

POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: tensões do contexto brasileiro

Abdeljalil Akkari

Universidade de Genebra,
Genebra, Cantão, Suíça

Mylene Santiago

Universidade Federal de Juiz de Fora,
Juiz de Fora, MG, Brasil

Peri Mesquida

Pontifícia Universidade Católica,
Curitiba, PR, Brasil

Resumo

Neste ensaio, fruto de pesquisa documental e bibliográfica, discutimos os desafios e os impasses da gestão do sistema educacional brasileiro a partir de cinco dimensões: gestão e financiamento, políticas curriculares, transições nos níveis de ensino, desigualdades de acesso e permanência, e formação dos profissionais do magistério. Nosso propósito é refletir sobre as atuais políticas educacionais e compreendê-las no cenário das transformações econômicas, políticas e culturais.

Palavras-chave: políticas públicas; gestão; sistema educacional brasileiro.

PUBLIC POLICIES IN EDUCATION: the tensions within the brazilian context

Abstract

In this essay based on the review of literature, we discuss the challenges and quarrels linked to the management of the Brazilian educational system from five perspectives: management and financing, curricular policies, transitions between educational levels, inequalities of access and permanence in schools, and professional training of teaching. Our purpose is to reflect on current educational policies and understand them in the context of economic, political and cultural transformations.

Keywords: public policies; management; Brazilian educational system.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN: las tensiones del contexto brasileño

Resumen

En este ensayo, fruto de investigación documental y bibliográfica, discutimos los desafíos e impasses de la gestión del sistema educativo brasileño a partir de cinco dimensiones: gestión y financiamiento, políticas curriculares, transiciones entre los niveles de enseñanza, desigualdades de acceso y permanencia, y formación de los docentes. Nuestro propósito es reflexionar sobre las actuales políticas educativas y comprenderlas en el escenario de las transformaciones económicas, políticas y culturales.

Palabras clave: políticas públicas; gestión; sistema educativo brasileño.

Introdução

As atuais políticas educacionais devem ser compreendidas no quadro mais amplo das transformações econômica, política e cultural que caracterizam o mundo contemporâneo. As políticas e as diretrizes educacionais dos últimos anos, com raras exceções, não têm sido capazes de romper a tensão entre as intenções declaradas e as medidas efetivas. Se, por um lado, as políticas educacionais expressam intenções de ampliar a autonomia e a participação das escolas e dos professores, por outro, a lógica economicista aplicada ao sistema de ensino acaba impedindo a efetivação de tais medidas que requerem investimentos, sobretudo na carreira e na formação docente.

A essa problemática, acrescentamos que a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade. A ausência de organicidade e os limites de materialização das políticas educacionais impedem mudanças substantivas nos sistemas de ensino. De acordo com Dourado (2007), vivencia-se no país um conjunto de ações que contribui para desestabilizar o instituído, mas sem a força política de instaurar novos parâmetros orgânicos à prática educativa.

A educação como direito social e como um dos componentes da consolidação da cidadania pressupõe a criação e a efetivação de estratégias pelo poder público para que seja garantida a sua aplicação no âmbito da concretude. A elaboração de legislação e de políticas educacionais no país se trata de um movimento histórico, localizando o direito à educação obrigatória em espaços contraditórios, onde estão presentes os interesses sociais, econômicos e culturais (FLACH, 2011).

Apesar da ampliação do acesso à etapa obrigatória de escolarização observada nas últimas décadas, a efetivação do direito à educação encontra obstáculos nas desigualdades sociais e regionais. Tais desigualdades impedem a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental. Além disso, inviabilizam a efetivação de dois outros princípios da educação entendida como direito: a garantia de permanência na escola e a boa qualidade do ensino para todos.

A legislação educacional brasileira, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e para o Plano Nacional da Educação (PNE), enfatiza a importância da definição de padrões de qualidade de ensino. A busca por melhoria da educação exige medidas não só no campo do ingresso e da permanência, mas requer ações que possam reverter a situação da baixa qualidade da aprendizagem na educação básica.

Em um primeiro trabalho sobre a temática das políticas públicas educacionais, destacamos as desigualdades estruturais no sistema educacional brasileiro com base em um setor privado que acolhe crianças pertencentes à elite e um setor público destinado a crianças de categorias sociais médias e desfavorecidas (AKKARI, 2001). Posteriormente, concentramo-nos nas barreiras de melhoria da qualidade da educação através da análise do trabalho docentes (AKKARI; DA SILVA, 2010), nos caminhos das inovações pedagógicas (SANTIAGO, 2013), e

nas fronteiras entre os setores público e privado (AKKARI; DA SILVA; FERNANDES COSTA; MESQUIDA, 2011).

Neste artigo, discutiremos cinco dimensões características do sistema educacional brasileiro e analisaremos o impacto das políticas públicas.

Gestão e financiamento do sistema educacional no Brasil

Em um país continental como o Brasil, é essencial projetar um sistema educacional descentralizado que responda a contextos locais muito diversos. No entanto, a gestão efetiva desse modelo descentralizado e federal exige uma clara divisão de poder e de responsabilidades administrativas em todos os seus níveis. No caso brasileiro, existe uma expressiva confusão na esfera administrativa das escolas no país.

Ao examinarmos a supervisão administrativa dos diferentes tipos de instituições educacionais, constatamos que a educação pré-escolar está sob a responsabilidade dos municípios. No entanto, a participação do setor privado também é importante em sua oferta. Entre as creches e pré-escolas, 58,8% são responsabilidades do município e 41% são geridas pelo setor privado (a mais significativa participação em toda a educação brasileira) (INEP, 2017).

Em princípio, a educação infantil garante a transição entre a família e o mundo escolar. Por conseguinte, parece bastante lógico que seja gerida pela unidade administrativa mais próxima do cidadão, ou seja, pelo município. Ao recorrerem ao setor privado, os pais são importantes atores, já que 24,3% dos alunos da educação infantil frequentam esse tipo de instituição (INEP, 2017).

