

# EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: CONTEXTO, LEGADO, DESAFIOS

## I. INTRODUÇÃO

Há um consenso generalizado de que um dos maiores desafios educacionais do Brasil neste início de século 21 é melhorar a qualidade das aprendizagens para a grande massa de crianças e jovens que estão na escola básica. Um país que tem sido relativamente bem sucedido em alcançar razoável qualidade educacional para sua elite, ainda não sabe como garantir esse direito básico para uma grande massa de alunos. Também é amplamente reconhecido que ao longo de sua história a marca mais distintiva da educação escolar brasileira foi seu caráter de privilégio de uma minoria favorecida cultural e economicamente.

Dessa perspectiva decorre uma primeira indagação sobre um fato que contraria as análises convencionais da relações entre educação e desenvolvimento. O atraso educacional brasileiro e a baixa escolaridade de sua força de trabalho, não impediram o crescimento econômico e a modernização industrial do país que ocorreu durante pelo menos 4 décadas do século 20. Foi só no limiar do século 21 que a falta de mão de obra qualificada passou a ser seriamente considerada entre os fatores que ameaçam a sustentabilidade do desenvolvimento nacional.

Cabe também perguntar porque a educação básica não fez parte da agenda dos movimentos sociais do período de crescimento econômico acelerado. Do pós guerra até o golpe militar de 1964, setores expressivos da classe média urbana, da intelectualidade, das organizações de trabalhadores, dos partidos de esquerda e das entidades estudantis, mobilizaram-se pelas bandeiras nacionalistas. Pelo monopólio estatal do petróleo, contra a remessa de *royalties* para o exterior, defendia-se a proteção da industria nacional diante da concorrência externa e propunha-se as “reformas de base” para solucionar os problemas nacionais. Não é verdade que a sociedade brasileira, ou pelo menos seus setores mais progressistas não defenderam a educação. Defenderam sim, mas a educação universitária<sup>1</sup>. Registre-se que nesse mesmo período menos de 1% dos jovens chegavam ao ensino superior e já se queria reformá-lo.

As indagações prosseguem: porque a escola básica indispensável para a democracia, libelo do Manifesto dos Pioneiros 15 anos antes (1932), não estava entre os temas que mobilizavam esses setores “esclarecidos” da sociedade, nem mesmo entre os estudantes universitários? Porque o movimento de defesa da escola pública, organizado diante da iminência de aprovação de um projeto de LDB considerado conservador (1960-1961), não chegou a sensibilizar outros setores além dos educadores, os mantenedores de escolas e os estudantes do ensino superior?

---

<sup>1</sup> Havia uma música de protesto muito cantada nos MPCs, movimentos de cultura popular, na qual todas as reformas eram listadas: reforma agrária, universitária, política e bancária.

## II. CONTEXTO E HISTÓRIA

A rápida revisão histórica que se segue tem por objetivo responder essas perguntas e identificar, nesse passado recente, fatores que determinam até hoje as dificuldades enfrentadas para melhorar para todos a qualidade da educação básica.

### **Uma passagem pacífica de colônia a nação independente.**

Diferentemente de seus vizinhos da América do Sul, o Brasil não precisou lutar por sua independência. Em vários dos países de língua hispânica, as guerras de libertação nacional lideradas por heróis como Simon Bolívar e San Martín, forjaram nacionalidades com raízes populares. Seus ideais eram influenciados pelo iluminismo que valorizava o conhecimento científico. Suas lideranças tinham alguma noção da importância de educar o povo para construir uma nação, daí sua insistência com o ensino do espanhol como língua vernácula para todos, ainda que línguas nativas sobrevivessem no âmbito familiar doméstico.

No Brasil o processo de libertação da metrópole foi diferente. Com a vinda da família real em 1808, o país adormeceu colônia e despertou império por concessão da coroa. Catorze anos depois, um “arranjo por cima” levou a uma independência (1822), que não foi republicana mas a continuidade do regime imperial. A República só chegaria 67 anos mais tarde.

Em 1808, a corte portuguesa se instalou no Rio de Janeiro com 10.000 nobres e a nata da intelectualidade da metrópole. A esse grupo seletivo juntaram-se, alguns anos depois, mais de 40 intelectuais franceses dispostos a tentar a vida abaixo do equador para escapar da turbulência social em que estava mergulhada a França depois da derrota de Napoleão.

Considerando a modéstia cultural do país, essa imigração massiva de pessoas ilustradas não deixou de ser um fermento para a vida cultural e intelectual da colônia. Mas seu impacto ficou restrito a uma minoria e se gerou alguma demanda educacional foi para o nível superior, para aqueles que não mais podiam mandar seus filhos estudar na Europa. Além disso o jovem reino brasileiro precisava iniciar a formação de dirigentes para operar o estado, a burocracia, as armas. Daí que a educação básica estivesse definitivamente fora da agenda dos dirigentes nesses primeiros tempos do Brasil império.

Desde que a família imperial chegou ao Brasil, até a partida de D. João VI em 1822, foram criadas faculdades, academias, cursos ou escolas de nível superior, públicos e gratuitos, a maioria no Rio de Janeiro mas também em algumas províncias como São Paulo, Bahia e Pernambuco. Além de instituições de ensino superior, criaram-se no Rio de Janeiro instituições culturais e científicas: a Biblioteca Nacional, a Imprensa Régia (cuja primeira publicação foi *A riqueza das nações* de Adam Schmidt); o Jardim Botânico, um observatório astronômico, um museu da mineração e um laboratório químico. O impacto dessas

realizações, no entanto, ficaram limitados à pequena elite local e para entender porque isso ocorreu é preciso examiná-las na perspectiva de seu contexto histórico.

Em primeiro lugar deve-se lembrar que as iniciativas educacionais e culturais do período joanino, verdadeiros ícones do mundo letrado da época, aconteciam num país que tinha mais de 80% de analfabetos e que só conseguia escolarizar 3% (três por cento) de suas crianças. Um país que cinquenta anos antes havia expulsado os jesuítas que alfabetizavam índios e colonos pobres, e não substituíra o trabalho proselitista dos religiosos por uma educação primária leiga e gratuita, ideal que a Europa consagrara desde o século 18. Cabe por fim observar que as instituições de ensino, cultura e ciência iriam dar emprego aos bem nascidos transferidos com a corte e aos seus descendentes, inaugurando a atração pelo emprego público de alto nível no Brasil, particularmente no Rio de Janeiro.

