cooperação vertical (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), mas também pela cooperação entre Estados e entre Municípios.

A educação é a única política social que possui recursos públicos vinculados desde 1934, porém, como as demais políticas sociais, permanece subordinada à política fiscal, uma vez que a definição de meta prévia de Superávit Primário e a Desvinculação das Receitas da União (DRU) reduziram os recursos para a educação entre 1994 a 2009. Com a EC nº 59/09, o fim gradativo da DRU para a educação - 12,5% em 2009, 5% em 2010 e nulo em 2011 - a tendência para os próximos anos é ampliar os recursos públicos, porém dentro dos limites orçamentários determinados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O Projeto de Lei do PNE encaminhado para o Senado define que, no prazo de 2 anos, seja implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, sendo progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade CAQ. Caso seja aprovado no documento final, promove mudança na lógica do financiamento da política educacional, pois este terá como parâmetro as necessidades dos sistemas educacionais e não os recursos existentes a serem aplicados em educação.

Um impasse central nos níveis estaduais e municipais é a implementação da Lei do Piso Nacional Salarial do Magistério de 2008<sup>37</sup>, cujo valor é de R\$ 1.567,00 em 2013 e o reajuste anual pela variação do Fundeb. Os entes federados lidam com dois parâmetros legais: o limite mínimo de 60% dos recursos provenientes do Fundeb com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública e o limite máximo de 60% da receita com pagamento de pessoal para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Apesar de sua fundamental importância para valorização dos profissionais de educação, a restrição orçamentária e a interferência da União na autonomia dos entes subnacionais são as principais alegações de Estados e Municípios pelo descumprimento desta legislação.

Os fundos contábeis (Fundef e Fundeb) promoveram uma minirreforma tributária, na medida em que a definição do valor aluno anual mínimo nacional, baseado na arrecadação e no cômputo de matrículas, redistribuem recursos e reduzem as desigualdades intraestaduais. Apesar da complementação da União, permanecem grandes desigualdades entre Estados. No entanto, para absorver o quantitativo expressivo de crianças e jovens que se encontram fora da escola, sobretudo, na educação infantil em redes municipais e no ensino médio em redes estaduais, torna-se necessário ampliar o aporte de recursos da União ao Fundeb, diante das dificuldades em ampliar a arrecadação de Estados e Municipais. Contudo, o financiamento à educação básica via fundos contábeis é transitório, não apenas porque o conteúdo legal está previsto nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 como

<sup>37</sup> Ver a este respeito: Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008.

também o Fundeb tem prazo de validade até 2020, anterior ao término do novo plano decenal.

O montante de recursos em torno de 5% do PIB e o valor por aluno na educação básica estão distantes dos parâmetros internacionais, bem como daqueles indispensáveis ao financiamento das necessidades previstas no cenário que representa melhorias substantivas para educação, e que têm como base as metas de ampliação de acesso e de aumento da qualidade da educação básica, seguindo as propostas e metas do novo PNE. O cumprimento das metas quantitativas, com qualidade, e a ampliação de verbas estatais até o patamar de 10% do PIB, requerem que o País tenha uma taxa elevada de crescimento econômico, pois com isso se amplia a arrecadação fiscal e os recursos vinculados à educação. Ainda assim, faz-se necessário obter novas possibilidades de financiamento. Nesse sentido, o texto de Castro; Carvalho (2013) sugere algumas formas para aumentar a capacidade de financiamento, com a ampliação de recursos de cinco tipos: receitas tributárias; rendas do pré-sal; folga fiscal; outras fontes não tributárias; e de melhoria de gestão e de controle social dos gastos públicos. Os resultados das simulações mostraram que é possível o acréscimo de recursos que vão do mínimo de 1,74% do PIB ao máximo de 6,08% do PIB.

A Lei nº 12.858, de 9 de Setembro de 2013 definiu que as receitas da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, bem como as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial,

relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012 devem ser destinados 75% dos royalties para Educação e 25% para a Saúde. Ademais, a legislação determinou que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social<sup>38</sup> também serão destinados à educação, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e acima dos percentuais vinculados. Sem dúvida, foi uma nova fonte de recursos conquistada pela educação para suprir as carências nacionais. As previsões para os próximos anos a respeito do montante de recursos provenientes da camada do pré-sal são ainda bastante divergentes e dependem de inúmeros fatores, tais como, o tamanho das reservas, as possibilidades e custos de extração e o preço internacional do petróleo.

O financiamento da educação tem como principal desafio a superação das desigualdades sociais e regionais para que uma sociedade possa dar condições reais a todos, baseadas nos valores democráticos da meritocracia e da igualdade de oportunidades.

---

38 Foi sancionada a Lei nº 12.351, de 22/12/10 que criou o Fundo Social, que é uma poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União, cujo destino deve ser o desenvolvimento social e regional. Os recursos da União provenientes da extração de petróleo da camada do pré-sal devem ser destinados exclusivamente a esse Fundo Social.