O ensino fundamental está sob a supervisão administrativa dos municípios, dos estados e até mesmo do governo federal. Com 10,4 milhões de alunos, a rede municipal tem uma participação de 68% no total de matrículas dos anos iniciais e concentra 82,9% dos alunos da rede pública. As redes estaduais e federal têm uma participação de 17,1%, sendo 18% dos alunos em escolas privadas. Nos anos finais, 14,8% dos alunos frequentam escolas privadas. Com 5,3 milhões de alunos, a rede estadual tem uma participação de 43,1% no total de matrículas dos anos finais. Nessa etapa de ensino, ela divide a responsabilidade do poder público com os municípios, os quais possuem 5,1 milhões de alunos (41,9%) (INEP, 2017).

Esses dados mostram uma inconsistência na gestão administrativa do ensino fundamental. Perguntamos: por que as escolas que acolhem os mesmos alunos e fornecem o mesmo currículo não dependem da mesma esfera administrativa? Não seria mais lógico que a responsabilidade do ensino fundamental ficasse a encargo do município? Há também a questão do uso de políticas públicas no contexto de concorrências eleitorais. De fato, a expansão das redes de educação municipais e estaduais aparece como uma estratégia política importante.

No ensino médio, a rede privada possui cerca de 1 milhão de alunos (12,5%). Com 6,9 milhões de alunos, a rede estadual tem uma participação de 84,8% no total de matrículas e concentra 96,9% dos alunos da rede pública. As redes municipais e federal possuem 2,7%. (INEP, 2017).

Julgamos que a incoerência na supervisão administrativa está concentrada principalmente no ensino fundamental. Com um financiamento adequado, a concentração da supervisão administrativa no nível municipal asseguraria a todas as crianças acesso à educação de qualidade. Atualmente, há diferenças significativas no desempenho acadêmico da escola pública com base na responsabilidade administrativa. A distorção idade-série no 9º ano do ensino

fundamental na rede estadual é de 24 % e, na municipal, de 28,6 %. A rede privada se destaca com o maior sincronismo idade-série (7,6%) (INEP, 2017).

Após a Constituição Federal de 1988, produziu-se um conjunto de normas e instrumentos legais efetivos para desenvolver a municipalização de ensino fundamental. A Carta Magna atribuiu mais autonomia aos municípios. A partir dela, houve a possibilidade de criação do sistema municipal de ensino e a responsabilidade pelo ensino fundamental em regime de colaboração com os estados e a união. (RUSSO; PEREIRA, 2017).

Como indica Melo (2017, p.57), o processo de municipalização permitiu o trabalho coletivo das diversas entidades administrativas:

A partir do processo de municipalização, os órgãos federal, estadual e municipal passaram a pensar suas ações direcionadas para o sistema educacional de forma coletiva, socializando e colaborando conjuntamente as ações destinadas para o ensino. Esse processo rompe com uma visão centralizada em um único órgão.

No entanto, de acordo com Faria & Souza (2015, p. 936), a estrutura neoliberal do próprio projeto de municipalização invalida seu potencial democrático:

Não obstante o reconhecimento de que o processo de municipalização do ensino no Brasil vem sendo marcado por uma racionalidade econômico-financeira excludente, de inspiração neoliberal, torna-se difícil negar o caminho da descentralização como uma estratégia potencialmente capaz de facilitar o exercício da experiência democrática. (FARIA; SOUZA, 2015, p. 936).

O problema é que esse processo de municipalização, impulsionado pela política de descentralização da educação pela LDB 9394/96, está incompleto, porque os municípios criaram sua própria rede de ensino fundamental. Por outro lado, não houve uma recuperação das escolas estaduais e federais existentes. O conceito de colaboração, em que o processo de municipalização se baseia nos textos legislativos, não é claro e permite uma descentralização controlada pelas elites

e baseada em uma visão contábil e financeira da educação (RUSSO; PEREIRA, 2017).

Parece-nos essencial que o Brasil conheça experiências de gestão de outros países federativos, especialmente aqueles de dimensão continental. Na maioria dos países que adotam esse tipo de sistema, as escolas de um determinado nível dependem de uma única entidade administrativa e não de duas como é o caso do ensino fundamental aqui. No Canadá, por exemplo, o ensino fundamental depende dos conselhos escolares, que são autônomos, possuem orçamento próprio e podem contratar professores. Esses conselhos são eleitos e trabalham em estreita colaboração com o Ministério Provincial da Educação – órgão responsável pelas reformas curriculares e pelos padrões para a formação de professores.

O problema do financiamento da educação no Brasil está intimamente ligado ao processo de descentralização/municipalização discutido anteriormente. De fato, a coexistência de escolas de educação básica dependentes dos municípios e dos estados causa uma heterogeneidade no seu financiamento. Os estados e os municípios ricos injetam mais recursos em suas redes de ensino. O governo federal tentou reduzir as desigualdades pelo estabelecimento de fundos públicos (Fundef, Fundeb), injetando recursos significativos:

O modelo de financiamento do Fundeb é um aperfeiçoamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro daquele mesmo ano, chegando ao Fundeb como um paradigma de repartição amadurecida de recursos na federação, na luta pela distribuição mais equânime de recursos para a redução das desigualdades regionais e que envolve por ano, com base em dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) de 2013, aproximadamente R\$ 111 bilhões (cerca de USD 48 bilhões), o equivalente ao Produto Interno Bruto do Uruguai nesse mesmo exercício. (BLIACHERIENE et al., 2017, p. 34).

Embora as discussões, no contexto do desenvolvimento do Plano Nacional de Educação sobre a necessidade de dedicar 10% do PIB à educação, sejam úteis e importantes, parece-nos que os mecanismos de solidariedade financeira também precisam ser discutidos, de modo a permitir que todas as escolas públicas do país tenham financiamento suficiente, comparável e equitativo. Isso requer mecanismos de solidariedade financeira mais transparentes com oportunidades de controle efetivo sobre o uso de recursos. Além disso, a participação da população brasileira para garantir o direito ao financiamento público da educação permitiria o progresso no setor (SANTOS; VIEIRA, 2017).

Dada a sua importância em termos do número de estudantes matriculados e da qualidade da educação que presta, a participação do setor privado na gestão educacional é crucial no Brasil. A esse respeito, parece importante que evitemos duas armadilhas. A primeira é considerar o setor privado como a ilustração e a representação de uma sociedade neoliberal globalizada e desigual, a qual usa o esse setor como uma das alavancas do domínio hegemônico das elites. Dessa forma, o setor privado não se apresenta como um bloco, mas como diversificado. Agrupam escolas para elites pertencentes a grupos financeiros internacionais, para congregações religiosas e para ONGs que gerenciam iniciativas educacionais inovadoras locais e nacionais. A questão importante na gestão do setor privado é garantir que ele não tenha subsídios públicos (sob a forma de incentivos fiscais ou de parcerias com o setor público). É importante que o setor privado assuma parte das despesas que serão solidariamente repartidas com o setor público para atender às populações mais desfavorecidas.