Essas instituições, criadas para dar impulso ao desenvolvimento brasileiro no período imperial, seriam bons exemplos históricos daquilo que Acemoglu, D. e Robinson, James A. (2012) chamam de *instituições extrativistas*, por oposição a *instituições inclusivas*. Esses autores atribuem a riqueza de uma nação à lucidez e capacidade de suas lideranças para criar e operar instituições inclusivas, voltadas para promoção do bem estar da maioria e não apenas de um grupo pequeno e seletivo. No caso do Brasil o conjunto da obra joanina, quase que exclusivamente extrativista no sentido atribuído por esses autores, teve no emprego público para a minoria ilustrada, seu indicador mais visível e até mesmo folclórico.<sup>2</sup>

Se ao longo de toda a história moderna a educação escolar de base, acessível a todos, tem sido uma das instituições mais inclusivas nas sociedades ocidentais, a atenção com a formação dos professores que a viabilizam, é um bom indicador do compromisso da política pública com a melhoria de vida da maioria. O ensino superior público que cresceu vigorosamente no Brasil durante o império, em nenhum caso incluiu na sua missão a formação de professores para ensinar no primário ou no secundário. Esse fato talvez esteja na origem do desinteresse das universidades públicas do Brasil com a educação básica, o que pode ser comprovado até hoje comparando as necessidades de professores desse nível de ensino com o número de concluintes dos cursos de formação docente dessas instituições.

As disposições sobre educação na constituição do império depois da independência (1824), estavam recheadas dos ideais da Revolução Francesa mas eram vagas quanto aos recursos financeiros e institucionais para concretizar esses ideais. Afirmava que a escola elementar era obrigatória e gratuita para todos mas não criava o arcabouço necessário para sustentar um sistema educacional de abrangência nacional, não estabelecia as responsabilidades do governo nacional, das províncias e das cidades. Tão pouco fazia menção à formação e à carreira de professor.

Em 1827 uma lei complementar obrigava que fossem criadas escolas primárias em todas as cidades, vilas e lugarejos. Nunca foi plenamente implementada porque faltavam os

---

<sup>2</sup> O imaginário popular registrou em verso e prosa essa característica. Uma das mais contundentes é a marchinha de carnaval dos anos 1950 que fala: *Maria Candelária, é alta funcionária, saltou de paraquedas, caiu na letra Óóóóó; começa ao meio dia, coitada da Maria, trabalha, trabalha, trabalha de fazer dóóóóó; a uma, vai ao dentista, às duas, vai ao café, às três, vai à modista, às quatro assina o ponto e dá no pé. Que grande vigarista que ela é!* (Na época, a letra Ó era o cargo federal mais cobiçado, correspondente a um DAS-5 na classificação atual).

insumos básicos para escolarizar as crianças, entre os quais o mais importante era o professor. Uma das soluções tentadas foi adotar o Método Lancaster, do qual o Brasil privilegiou tão somente a organização dos grupos de alunos<sup>3</sup>, o que também não funcionou.

Quando em 1834 um Ato Adicional à Constituição transferiu para as províncias a responsabilidade de organizar, oferecer e gerenciar o ensino gratuito, apenas se oficializou o que na prática já vinha acontecendo. Não houve descentralização de recursos ou de poder, apenas dos encargos. Cada província que se desincumbisse como pudesse, segundo a pressão que sofria e nos limites dos recursos que tivesse. Dessa “desresponsabilização” do estado nacional diante das carências do ensino público, originam-se dois dos maiores desafios para a governança da educação no Brasil até os dias de hoje: a iniquidade regional e a ambiguidade do regime de colaboração, que leva até estudiosos a confundirem federalismo com descentralização.

No interregno conhecido como período regencial, quando D. Pedro II ainda não tinha idade para assumir o trono, foi criado no Rio de Janeiro o colégio que até hoje leva o seu nome, com o objetivo de servir de modelo para instituições semelhantes no país. Com 07 anos de duração, ensino elementar de 04 anos mais 3 ou 4 anos de ensino que então se chamou de “superior”, os estudos cumpriam um currículo extenso e fragmentado, com várias línguas estrangeiras, ciências humanas e ciências da natureza.

Com a missão de ser um centro de formação de professores e um modelo para o resto do país, o Pedro II fornecia aos concluintes um certificado de bacharel em letras que após um juramento diante do Ministro do Império eram autorizados a dar aulas na escola elementar. Nas décadas seguintes quase todos os estados brasileiros criaram colégios com esse formato curricular, que ministrava na etapa chamada de “superior”, formação profissional em nível médio, principalmente o curso normal, uma experiência de formação para o magistério que passou a ser uma opção para as mulheres porque, não sendo superior, poderia aceitar alunas do sexo feminino<sup>4</sup>.

Catorze anos depois de ser coroado Imperador (1854), Pedro II promove um currículo nacional, que indicava as disciplinas a serem ensinadas no nível elementar – em geral de 4 anos de duração – e no nível então chamado “superior” que corresponderia ao ginásio, e que hoje atende pelo nome de segundo segmento do ensino fundamental. No ensino elementar, leitura, escrita, e conteúdos muito básicos de gramática, aritmética, pesos e medidas, além de história sagrada e educação moral. No “superior”, ao qual só tinha acesso quem fosse aprovado num exame, esses conteúdos eram desdobrados em pelo menos 10 disciplinas.

---

<sup>3</sup> O Método Lancaster propunha que, sob a supervisão de um único professor, monitores sem formação ganhando salários ainda mais baixos do que os baixos salários dos professores, tomassem conta de grande número de alunos, mais de 100 muitas vezes. Estava inaugurada uma estratégia comum até hoje entre os gestores e políticos, de adotar soluções as mais baratas e engenhosas possíveis para resolver problemas que demandam tempo, dinheiro, planejamento e competência técnica: o ônibus que se transforma em sala de aula; o puxadinho pré fabricado provisório para substituir o prédio escolar que vira definitivo; a biblioteca ambulante, entre outros.