## Referências Bibliográficas

AMARAL, Nelson Cardoso. Para Compreender o Financiamento da Educação Básica no Brasil. Brasília, Liber, 2012.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino Rezende. Quem são os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil. Brasília, IPEA, 2011. p. 127 a 150.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm) >. Acesso em: 08. set. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm) >. Acesso em: 29. jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 1.496 de 28 de dezembro de 2012. Anexo II. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2013. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/4013-portaria-interministerial-n%C2%BA-1-496,-de-28-de-dezembro-de-2012> > Acesso em: 30. set. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 4, de 7 de maio de 2013. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF n 1.496, de 28 de dezembro de 2012. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2013. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/4501-portaria-interministerial-n%C2%BA-4,-de-7-de-maio-de-2013> > Acesso em: 30. set. 2013.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 8.035 de 20 de dezembro de 2010. Plano Nacional de Educação. Disponível em: < [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=D8BD522F7BC22E02C1DCBA65C7A52093.node1?codteor=831421&filename=PL+8035/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D8BD522F7BC22E02C1DCBA65C7A52093.node1?codteor=831421&filename=PL+8035/2010) > Acesso em 05 jul 2013.

\_\_\_\_\_. Resolução MEC nº 8, de 25 de julho de 2012. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2013. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3994-resolu%C3%A7%C3%A3o-mec-n%C2%BA-8,-de-25-de-julho-de-2012> > Acesso em 05 jul 2013.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Nota Técnica Por Que 7% do PIB para a Educação é Pouco? Cálculo dos Investimentos Adicionais Necessários para o novo PNE garantir um Padrão Mínimo de qualidade. 17 de junho de 2011. Disponível em: < [http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica\\_10PIB\\_Campanha\\_17ago2011.pdf](http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf) > Em 05.12.2011.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. Educação e Sociedade, v. 27, p. 633-1074, 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de; LOPREATO, F. L. C. Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o PROUNI no Governo Lula. Impulso, Piracicaba, v. 16, n.40, p. 11-160, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Necessidades e Possibilidades para o Financiamento da Educação Brasileira no Plano Nacional de Educação. Educação e Sociedade, v. 34, n. 124, p. 829-849, 2013. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/10.pdf> > Em 05.11.2013.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e Financiamento da Educação: A Política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil. Brasília, IPEA, 2011. p. 79 a 94.

DIAS, Fernando Álvares Correia. Desvinculação de Receitas da União, Gastos Sociais e Ajuste Fiscal. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Textos para Discussão, nº 33, Brasília, fev. 2008.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Disponível em: < [www.fnde.org.br](http://www.fnde.org.br) > Acesso em: 02. out. 2013.

IBGE. Projeção da População do Brasil para 1-Vii-2050. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Em 20.08.2013.

MACHADO, M. M. Quando a obrigatoriedade afirma e nega o direito à educação. Brasília, Retratos da Escola, v. 4, nº 7, p. 245 a 258, jul/dez. 2010.

INEP. Censos da Educação Superior – 2005 a 2012. Disponível em: < [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) >. Acesso em: 10. out. 2013.

INEP. Indicadores Financeiros Educacionais. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais> > Acesso em: 30. out. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria Executiva. Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão, 2012. Mar. 2013. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/econtrole/ObterDocumentoSisdoc?codArqCataloga do=5906272&seAbrirDocNoBrowser=1> >. Acesso em: 30. out. 2013.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria Do Tesouro Nacional. O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais relativas aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios – 2011. Disponível em: < <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf> > Acesso em: 25 ago 2013.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão Financeira Descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. In: III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Anais eletrônicos... Zaragoza: 2012. Disponível em: < [http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/AnaMariadeAlbuquerqueMoreira\\_int\\_GT6.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/AnaMariadeAlbuquerqueMoreira_int_GT6.pdf) >. Acesso em: 09. jun. 2013.

OCDE. Education at a Glance. OECD Indicators, OECD Publishing. 2013. Disponível em: < [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf) > em 20.10.2013

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A educação no contexto das políticas sociais atuais: entre a focalização e a universalização. Linhas Críticas, Brasília, v. 11, n. 20, p. 27-40, jan./jun. 2005.

RECEITA FEDERAL. Subsecretaria de Tributação e Contencioso. Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Tributários e de Previsão e Análise de Arrecadação. Carga Tributária no Brasil 2011. Análise por Tributos e Bases de Incidência. Nov. 2012. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2011.pdf> >. Acesso em: 09. jul. 2013.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Fundos Multigovernamentais e seus Efeitos Redistributivos no Financiamento da Educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb. XVI Prêmio Tesouro Nacional – 2011. Disponível em: < [http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema\\_3\\_MH2.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema_3_MH2.pdf) > Acesso em: 25 jan 2012.











**Fundação João Mangabeira**



**Fundação João Mangabeira**

Sede própria - SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2

CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: 61 3365-5277 / 3365-5279

[www.fjmangabeira.org.br](http://www.fjmangabeira.org.br)

[www.tvjoaomangabeira.com.br](http://www.tvjoaomangabeira.com.br)

[fjm@fjmangabeira.org.br](mailto:fjm@fjmangabeira.org.br)