A segunda armadilha é que a gestão do setor público será mais fácil e a sua qualidade melhorará simplesmente injetando mais recursos financeiros públicos. Parece-nos que essa visão simplista negligencia os problemas de gestão desse setor. É necessário refletir sobre a melhor forma de mobilizar os professores e

os gestores das escolas públicas na sua missão educativa e no imperativo de trabalhar com os pais e as comunidades locais.

De acordo com Dourado (2007), a articulação e a rediscussão de diferentes ações e programas, direcionados à gestão educacional, devem ter por norte uma concepção ampla de gestão em que considerem a centralidade das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos das escolas. Além disso, é fundamental a implementação de processos de participação e de decisão nessas instâncias, que visem ao resgate do direito social à educação e à escola pela autonomia nesses espaços sociais e, ainda, pela efetiva articulação com os projetos de gestão do MEC e das secretarias com os projetos político-pedagógicos das escolas e com o amplo envolvimento da sociedade civil organizada e politizada (SARAIVA; DE VAEGAS, 2017).

Políticas curriculares: entre avanços e retrocessos

Na segunda metade da década de 1990, houve significativa reorganização da estrutura educacional brasileira. Nesse período, entraram em vigor a lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – 9.394/1996), os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs – 1997) e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs – 1998). Os PCNs apresentaram os Temas Transversais: Ética, Saúde, Pluralidade Cultural, Orientação Sexual, Meio Ambiente, Trabalho e Consumo. De acordo com os Parâmetros, esses temas foram adotados com o propósito de expressar conceitos e valores básicos à democracia e à cidadania e de atender a questões importantes e urgentes para a sociedade contemporânea. No que pese às inúmeras críticas referentes às políticas curriculares desse período, especialmente aos Temas Transversais, consideramos que foi uma tentativa de tornar o currículo mais inclusivo e multicultural.

Posteriormente, tivemos a incorporação das Leis 10639/2003 e 11.645/2008 que alteram a LDB, incluindo no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Tais iniciativas, segundo a legislação pertinente, buscam combater as barreiras do preconceito e dos processos de exclusão existentes nas instituições educacionais. Todavia, estudos têm evidenciado que intenções legislativas e diretrizes educacionais nem sempre se convertem em práticas e mudanças reais. (SANTIAGO; AKKARI, 2010; SANTIAGO; CANEN, 2013).

No nosso grupo de estudo e de pesquisa, temos discutido a importância de oferecer conteúdos curriculares adequados que considerem os diferentes contextos dos estudantes. O ensino culturalmente apropriado tem como objetivo possibilitar que os estudantes se utilizem de suas referências culturais. Trata-se de uma abordagem de ensino que considera os contextos socioculturais dos discentes na construção do ambiente e do processo de aprendizagem com qualidade. (SANTIAGO, AKKARI, 2014).

Ladson-Billings (2001) identificou três conjuntos de indicadores que tornam as práticas pedagógicas culturalmente apropriadas e adaptadas às necessidades dos estudantes: (a) indicadores de desempenho acadêmico, (b) indicadores de competência cultural e (c) indicadores de consciência sociopolítica.

O primeiro conjunto de indicadores refere-se ao sucesso escolar dos estudantes minoritários. Eles estão presentes nas salas de aula onde os professores acreditam que todos os alunos são capazes de aprender. Esses docentes têm uma concepção multidimensional da educação e situam os fatores do bom desempenho escolar no contexto da sua própria sala de aula. Eles conhecem o currículo, o contexto sociocultural dos estudantes e sabem como ensinar os conteúdos aos mesmos. Favorecem também o desenvolvimento da consciência crítica do alunado pertencente aos grupos minoritários em relação aos saberes

escolares.

O segundo conjunto de indicadores refere-se à competência cultural dos professores. Ele permite determinar como os docentes podem melhorar suas práticas de ensino, compreendendo o significado e o papel da cultura na educação. Esses professores assumem sua responsabilidade na melhoria dos seus conhecimentos para ampliar a aprendizagem e a participação dos estudantes e da comunidade escolar. Assim, utilizam a cultura de seus alunos como o fundamento da aprendizagem, apoiando-se na utilização flexível da cultura local e global dos discentes.

O terceiro conjunto de indicadores refere-se à consciência sociopolítica como processo estritamente associado às questões de justiça social. Propõe, notadamente, que os professores conheçam o contexto histórico e sociopolítico da escola, das comunidades, do país e do mundo. É fundamental que eles se engajem em favor do interesse da coletividade e que desenvolvam experiências educativas unindo os estudantes ao contexto social. Nesse sentido, os docentes consideram que o sucesso de seus alunos levará a uma melhor qualidade de vida de toda a sociedade. Esses três indicadores fornecem um quadro que permite examinar os múltiplos aspectos do ensino culturalmente apropriado.

Tais indicadores sinalizam caminhos a serem construídos em prol de um processo educacional que contemple as diferenças e que combata as desigualdades. Entretanto, de acordo com Cunha (2011, p. 587):

A adoção de formas de gestão cada vez mais capitalistas, nas instituições privadas de ensino, potencializam processos que já vinham desenvolvendo-se no âmbito da educação pública, que fica mais permeável às interferências dos mercados.

O autor destaca que a pressão da vertente econômica sobre o campo educacional compreende a venda de mercadorias para consumo das instituições

escolares, como os sistemas apostilados de ensino, os quais outorgam a organizações não governamentais o poder de atuar sobre o ensino público mediante consultorias, treinamentos, avaliação e até gestão de redes inteiras.

Ainda na contramão de uma proposta curricular apropriada e de práticas pedagógicas mais contextualizadas, nos anos de 2014 e 2015, vimos emergir projetos de Lei que buscavam ameaçar e criminalizar a autonomia docente. Como exemplo, citamos o PL 7181/2014, o qual defendia a ideia de controle normativo dos temas transversais:

Os parâmetros curriculares nacionais respeitarão as convicções dos alunos, de seus pais ou responsáveis, tendo os valores de ordem familiar precedência sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa, vedada a transversalidade ou técnicas subliminares no ensino desses temas.