<sup>4</sup> Mulheres não eram aceitas em cursos superiores.

O fato notável é que essa formação fragmentada seja a matriz da organização pedagógica do ensino fundamental até hoje. Quatro, (agora cinco) anos de conteúdos mais integrados, servidos por um professor polivalente e quatro anos de conteúdos disciplinarizados, servidos por professores especialistas. Uma escola que há um século e meio foi dividida em dois níveis, separados por um “exame de admissão”. A eliminação desse exame simplesmente levou à justaposição desses dois segmentos. O Brasil ainda não tem uma escola de base unitária por várias razões, das quais a mais importante é a formação de professores ser decidida pelo ensino superior.

### **Da república em diante**

A proclamação da República em 1889 inicia um período de efervescência política e cultural no país, cuja análise transcende os objetivos deste trabalho. Só a título de registro a era “republicana” assistiu a três repúblicas (a primeira, a segunda e a “nova” respectivamente em 1889, 1945 e 1984), uma revolução (1930), dois golpes de estado (1937 e 1964), duas ditaduras (1937 a 1945; 1964 a 1989), dois períodos de redemocratização (1945 a 1964 e de 1989 em diante).

Na educação foram cinco reformas nacionais, cada uma levando o nome de seu patrono, além das que se realizaram em vários estados, das quais menciona-se, aqui em São Paulo, a de Sampaio Doria em 1920. Essas reformas se alimentaram de intenso debate educacional. Na teoria esse debate se inspirava nas ideias da escola nova as quais criticavam o ensino tradicional europeu e norte americano. Na prática, no entanto, não podia escapar da análise do educador, a enorme desigualdade educacional do país. Mais que uma escola nova propunha-se a democratização do acesso à escola como condição da democracia política e social<sup>5</sup>.

Nos países economicamente mais desenvolvidos, a revolução industrial alavancada pelo progresso científico foi abrindo fronteiras de expansão econômica antes desconhecidas. A riqueza acumulada pelas explorações colonialistas de novos mundos gerou um ciclo de crescimento e acumulação de capital ao mesmo tempo em que aumentou o número de trabalhadores e dos movimentos por melhores condições de vida. As duas guerras mundiais interrompem esse ciclo para recrudescê-lo depois, diante de novos avanços tecnológicos e das demandas de reconstrução, moderadas pelo fortalecimento de instituições internacionais das quais a Organização das Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional foram as mais importantes, já em meados do século 20.

No bojo desse processo extremamente complexo, o que importa é destacar que nos países mais desenvolvidos as políticas sociais e em particular a educação, passam a integrar a agenda dos movimentos sociais e se amplia a representação dos interesses majoritários no aparato estatal. O mundo europeu caminha para o estado do bem estar social do final do século 19 e início do 20 e a escola pública, leiga e gratuita integra com destaque a lista dos direitos sociais.

---

<sup>5</sup> Em 1934 Anísio Teixeira escreveu: *Só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública*

Nas últimas décadas do século 19, na Europa como nos Estados Unidos, a proposta de renovação da escola, privilegiando sua organização pedagógica e a atividade do aluno, surge no contexto de universalização consolidada do ensino obrigatório. Essa escola, objeto de crítica, tinha suas raízes nas ideias humanistas que sustentaram o novo regime desde o Renascimento. Era sim, uma escola hierárquica, rígida e centrada no professor, mas era também a escola que se identificava com os direitos civis e a democracia dos estados modernos. Portanto, nesses países, havia um substrato real para pensar uma “nova” escola. Havia uma escola “velha”.

No Brasil, em função do descompromisso com a educação básica desde o início do império, o século 20 encontrou mais de metade das crianças excluídas da educação escolar; uma taxa de analfabetismo de 60%; uma defasagem entre a série e a idade certa para a série de 90%, indicando que de cada 10 crianças matriculadas 9 tinham pelo menos um ano de atraso escolar. A escola para a cidadania e para a democracia, sonhada no século 18 e conquistada no século 19, ainda não era uma realidade nestes tristes trópicos.

O debate educacional brasileiro das primeiras décadas do século 20 envolvia assim certa contradição. De um lado a urgência de ampliar o acesso ao ensino obrigatório, de outro a necessidade de reformar uma escola que ainda não existia para mais da metade das crianças e jovens, sobretudo os de origem mais pobre. Na Europa e na América do Norte o escolanovismo estava inventando uma escola mais flexível, na qual a atividade do aluno fosse central no processo pedagógico. No Brasil tratava-se de conquistar a escola para a democracia, acessível a todos, e ao mesmo tempo renová-la com base em fundamentos psicológicos e pedagógicos elaborados pela academia europeia e norte-americana. No entanto esses fundamentos não eram do domínio da maioria dos professores e gestores. Na verdade, a grande maioria dos que fazem a escola brasileira de cada dia até hoje não domina as bases conceituais do escolanovismo e outras correntes pedagógicas ainda mais vanguardistas como o construtivismo<sup>6</sup>.

Nesses marcos, o Manifesto dos Pioneiros, apesar de sua inspiração escolanovista, é antes de tudo um libelo sobre a importância da escola para a democracia. Colhendo princípios e propostas de debates que estavam ocorrendo em vários estados brasileiros, o Manifesto de 1932 pode ser considerado uma transição entre os ideais liberais e iluministas que alimentaram as conquistas educacionais do século 18 e 19 e os questionamentos que fermentavam nas propostas dos educadores escolanovistas do mundo desenvolvido, nos limiares do século 20. Mas era o que seu nome dizia: um manifesto, não uma formulação de política e muito menos um programa de ação.

Enquanto isso, processos políticos importantes aconteciam no país. A revolução de 1930, a constituição de 1934, de orientação progressista, o golpe do Estado Novo e a ditadura de Vargas com sua constituição chamada Polaca (1937) porque semelhante à fascista, da Polônia. Nesse contexto os pioneiros provavelmente tiveram outros embates

---

<sup>6</sup> Historicamente tem sido grande a distância entre a realidade da escola pública brasileira e a vanguarda do pensamento pedagógico do país. Nos anos 1980, quando as teorias do construtivismo tornaram-se uma distinção entre progressistas e tradicionais, as escolas do Nordeste rural ainda usavam a carta de alfabetização do século 19.

para travar em meio a tantas turbulências, e o movimento desencadeado por eles recua e se divide durante o Estado Novo, fato pouco analisado na história da educação brasileira. Cabe apenas registrar que muitas vezes foram tensas as relações entre pioneiros de primeira hora, ideólogos, como Anísio Teixeira e Fernando Azevedo e educadores mais pragmáticos como Francisco Campos, entre outros, que colaboravam com a ditadura Vargas.

Com a redemocratização e a mobilização para a Assembleia Constituinte de 1946, os signatários do Manifesto de 1932 também se mobilizam para debater o capítulo da educação na constituição, na qual importante papel foi reservado a Paschoal Leme, emérito educador carioca, signatário do Manifesto e eleito deputado constituinte pelo Partido Comunista Brasileiro. O debate constitucional antecipou o que seria travado mais tarde, na discussão da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB).

A Constituição de 1946 deixa sequelas, demarca uma cisão que dali em diante estaria presente no campo da política educacional e que se manifestava então como liberdade de ensino, defendida pela Igreja, pelo ensino particular e pelas forças conservadoras, e a defesa da escola pública gratuita e obrigatória, bandeira das vanguardas intelectuais de esquerda e forças progressistas. Não foi por outra razão que o projeto da lei de diretrizes e bases (LDB), uma lei complementar à Constituição, apresentado e relatado em 1947 pelo senador Gustavo Capanema, demorou 14 longos anos tramitando no Congresso Nacional.

Entre fins dos anos 1950 e início dos 1960, diante da investida contra o projeto Capanema pela UDN (União Democrática Nacional), representante das forças mais conservadoras na educação, houve intensa mobilização de intelectuais, sindicatos e associações estudantis em defesa do projeto Capanema. Em 1959 é lançado o Manifesto que, em alusão ao dos pioneiros de 1932, levou como assinatura a frase *Mais Uma Vez Convocados*. Desta vez foi firmado por 134 homens e mulheres jornalistas, cientistas, artistas e intelectuais, entre outros, Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, Julio de Mesquita Filho, Cezar Lattes, Ruth Cardoso, Darci Ribeiro.

Apesar dessa mobilização, no final de 1961 o projeto Capanema foi rejeitado em favor do substitutivo do udenista Carlos Lacerda que resultou na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Essa lei, que levou o número 4024/1961, foi promulgada no apagar das luzes do curto período de democratização que o Brasil vivera desde 1946, apenas três anos antes do golpe militar de março de 1964. Dez anos depois viria a ser modificada e complementada por outra, a de número 5692 em 1971.

Juntas, as leis 4024/1961 e 5692/1971, desenharam a estrutura e o funcionamento da educação básica no Brasil durante todo o período do regime militar, da Nova República e da redemocratização que culminou com a Constituinte e a nova Carta Magna de 1988. Esta, do mesmo modo que a constituição de 1946, estabelece competência exclusiva da União, para legislar sobre as diretrizes e bases da educação. Iniciou-se então o caminho de 8 anos da atual LDB, Lei 9394/1996, pelo Congresso Nacional.

### **A primeira LDB (Lei 4024/1961) e sua complementação (Lei 5692/1971).**

Marcos regulatórios para uma área complexa e gigantesca como a educação podem melhor ser avaliados pelas políticas que permitem implementar do que pelos princípios que explicitam. O exame da Lei 4024/1961 mostra que os legisladores estiveram todo o tempo preocupados em assegurar a existência e legitimidade da iniciativa privada na educação<sup>7</sup>, citando literalmente a liberdade de ensino, inclusive fazendo da transmissão de conhecimentos um direito. Na mesma linha assegurava a representação do ensino privado nos órgãos colegiados de representação na estrutura dos sistemas de ensino e garantia que os estudos realizados em instituições particulares tinham o mesmo valor e reconhecimento que os das instituições públicas.

O princípio da liberdade de ensino teve impacto importante no ensino superior privado, um setor que assistiu a um desenvolvimento significativo desde meados do século 20, até o atual ciclo de fusões e aquisições. No entanto na educação básica teve relevância bastante reduzida. Neste nível de ensino a expansão quantitativa se deu no setor público que, ao crescer sem uma revisão de sua organização gerencial e pedagógica, foi sendo desfigurado e sucateado.

Apenas três anos depois da promulgação da LDB 4024/1961, o Brasil inaugurou outro período de exceção de sua acidentada trajetória republicana, com o movimento militar de 1964. Dessa forma, sete dos dez anos de vigência da primeira LDB decorreram num período de grandes mudanças políticas e institucionais. Em 1971 uma nova lei nacional foi promulgada, modificando e complementando a 4024/1961. Os Quadros I e II, do Anexo 1 resumem os aspectos mais importantes de ambas as leis, destacados por terem sido os de maior impacto sobre a democratização e a promoção da equidade na escola básica.

### **Financiamento e recursos vinculados**

No Brasil o perfil do gasto público com a educação reflete a tradição de privilegiar o ensino superior. Em 1950 o gasto com o setor como um todo foi 1,4% do PIB e um aluno do ensino superior público custava 75 vezes mais do que um aluno do ensino primário! Essa relação vem caminhando lentamente para um maior equilíbrio mas ainda está longe do padrão dos países desenvolvidos, nos quais o gasto por aluno do superior está entre duas e tres vezes mais do gasto com o aluno na escola obrigatória. Na primeira década deste século, os países da OECD gastaram em média USD 7,719 com um aluno do ensino fundamental, USD 9,312 com um aluno do ensino médio e USD 13,728 com um aluno de ensino superior. Dados de 2000 dão conta de que o Brasil gastou com um aluno do ensino

---

<sup>7</sup> Art. 2º A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.

Parágrafo único. À família cabe escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos.