Na justificativa desse PL, é destacado que os temas transversais não possuem caráter obrigatório e que são tratados apenas como referenciais de orientação nas escolas. Desse modo, o deputado Erivelton Santana propõe que esse instrumento seja trazido para o campo normativo, argumentando que os temas transversais reforçam a importância do papel do professor, do trabalho coletivo e da construção de um novo fazer pedagógico.

Por sua vez, o PL 867/2015 dispõe sobre a inclusão do "Programa Escola sem Partido" nas Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Em seu artigo 4º, o Projeto de lei define que o professor no exercício de suas funções:

I - não se aproveitará da audiência cativa dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente política, ideológica ou partidária; II - não favorecerá nem prejudicará os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas; III - não fará propaganda político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos e passeatas; IV - ao tratar de questões políticas, socioculturais e econômicas, apresentará aos alunos, de forma justa, as principais

versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito; V - respeitará o direito dos pais a que seus filhos recebam a educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções; VI - não permitirá que os direitos assegurados nos itens anteriores sejam violados pela ação de terceiros, dentro da sala de aula.

Tais propostas visam a coibir a autonomia docente e buscam assegurar uma educação restritamente bancária, ou seja, conformada com a transmissão de conhecimentos, sem considerar o contexto sociocultural dos estudantes. Um verdadeiro retrocesso em termos da construção de uma escola democrática e com qualidade social.

Não podemos deixar de mencionar a aprovação da Base Nacional Comum Curricular ocorrida no fim do ano de 2017. O documento discorre sobre os objetivos de aprendizagem e deve nortear a construção dos currículos das escolas – públicas e privadas – para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental. Fruto de contradições e de um trâmite verticalizado, não orientado por construção e debates coletivos, o texto final da Base tem sido criticado por insistir em uma visão fragmentada do conhecimento e do desenvolvimento humano, por invisibilizar questões ligadas às diferenças (particularmente as voltadas para identidade de gênero e de orientação sexual), por enfatizar o ensino religioso, por antecipar a idade máxima para conclusão do processo de alfabetização e por ignorar as especificidades de aprendizagem de cada aluno.

As políticas curriculares contemporâneas trazem como desafio a construção coletiva e conflituosa de parâmetros e de valores da autonomização do campo educacional. Assim, propõem-se reduzir ou eliminar as interferências ideológicas e econômicas que, em geral, têm regulado a autonomia e restringido a participação docente ao paradigma da performatividade.

Transições no sistema educacional brasileiro

As transições entre os níveis de educação no Brasil são um elemento essencial na reflexão sobre as perspectivas das novas políticas públicas de educação no país. Abordaremos as sucessivas trajetórias e as apostas que elas implicam.

Em primeiro lugar, a transição entre 'domicílio familiar' para o ensino pré-escolar. É importante que todas as crianças de 4 a 5 anos possam se beneficiar da pré-escola, inclusive nas áreas rurais e em comunidades desfavorecidas economicamente. Essa possibilidade terá um impacto sobre as famílias, pois poderá facilitar a inserção das mães no mercado de trabalho.

Passar por essa fase pré-escolar significa socialização precoce para as crianças, o que facilita o aprendizado útil no campo da nutrição e da saúde e na preparação para a trajetória ao longo dos anos de ensino formal. A familiaridade que elas podem adquirir com o mundo da escrita e da leitura facilitará seu desempenho acadêmico.

Em segundo lugar, a transição da educação infantil para o ensino fundamental deve acontecer nas melhores condições possíveis. Preparar os professores para acolher os alunos nessa etapa pode ser crucial para o futuro dos discentes. Devido à sua longa duração, essa fase precisa ter uma infraestrutura adequada e um ambiente propício à aprendizagem. A ampliação das escolas para o tempo integral é uma opção fértil para melhorar a qualidade da educação básica, especialmente para as comunidades desfavorecidas (PARO et al. 2013).

No entanto, o caminho é longo para o desenvolvimento da escola de tempo integral no Brasil. De acordo com o censo escolar de 2016, as matrículas em tempo integral do ensino fundamental caíram 46% em 2016, ou seja, o percentual de alunos passou de 16,7% em 2015 para 9,1% em 2016 (INEP,

2017). Assim, o desafio proposto no PNE de oferecer esse tipo de ensino fundamental para 50% dos alunos ainda está longe de ser alcançado.

O debate sobre a necessidade da escola de tempo integral no Brasil é grande, mas seu sentido ainda não está suficientemente estabilizado. Há duas visões presentes: uma como direito de todos, estratégico para a cidadania, cuja tarefa de grande porte político e financeiro requer tratamento da política de Estado assumida cooperativamente por todos os entes da federação; e uma outra como dispositivo compensatório, dirigido a alguns alunos, com caráter provisório, instável e com base em trabalho voluntário ou em parcerias com organizações sociais de variados matizes (CAVALIERE, 2014).

Parece-nos que a questão do tempo integral na escola básica no Brasil é fundamental para a busca de uma melhor qualidade da educação. No entanto, essa questão terá consequências importantes para a gestão do sistema e exigirá um esforço colossal de financiamento público e privado.

De fato, estender o período escolar da educação básica de 30 a 40% exigiria investimentos públicos significativos em infraestrutura, como a construção de salas e a renovação de praticamente todos os prédios. Para o setor privado, significará menos ganhos. A falta de um amplo consenso dentro da classe política significa que a escolaridade em tempo integral permanecerá ilusória ou limitada a experimentações locais no Brasil (SOUZA; MENEZES; COLHO; BERNARDO, 2017).

Em terceiro lugar, a transição entre o ensino fundamental e médio (ou profissional) nos leva a fazer três observações. A primeira diz respeito ao risco de abandono de alguns alunos quando atingem o nível de ensino médio, devido às suas precárias situações familiares, as quais os obrigam a trabalhar precocemente. Alguns são bem-sucedidos na Educação de Jovens e Adultos

(EJA), mas outros abandonam a escola com o risco de não ter habilidades mínimas para entrar no mercado de trabalho. A segunda observação diz respeito à própria natureza do ensino médio e ao conteúdo dispensado aos jovens. Esse nível de ensino receberá mais e mais discentes nos próximos anos, enquanto a infraestrutura e as equipes pedagógica e docente permanecerão inadequadas. A terceira ressalva se refere à transição entre o ensino fundamental e o profissional. Essa passagem precisa ser mais bem preparada, com os alunos acompanhados e orientados sobre as profissões mais adaptadas ao mercado de trabalho e suas possibilidades.

Em quarto lugar, é necessária uma reflexão mais aprofundada para repensar a transição do ensino médio para o superior. Os jovens deveriam ter acesso à universidade não apenas com base em seus conhecimentos e habilidades adquiridos durante o período do ensino médio, mas também de acordo com os perfis e as exigências requisitados pelos diferentes cursos universitários.

Na nova ordem capitalista, as relações entre capital e trabalho e entre este e a educação alteram-se profundamente, baseando-se agora em novas formas de organizar a produção e em novas tecnologias. Isso acentua o problema da qualificação permanente dos trabalhadores, que se atrela a uma formação escolar básica e abstrata. Hoje a necessidade mercadológica da formação escolar se faz sentir, em pleno vigor, com o processo de informatização do mundo do trabalho.

Esse mundo capitalista requer trabalhadores que, além da leitura, da escrita e dos cálculos, conheçam as funções do computador. Valle (2010) destaca que a construção de políticas públicas está mais sujeita às intenções dos órgãos externos, em função de demandas por mão de obra e da formação de mercado consumidor, do que propriamente atendimento das necessidades oriundas da realidade das camadas da população a que se destinam.

O movimento mundial que impulsionou reformas da educação, no sentido de ajustar o ensino às novas demandas do mundo do trabalho e aos novos perfis profissionais exigidos pela chamada sociedade/economia do conhecimento, instituiu currículos mais flexíveis e com eixos temáticos mais amplos e diversificados. A intenção era atender a um mercado de trabalho cambiante e instável, o qual demandava alterações permanentes na formação dos trabalhadores e dos consumidores. No entanto, mesmo essa realidade precisa ser pensada e repensada quando se trata de ações a serem tomadas em países periféricos do sistema capitalista.

Sistema educacional brasileiro: níveis de desigualdades

A ampliação do acesso à escolarização das camadas populares não significou efetiva inclusão educacional desse grupo social. Foram incorporadas parcelas da população que não tinham acesso à educação e cujas experiências culturais eram distintas daqueles que já estavam presentes no espaço escolar. Assim, o processo de expansão das oportunidades de ingresso à escola foi oferecido sem as condições necessárias à inclusão de fato, incorporando as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade.

As desigualdades presentes no sistema escolar brasileiro são múltiplas e podem estar relacionadas ao pertencimento social, regional ou geográfico, à cor da pele, ao gênero e ao tipo de escola frequentada (públicas ou privadas). (GROSS; GOTTBURGEN; PHOENIX, 2016) (MARTELETO; ANDRADE, 2014). A fim de analisar a questão das desigualdades e de pensar sobre as formas de reduzi-las, abordaremos o assunto em três níveis: desigualdades no acesso à educação, no processo educacional e trajetórias escolares e nos desempenhos

e resultados. É certo que esses três níveis estão interligados. O tratamento deles em separado serve somente para facilitar as nossas observações.

Em primeiro lugar, observamos que o acesso desigual à educação é bastante susceptível de ser influenciado pelas políticas públicas. Nas últimas três décadas, o Estado brasileiro conseguiu reduzir os obstáculos anteriormente enfrentados pelas crianças de origens desfavorecidas para ter acesso ao ensino fundamental. O papel desempenhado por programas sociais como o Bolsa Família é inegável (LIMA; SOUZA, 2017, SANTOS, 2017).

Para o acesso ao ensino médio, o Estado não permaneceu passivo. Houve uma grande oferta de novas vagas para jovens e adultos. Entretanto, a questão do acesso ao ensino privado ou à educação pública de qualidade continua a ser crucial e a depender das possibilidades econômicas das famílias. Na medida em que as escolas públicas e privadas não visam à mesma coletividade, pode-se suspeitar que a afirmação neoliberal de que a concorrência entre os dois setores melhoraria a educação pública. Sem subsídios do governo para escolas particulares destinadas às crianças pobres, como é o caso no Chile (REYES; AKKARI, 2017), é difícil observar uma democratização do acesso a esse setor no Brasil.

Em segundo lugar, é necessário analisar as desigualdades que se desenvolvem dentro da escola (CHATTOPADHAY, 2014). As fontes dessas diferenças são múltiplas: a qualidade da infraestrutura, o clima da escola, as relações escola-família, a formação e o trabalho do professor, a relevância do currículo e a sua adequação ao contexto local e cultural, a existência de um projeto político-pedagógico mobilizador etc.

O conceito de educabilidade universal parece-nos essencial para reduzir as desigualdades que se desenvolvem no interior das escolas. Isso nos conduz a

pensar que todas as crianças, independentemente da sua origem social, da sua etnia e da sua performance escolar, são capazes de aprender e de influenciar seu futuro educacional e social. Cremos que a educabilidade universal é crucial para os professores, os educadores e os pais, mesmo que certos comportamentos de uma criança nos evidencie barreira ao seu processo de inclusão, precisamos apostar na educação e no acesso à cidadania (MEIRIEU, 2017).

Em terceiro lugar, devemos abordar os resultados da aprendizagem escolar. Essa questão abrange duas perspectivas. Por um lado, constatamos que boa parte dos sistemas educacionais no mundo estão preocupados com as habilidades e com os conhecimentos dos alunos medidos por exames, por testes padronizados e por avaliações efetuadas pelos professores. É importante que a escola saiba por que muitos estudantes não são alfabetizados após 8 ou 9 anos de educação básica (MESQUIDA, 2017), assim como também é fundamental lembrar o seu papel na capacitação dos cidadãos para se encarregarem do seu futuro, conferindo-lhes uma participação mais ativa na vida social e na política de sua comunidade.

Por outro lado, os resultados da aprendizagem escolar determinam o futuro social do aluno. No entanto, a extensão da duração da escolaridade no Brasil e em outros lugares não significa menos exclusão social e inclusão através do emprego. A escola é menos excludente em termos de acesso aos seus muros, mas afasta sempre pela incapacidade de equipar adequadamente todos os discentes que finalizam o ensino médio na aquisição das ferramentas necessárias para viver em um mundo incerto e globalizado.