Art. 3º O direito à educação é assegurado:

I. Pela obrigação do poder público e pela liberdade da iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II. Pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família, e na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos.

Art. 4º É assegurado a todos, na forma da lei, o direito de transmitir seus conhecimentos.

Art 5º São assegurados aos estabelecimentos de ensino públicos e particulares legalmente autorizados, adequada representação nos conselhos estaduais de educação, e o reconhecimento, para todos os fins, dos estudos nele realizados. (grifos nossos)

superior 16 vezes mais do que com um aluno do ensino fundamental. Nesse ritmo, só alcançaria o padrão da Coréia, por exemplo, no próximo milênio.

Duas estratégias para garantir mais recursos para a educação básica no caso brasileiro, mostram que a classe dirigente do país como um todo não atribuía prioridade para a educação a ponto de garantir-lhe um lugar próprio nas despesas do tesouro. Diante da escassez crônica de recursos, educadores e políticos dedicaram-se a dois expedientes sucintamente descritos abaixo.

- a) Vinculação das receitas de impostos, expressa nos termos: *a união destinará nunca menos de \_\_\_\_\_ e os estados, municípios e distrito federal um mínimo de \_\_\_\_\_ das receitas de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino*. Esse tipo de vinculação de receitas teve críticos ferozes entre economistas de várias filiações político partidárias mas tornou-se bandeira de luta de educadores progressistas; por essa razão sua presença ou retirada dos textos constitucionais foi sempre acompanhada de disputas e conflito. Presente pela primeira vez na constituição de 1934, foi retirada na de 1937; voltou na constituição de 1946 e foi retirada da de 1967; voltou com a emenda constitucional de 1969 mas valendo apenas para as receitas municipais e restrita à educação primária; em 1983 a emenda do Senador João Calmon restaurou a obrigatoriedade de vinculação para a união e os estados; finalmente, com a constituição atual de 1988, foi mantida e ampliada, passando a exigir que a união coloque no mínimo 18% e os estados e municípios o mínimo de 25% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
- b) Contribuição social do Salário Educação, constituída por 2.5% da folha de pagamento de todas as empresas, foi instituído pela lei 4440 de 1964 e não pode ser aplicado em pagamento de pessoal. Ao longo do tempo tanto o montante a ser recolhido como os critérios de distribuição mudaram, mas manteve-se o mesmo princípio: as empresas deveriam contribuir para a educação dos filhos de seus empregados e essa contribuição não poderia ser usada para pagar pessoal. Isso fez do salário educação um recurso voltado para projetos e iniciativas destinadas à melhoria da qualidade. (ver Anexo II).

### **A título de conclusão: retomando as perguntas**

Neste ponto é possível indagar se esta rápida revisão histórica permite responder às questões colocadas no início deste trabalho: por que o Brasil se industrializou e cresceu economicamente apesar da péssima qualidade de sua educação básica e do baixo nível escolar de sua força de trabalho? E porque a elite econômica e cultural brasileira, inclusive os setores progressistas dessa elite, não conseguiram articular um projeto democrático e inclusivo para o país, tendo a educação e outras políticas sociais como prioridade?

Uma hipótese que pode responder a essas questões é a de que nas duas décadas do pós guerra perdeu-se a oportunidade de colocar na agenda dos movimentos sociais o acesso à escola obrigatória de qualidade para todos. As “reformas de base” continuaram

valorizando apenas a reforma universitária<sup>8</sup> e denunciando o acordo MEC-USAID. A escola obrigatória da “professorinha e da tia” como é pejorativamente chamada, continuou invisível para as mentes mais ilustradas das forças de esquerda. E mais ainda, o magistério na educação primária e ginásial continuou sendo um setor sem glamour para os intelectuais e para a classe média alta, voltada para as carreiras de prestígio como engenharia, direito e medicina. Em suma, a mesma elite que pressionara D. João VI para abrir escolas de nível superior no “andar de cima” onde ficava sua residência social, agora marchava com a bandeira da reforma dessa mesma educação superior, sempre pomposamente chamada de universidade.

Outra hipótese tem a ver com a visão dos educadores progressistas do pós guerra que estavam preocupados em disputar o princípio da liberdade de ensino com as forças conservadoras da sociedade brasileira. Os termos dessa disputa eram: quem tem o direito de ensinar em nome da liberdade de ensino: só o estado, reservando todos os seus recursos para o ensino público, ou a iniciativa privada a quem o estado deveria garantir esse direito, de preferência subsidiando a demanda ou a oferta de ensino privado?

Uma análise desses termos nos dias de hoje mostra que a defesa da escola pública era uma retórica – e apenas isso – que se contrapunha à retórica concorrente da liberdade de ensino. Não ocorreu aos litigantes que o princípio que deveria se contrapor ao da liberdade de ensino era o do direito de aprendizagem. Que a luta a ser ganha seria a do direito antes da liberdade e da aprendizagem antes do ensino.

A retórica de defesa da escola pública tinha como pressuposto que, por ser pública, a escola é necessariamente boa, pois o estado é o único ente com direito, competência e legitimidade para ensinar. Reconhecia, embora implicitamente, que o Estado brasileiro, do império, das oligarquias rurais, das repúblicas instáveis ou das ditaduras, era o mais competente e o mais legítimo gestor e provedor do serviço educacional.

Demorou muito para recolocar a questão e dar primazia ao direito de aprender. E o verbo neste caso tem sentido decisivo porque obriga a constatar a aprendizagem ou seja, o resultado da escolaridade. O conceito de necessidades básicas de aprendizagem, consagrado na reunião da ONU de *Educação para Todos* em Jomtien em 1990, é um marcador do ponto inflexão dessa disputa.