Formação dos profissionais do magistério: diretrizes para professores e para gestores

A formação de profissionais do magistério para a docência na educação básica e para promover o ensino intercultural e inclusivo é um dos importantes desafios no contexto brasileiro. A necessidade de se repensar a formação deles tem sido considerada na legislação em vigor, sobretudo as metas e estratégias articuladas às Diretrizes do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Elas incidem nas bases para a efetivação de uma política nacional de formação dos profissionais da educação e foram consideradas nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério. Essa política, como definido na Meta 15, visa a garantir maior organicidade à formação dos profissionais da educação.

A emergência das novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, de formação pedagógica para graduados e de segunda licenciatura) e para a formação continuada, Resolução CNE nº02/2015, parece tentar sanar as lacunas dos processos formativos dos docentes que comprometem experiências e práticas pedagógicas voltadas para a diversidade e para as diferenças culturais.

O documento inicia com um conjunto de considerações prévias que destaca o caráter plural da educação nacional e que servirá de base para as novas DCNs na formação desses profissionais:

CONSIDERANDO a realidade concreta dos sujeitos que dão vida ao currículo e às instituições de educação básica, sua organização e gestão, os projetos de formação, devem ser contextualizados no espaço e no tempo e atentos às características das crianças, adolescentes, jovens e adultos que justificam e instituem a vida da/e na escola, bem como possibilitar a reflexão sobre as relações entre a vida, o conhecimento, a cultura, o profissional do magistério, o estudante e a instituição [...]. (BRASIL/CNE, 2015).

As considerações do Conselho Nacional da Educação – relativas à diversidade e às diferenças culturais – apontam novos horizontes para a dinâmica formativa dos profissionais do magistério da educação básica. Afinal, a garantia do direito à educação aos grupos e aos sujeitos historicamente marginalizados exige transformação na forma como as instituições de ensino básico e superior estruturam seus espaços e tempos, suas regras e normas, além da maneira como incorporam novos materiais e recursos pedagógicos (DOURADO, 2015).

Vale lembrar que os resultados das pesquisas nacionais acerca do perfil dos docentes brasileiros (FLEURI, 2015) trazem informações importantes para discutir os desafios emergentes na prática educacional escolar. Na medida em que oferecem dados sobre as características e as diferenças da prática profissional dos educadores nacionais, facilitam a formação para a cidadania e o desenvolvimento de processos pedagógicos interculturais de inclusão socioeducacional.

O desafio de trabalhar pedagogicamente com a formação para a cidadania e para a construção de um pensamento crítico junto aos estudantes e às suas famílias está ligado ao modo como o docente se compreende e vive como cidadão e profissional. Poucos são os professores que entendem e assumem as conquistas legais e políticas que lhes garantem o direito de condições institucionais para exercer o trabalho educacional de modo participativo, cooperativo e criativo. A maioria entende que a atividade docente se limita às atividades em sala de aula, exercidas de modo burocrático. Da mesma forma que os processos de avaliação dos educadores e da gestão escolar, mesmo na perspectiva participante, são vistos e assimilados como formais e desconectados do aprimoramento crítico e criativo da prática educacional (FLEURI, 2015, p. 61).

Nessa perspectiva, entendemos a formação do docente e do gestor como um processo multidimensional não limitado ao conhecimento teórico e técnico, mas

que requer consciência política e vivência sociocultural. Assim, os saberes experienciais, culturais, curriculares e disciplinares contextualizados são fundamentais para que as práticas pedagógicas e de gestão se convertam em situações e decisões que expressem sensibilidade intercultural e reconhecimento das diferenças no contexto educacional.

Considerações finais

Neste artigo, mostramos que a responsabilidade administrativa e o gerenciamento das escolas estão confusos no Brasil. Na verdade, o país tem escolas (especialmente no ensino fundamental) que fazem o mesmo trabalho, mas que dependem de diferentes níveis administrativos. Sem esclarecimento sobre uma única responsabilidade administrativa para cada nível de educação, a governança/gestão do sistema continua frágil e está sujeita a uma agenda política a cada eleição.

As tentativas de redução das desigualdades no sistema educacional têm ocorrido por meio do aumento do financiamento público para educação e dos programas voltados para as escolas e as comunidades mais desfavorecidas. Esses esforços devem continuar nos próximos anos. No entanto, a educação brasileira se vê diante de medidas impopulares que ameaçam conquistas adquiridas, sobretudo no que diz respeito ao combate às desigualdades e à valorização docente.

As reformas do currículo no Brasil são ambiciosas e podem ser analisadas de duas maneiras diferentes. Por um lado, no âmbito federal, os Parâmetros Curriculares Nacionais foram amplamente consultados e levaram ao desenvolvimento de uma base curricular adequada. Acreditamos que a promulgação das leis 10639/2003 e 11.645 / 2008 seja relevante mesmo que

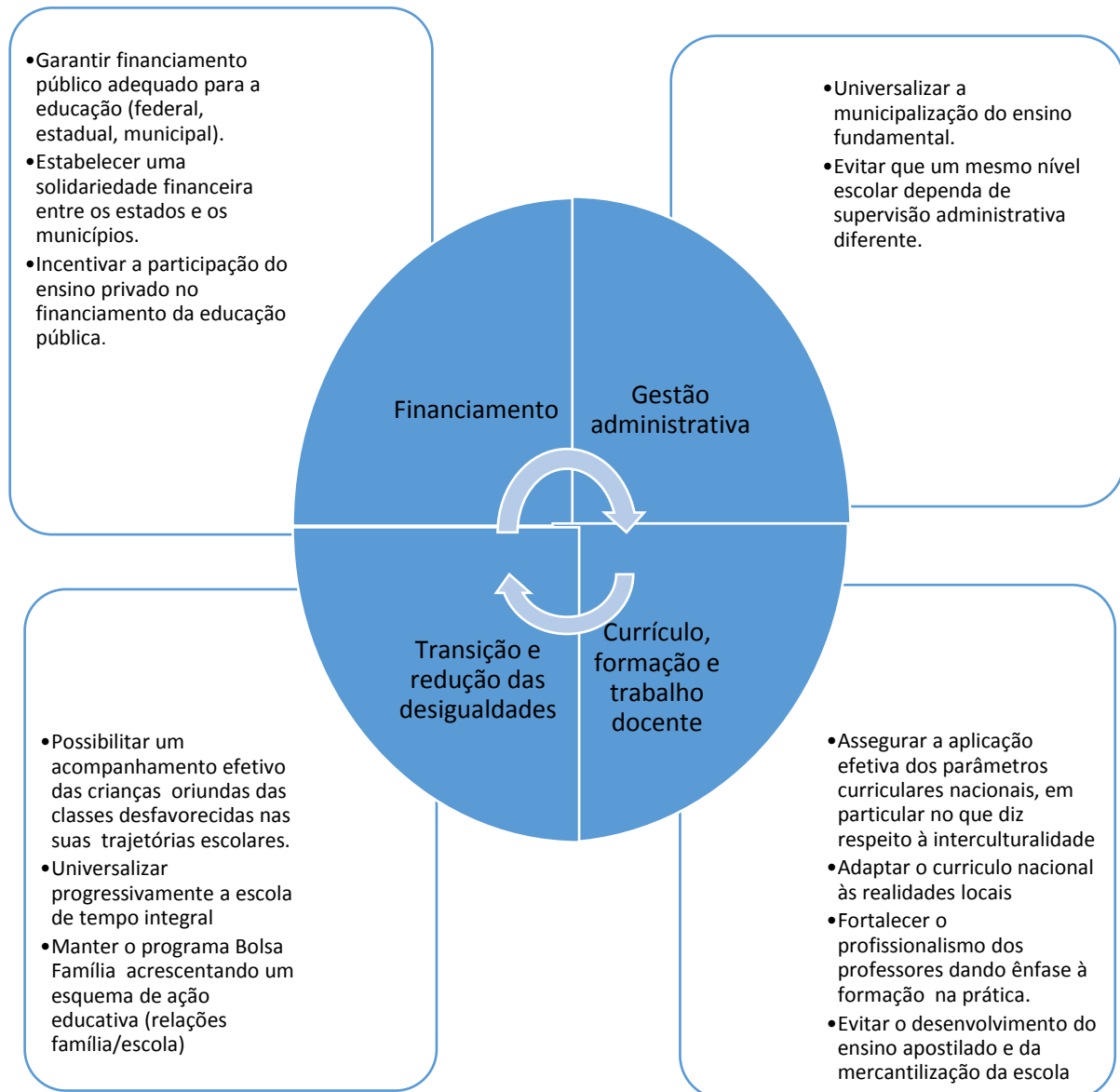
haja grande esforço para operacionalizar e monitorar suas aplicações nas escolas. Por outro lado, o currículo é objeto de iniciativas mais discutíveis, como a municipalização e a apostilização.

A municipalização do currículo pode ser interessante caso não seja assunto de agenda eleitoral e esteja realmente associada ao desenvolvimento do processo de ensino. No que tange à apostilização, constatamos que ela avança nas escolas públicas e privadas e muitas vezes levam a uma desprofissionalização dos professores e à mercantilização dos materiais escolares. De acordo com Scaff (2017, p. 153)

No contexto da educação básica brasileira, as formas de privatização destacadas se referem, sobretudo, às parcerias público-privadas, materializadas pela venda de melhorias para as escolas e redes de ensino e pelas parcerias com o terceiro setor, temáticas que abarcam mais de 50% da produção dos programas de pós-graduação brasileiros. Circunscritas no âmbito da privatização endógena, esse desenho se caracteriza pela incorporação, pelos setores públicos, de práticas originárias do mercado. As pesquisas desenvolvidas no Brasil evidenciam a concretização dessa tendência, mais particularmente no que se refere aos currículos das escolas de educação básica, que passam a ser determinados pelos pacotes adquiridos das empresas privadas de melhorias de ensino; à formação docente, em grande parte executada pelas empresas fornecedoras de pacotes didáticos; bem como à gestão educacional, que passa a incorporar valores de mercado, seja pelas políticas avaliativas do governo federal, que levam à supervalorização dos índices de desempenho dos alunos, dos professores e das escolas, seja pela aquisição de modelos de gestão empresarial fornecidos pelas empresas e organizações não governamentais.

O grande desafio do atual momento histórico é fazer com que o direito à educação seja garantido e efetivado por meio de medidas de universalização do acesso e da permanência. Além do mais, é fundamental que a educação seja encarada como uma experiência enriquecedora do ponto de vista humano, político e social, se consubstanciada como um projeto de emancipação e de inserção social. Assim, o direito à educação dever ter como pressuposto um ensino básico de qualidade para todos, rechaçando os mecanismos de diferenciação e de exclusão social.

O organograma abaixo apresenta um caminho possível para a gestão e para a qualidade do sistema educacional brasileiro:



Consideramos que a gestão da educação no Brasil reflete as políticas públicas globais nos últimos anos. Ela caminha por um terreno minado pelas desigualdades estruturais, pelas divisões ideológicas e pela incapacidade das

elites do país de lutar contra a corrupção desmotivadora dos cidadãos e dos educadores.

Esperamos que a próxima eleição presidencial seja uma boa ocasião para uma tomada de consciência da urgência de determinadas reformas do ensino inseridas em programas de longa duração a fim de que seus efeitos se reflitam sobre a qualidade da educação no país.

Referências

AKKARI, A. J. Desigualdades educativas estruturais no Brasil: entre estado, privatização e descentralização. *Educação e sociedade*, v. 22, n. 74, 163-189, 2001.

AKKARI, A., Silva, C. P. La qualité de l'éducation de base au Brésil : entre politiques éducatives et engagement des enseignants. *Raisons Educatives*, n. 14, pp. 89-118, 2010.

AKKARI, A., et all. Construction historique d'un système éducatif dual et brouillage actuel des frontières entre les réseaux scolaires public et privé au Brésil. *Revue Autrepart*, n. 59, 109-124, 2011.

BLIACHERIENE, A. C., et all. Descentralização do Fundeb e federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de accountability. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 10, n. 20, 2017.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 1996.

_____. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Fundamental (SEF). *Parâmetros Curriculares Nacionais: introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais* Brasília, DF: MEC/SEF, 1997a.