Outra hipótese para explicar porque era reforma universitária e não a da educação básica que estava na pauta dos movimentos sociais anteriores ao golpe militar de 1964, é a de que a qualidade das aprendizagens básicas nunca foi – e ainda não é – uma reivindicação popular. Para a maioria da população, tratava-se de conquistar a escola e a matrícula. E para isso se organizavam e muito: pressionando gabinetes, vigiando terrenos para não serem invadidos, valendo-se de políticos para canalizar suas demandas. Uma vez a escola garantida, o trabalho a ser feito podia ser confiado ao estado, benfeitor dos pobres, único com direito legítimo de ensinar. Ora, se a escola que esse estado benemerente abria a

---

<sup>8</sup> Uma canção de protesto da época dizia isso literalmente: reforma agrária, reforma agrária, universitária, política e bancária. Observe-se que refrão não se refere ao ensino superior e sim à universidade, único modelo de educação superior que parece aceitável no imaginário brasileiro.

seus filhos, lhes ensinava e eles não aprendiam, era porque não eram “bons da cabeça”, não porque a escola era incompetente para fazê-los aprender.

E finalmente, por razões bem mais mundanas, o crescimento da escola básica pública aparentemente ameaçava o ensino particular, portanto não seriam os empresários do ensino, nem a Igreja, nem as comunidades eclesiais de base que iriam empunhar a bandeira das aprendizagens básicas de qualidade para todos. A defesa do ensino público apenas por ser público colocou a qualidade do serviço educacional prestado pela escola pública em segundo plano.

Alguma décadas depois o resultado desse processo é revelador, considerando a motivação inicial de todos os atores envolvidos. Na educação básica a iniciativa privada é hoje pouco expressiva: pelo último censo (2012), representava 14% das matrículas no ensino fundamental e 12% no ensino médio. Considerando que mesmo as escolas privadas de poucos recursos, cobram mensalidades que poucas famílias das camadas populares poderiam pagar (pelo menos U\$ 50.00), conclui-se que o setor privado na educação básica se elitizou. Em compensação, no ensino superior, 74% das matrículas são privadas e 26% são públicas segundo o censo ensino superior de 2011.

Esses dados mostram a configuração da relação público-privado que trouxemos do século 20 para o século 21. Os pobres não têm escolha, vão para a escola pública onde recebem uma educação básica que na média é de péssima qualidade. Quando conseguem concluir o ensino médio só podem aspirar o ingresso numa faculdade particular, provavelmente noturna, para que possam trabalhar durante o dia. Portanto pagam pela sua própria formação superior. Os filhos de famílias da classe média ou média alta frequentam as escolas particulares caras e de melhor qualidade na educação básica e podem competir por uma vaga nas universidades públicas, que são gratuitas.

Essa trajetória cruzada é mais contraditória ainda na formação inicial dos professores da educação básica pública, quase que inteiramente nas mãos da educação superior privada. No crescimento impressionante do ensino particular em nível superior, entre os anos 1960 e 2000, a maior fatia foi a da carreira do magistério que não requeria investimentos maiores em equipamentos e instalações.

Selou-se um acordo de cavalheiros não explícito, pelo qual o setor público ficaria com a formação de profissionais das carreiras nobres e o particular com as carreiras mais baratas, entre elas a de professor da educação básica. Um acordo de grande interesse para a iniciativa privada porque lhe abria o mercado para vender a preparação para uma carreira continuamente em expansão. Para fechar um círculo vicioso perverso, esses egressos de cursos particulares de formação de professores de qualidade pífia, vão trabalhar nas escolas públicas de educação básica, reproduzindo a desqualificação.

O programa PROUNI e a política de cotas pretendem mudar essas trajetórias cruzadas dos pobres, da básica pública para a superior privada, e dos ricos da básica privada para a superior pública. Mas são políticas com sentido social mais assistencialista do que meritocrático. E infelizmente nenhuma política desse tipo é específica para a formação de professores.

Não há uma estratégia nacional para atuar junto às instituições de ensino superior particulares, de onde saem quase 9 entre 10 professores que hoje atuam na escola básica pública. Para que houvesse seria necessário pactuar com essas instituições de ensino superior e subsidiar seja a oferta ou, ainda melhor, a demanda pelos cursos de preparação para a docência na educação básica. Em contrapartida seria necessário o compromisso com uma formação de qualidade, a ser avaliada periodicamente.

Infelizmente o preconceito em relação ao uso de recursos públicos para subsidiar instituições privadas, a velha e falsa dicotomia entre público e privado dos anos 1960, impede soluções mais inteligentes do maior problema que o Brasil tem em educação que é preparar professores capazes de ajudar seus alunos a constituir as competências que o século 21 está cobrando tanto no trabalho como nas demais esferas da vida.

### **Uma contribuição da economia política.<sup>9</sup>**

Na perspectiva da economia política, seria possível apontar três ordens de fatores que explicariam o crescimento econômico do Brasil apesar de seu atraso educacional. Ou, dito em outras palavras, porque a educação entrou na agenda do nacional desenvolvimentismo não como política estratégica para o desenvolvimento mas como estratégia política para o fortalecimento de grupos ou partidos.

- A primeira ordem de fatores é essencialmente econômica, ou seja, o modelo de crescimento nacional desenvolvimentista adotado no período do pós guerra, priorizou o investimento em capital físico; estatizou os serviços de utilidade pública; fechou a economia; favoreceu o monopólio da produção nacional de bens e serviços; valorizou os projetos faraônicos como a construção de Brasília; desmereceu a competitividade, a inovação tecnológica e a pesquisa voltadas para o aumento da produtividade; colocou a educação e a saúde como investimentos a serem feitos depois que o ciclo de investimentos no capital físico estivesse esgotado.
- Com essa mentalidade o país investiu pouco em educação durante todo o século 20. De 1950 a 2000 o gasto público em educação como porcentagem do PIB subiu de 1.4 para 4.0. Além de baixíssimo esse gasto sempre foi mal distribuído: no mesmo período de 1950 a 2000, o aumento com o gasto por aluno do ensino fundamental como porcentagem do PIB per capita, foi de 10 a 13; o gasto por aluno de ensino superior foi de 750 a 210. Ou seja, em 1950 um aluno do ensino superior custava 75 vezes o que custava um aluno do curso primário ou ginásial. E no ano de 2000 o gasto com um aluno do ensino superior ainda era 21 vezes o gasto por aluno da educação básica. A queda no gasto/ aluno do ensino superior vai na direção de corrigir o desequilíbrio. Mas nesse ritmo, uma relação mais equilibrada entre educação básica e ensino superior, só vai acontecer no século 22.
- Na educação, a expressão do nacional desenvolvimentismo é o que ficou conhecido como a “pedagogia do tijolo”, que caracterizou o ritmo acelerado de construções

---

<sup>9</sup> A análise sobre educação e o nacionalismo desenvolvimentista baseia-se em estudos que vêm sendo desenvolvidos por Pessoa, S.(2009 a 2013); e Pessoa, S. e Barbosa Filho, F. H. (2013).

escolares, algumas em edifícios próprios, outras improvisadas, as “escolas de lata”. Mais salas de aula que logo lotavam de repetentes. O investimento na rede física de escolas não foi acompanhado dos recursos para custeio daqueles insumos que qualificam pedagogicamente os espaços de aprendizagem. Entre esses insumos, os mais custosos e preciosos eram os professores. E este é um erro pelo qual o país paga e ainda pagará muito caro e durante muito tempo, o que remete a outra ordem de fatores, estritamente políticos.

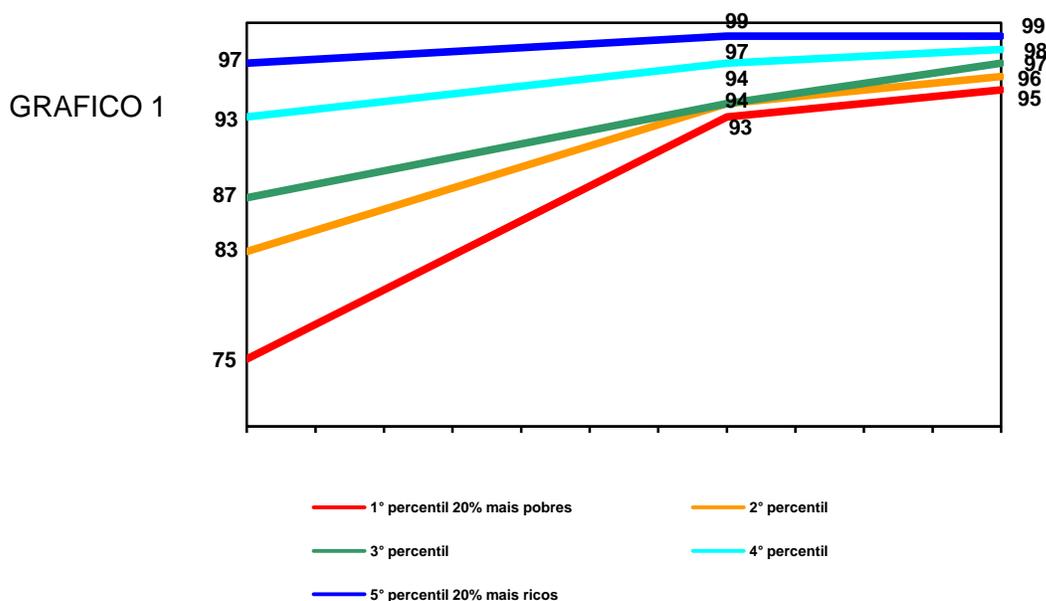
- Como a elite intelectual brasileira não cuidou de seduzir, acolher, promover, respeitar o professor de crianças e jovens, a grande massa deles ficou à merce de várias forças, entre as quais é difícil decidir qual teve efeito mais deletério: os políticos praticantes do clientelismo, de cuja recomendação muitas vezes se dependia para conseguir emprêgo na máquina pública da educação; os partidos e seus interesses ideológicos, estes últimos sobretudo os de esquerda sectária; e as agremiações sindicais, interessadas em ganhar com os descontos sindicais do contracheque de cada professor, para promover suas lideranças e reivindicações.
- Ainda entre os fatores políticos, o aumento da oferta de educação básica cria muitos bolsões urbanos nos quais se concentram os que reivindicam mas também votam. Isso aguça o apetite populista e favorece o estilo imediatista de atendimento das demandas sociais. A presença da escola, qualquer escola, revela-se suficiente para angariar votos para a próxima eleição. Já os efeitos da má qualidade – repetência, abandono, faltas de professores – só são visíveis a prazo muito mais longo do que a duração do mandato dos políticos.
- Na mesma ordem de fatores políticos, a expansão da educação básica traz com ela o aumento dos cargos e funções no aparato público, tornando a nomeação de professores e diretores escolares uma moeda de troca político eleitoral. Com exceção de poucos estados, entre os quais São Paulo, até os anos 1990 eram raros os concursos públicos de ingresso para o ensino público, significando que a seleção dos elementos mais importantes para a aprendizagem do aluno, o diretor de escola e o professor, ficava ao sabor de critérios personalistas do governo de plantão. Mais ainda do que os professores, a rede escolar demanda toda ordem de serviços, da limpeza à preparação de comida e só recentemente tornou-se aceitável terceirizar essas atividades. Tanto os estatizantes por ideologia como os de conveniência se opunham a essa terceirização. Nomeações para serventes, merendeiras, auxiliares podem ser uma moeda de troca ainda mais vantajosa do que para cargos docentes.
- Finalmente há uma ordem de fatores demográficos: o crescimento econômico do período coincide com o crescimento demográfico acelerado da população e com a migração do campo para as cidades. Isso vai provocar a concentração e favelização que torna caóticas muitas paisagens urbanas e urgentes as demandas para ter acesso aos benefícios da urbanidade – educação, saúde, transporte, moradia. As periferias das grandes metrópoles brasileiras desde então são um desafio educacional tanto quantitativo quanto qualitativo, mas sem dúvida tornaram-se celeiros de votos. Ampliar o acesso ao ensino obrigatório num período de crescimento demográfico exige decisões ainda mais restritas em termos de prioridade. Poucos países viveram ambos os processos – expansão da cobertura

escolar e crescimento demográfico – concomitantemente; e para o Brasil isso representou um esforço considerável. A democratização do acesso à escola básica foi um avanço negável. No entanto não se pode deixar de observar que o padrão improvisado e imediatista da expansão quantitativa está cobrando um alto preço da sociedade expresso na má qualidade das aprendizagens dos alunos do ensino básico gratuito.