_____. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Fundamental (SEF). *Parâmetros Curriculares Nacionais: apresentação dos temas transversais, ética*. Brasília, DF: MEC/SEF, 1997b.

_____. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

_____. Conselho Nacional de Educação. *Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.* Resolução CNE/CP n. 02/2015, de 1º de julho de 2015. Brasília. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/07/2015&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=72>> Acesso em 11 de jan. 2018.

CAVALIERE, A. M. Escola pública de tempo integral no Brasil: filantropia ou política de Estado? *Educação & Sociedade*, v. 35, n. 129, pp. 1205-1222, 2014.

CHATTOPADHAY, T. School as a site of student social capital: An exploratory study from Brazil. *International Journal of Educational Development*, v. 34, pp. 67-76, 2014.

CUNHA, L. A. Contribuição para a análise das interferências mercadológicas nos currículos escolares. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16 n. 48 set.-dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n48/v16n48a04.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, pp. 921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 16 de jan. de 2018.

FLEURI, R.M. *Perfil profissional docente no Brasil: metodologias e categorias de pesquisas.* Brasília: MEC/INEP, 2015.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido.* 3.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

LADSON-BILLINGS, G. *Crossing over to Canaan.* The journey of new teachers in diverse classrooms. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

MELO, M. D. F., FERNANDES, S. B., OLIVEIRA, F. D. F. A. Federalismo, descentralização e municipalização: desafios das políticas públicas para a gestão educacional. *Holos*, n. 3, pp. 51-61, 2017.

FARIA, L. C. M., SOUZA, D. B. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de

ensino pós-LDB 9.394/96. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 12, n. 45, pp. 925-944, 2015.

FLACH, S. F. Direito à educação e obrigatoriedade escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.43, p. 285-303, set, 2011. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/43/art20_43.pdf. Acesso em: 16 de jan. 2018.

LIMA, J. S. S.; SOUSA, A. D. S. Q. O Programa Bolsa Família no Município de Elói de Souza/RN: a condicionalidade relativa à frequência escolar contribui para a permanência dos estudantes? *Revista Exitus*, v. 7, n. 1, pp. 131-159, 2017.

GROSS, C.; GOTTBURGEN, A., PHOENIX, A. Education systems and intersectionality. *Education Systems and Inequalities—International Comparisons*, pp. 51-72, 2016.

INEP. *Censo escolar 2016*. Notas estatísticas. Brasília : INEP, 2017.

MARTELETO, L., ANDRADE, F. The educational achievement of Brazilian adolescents: Cultural capital and the interaction between families and schools. *Sociology of Education*, v. 87, n. 1, pp. 16-35, 2014.

MEIRIEU, P. *Faire l'école, faire la classe: démocratie et pédagogie*. ESF Sciences Humaines, 2017.

MESQUIDA, P. *Convidando Freire para vir à escola*. Texto de circulação interna no quadro da disciplina "Educação brasileira: aspectos históricos, filosóficos e políticos". Curitiba: PPGE, 2017.

PARO, V. H, et all. A escola pública de tempo integral: universalização do ensino e problemas sociais. *Cadernos de Pesquisa*, n. 65, pp. 11-20, 2013.

REYES, I. ; AKKARI, A. La privatización de la educación en Chile: análisis de los discursos del profesorado y de la dirección de los centros sobre la calidad de la educación y la rendición de cuentas. *Revista de Sociología de la Educación*, v.10, n. 3, pp. 363-380, 2017.

RUSSO, M. H. R. H., PEREIRA, G. E. P. E. Política de municipalização do ensino no Estado de São Paulo: uma questão educacional ou econômica? *Momentum*, v. 1, n.3, pp. 159-180, 2017.

SANTIAGO, M. C. *As múltiplas dimensões de inclusão e exclusão nos Laboratórios de Aprendizagem*. Juiz de Fora, MG, Editora UFJF, 2013.

SANTIAGO, M. C., AKKARI, A. A promoção da diversidade cultural no contexto escolar: das intenções legislativas às práticas escolares. In: *IV Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade*, 2010, São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2010. CD.

SANTIAGO, M. C; CANEN, A. Les approches interculturelles dans l'éducation au Brésil. *Revue Internationale d'Éducation de Sèvres*, nº 63, France, 2013.

SANTIAGO, M. C.; AKKARI, A. Políticas curriculares, trajetórias docentes e ensino culturalmente apropriado. *Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)*, [S.l.], v. 6, n. 13, p. 386-402, jun. 2014. ISSN 2177-2770. Disponível em: <<http://abpnrevista.org.br/revista/index.php/revistaabpn1/article/view/168>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

SANTOS, D. D. P., VIEIRA, H. R. Financiamento da educação básica no Brasil: algumas reflexões. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, n.19, 2017.

SANTOS, R. O novo desenvolvimentismo e os programas de transferência de renda na América Latina: análise do Programa Bolsa Família. *Emancipação*, v. 17, n. 1, pp. 34-44, 2017.

SARAIVA, K., & DE VAEGAS, J. R. (2017). OS PERIGOS DA ESCOLA SEM PARTIDO. *Revista Teias*, v.18, n. 51, pp. 68-84.

SCAFF, E. A. S. Estado, Mercado e Educação: arranjos e tendências. *Educação Unisinos*, v. 2, n. 2, pp. 146, 154, 2017.

SOUZA, D. B. d., MENEZES, J. S. d. S., COELHO, L. M. C., & BERNARDO, E. d. S. (2017). Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 47, n. 164, pp. 540-561, 2017.

VALLE, M. J. Globalização, neoliberalismo e políticas públicas educacionais no Brasil. *Revista Intersaberes*, Curitiba, ano 5, n. 9, p. 92-115, jan/jun, 2010. Disponível em: <https://www.uninter.com/intersaberes/index.php/revista/article/viewFile/164/130>. Acesso em 16 de jan. 2018.

SOBRE OS AUTORES

ABDELJALIL AKKARI é Doutor pela Universidade de Genebra. Professor da Faculdade de Psicologia e Ciência da Educação da mesma instituição.
E-mail: djalil98@gmail.com

MYLENE SANTIAGO é doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora adjunta da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

E-mail: mylenesantiago87@gmail.com

PERI MESQUIDA é doutor pela Universidade de Genebra. Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR).

E-mail: mesquida.peri@gmail.com

Recebido em: 23.03.2018

Aceito em: 24.04.2018