### III. O LEGADO PARA O SÉCULO 21

#### Universalização do ensino fundamental.

O gráfico abaixo fala por si mesmo. Mostra em quintis de renda o processo de exclusão que havia no ensino fundamental até a última década do século passado. Pode-se afirmar portanto que o Brasil demorou quase um século para conseguir universalizar o ensino obrigatório. Foi de 1992 até 2000 que o ensino fundamental conseguiu incluir os 25% de crianças e jovens do quintil de renda mais baixo!



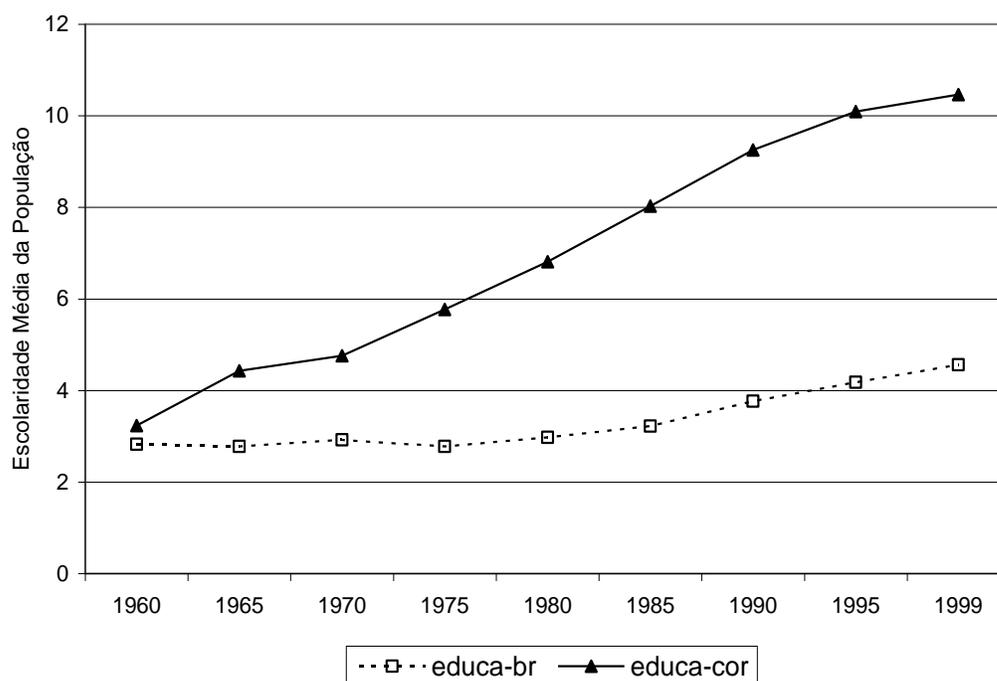
Alcançada a universalização o grande problema do Brasil é garantir que todos os que entram na escola aí permaneçam e aprendam. Programas, projetos, iniciativas no escopo das políticas voltadas para a melhoria da qualidade são o tópico mais importante da agenda educacional do país neste século, uma tarefa que não pode mais ser adiada. Para se ter uma idéia do tempo que o país perdeu ao longo de quase cinco décadas e do que isso significa nos dias de hoje, observem-se gráficos abaixo.

Nos anos 1960 Brasil e Coréia eram dois países muito parecidos: o PIB *per capita* do Brasil era o dobro do coreano mas ambos eram muito baixos. Em 45 anos o PIB per capita da Coréia alcançou e ultrapassou o brasileiro. Essa evolução foi exatamente paralela à

expansão do número médio de anos de escolaridade da população coreana. A Coréia não apenas investiu mais em educação como porcentagem do PIB (4% a 7% no mesmo período de 1950 a 2000) mas investiu com mais foco, priorizando o ensino básico gratuito e obrigatório. Como já foi visto, os coreanos gastam apenas 2 vezes mais com um aluno de ensino superior do que gastam com um aluno de ensino fundamental, o Brasil gasta 21 vezes.

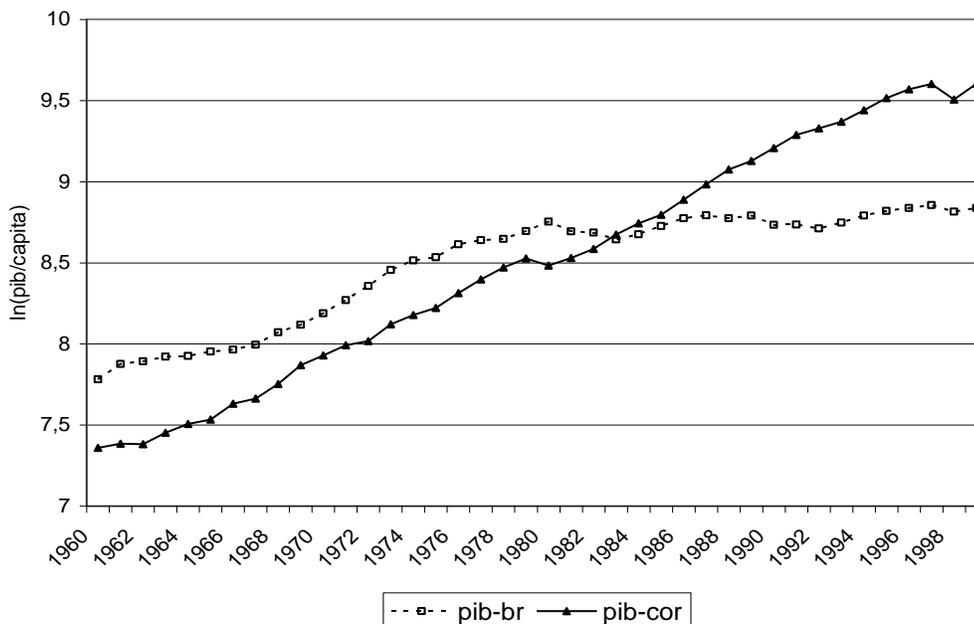
## GRÁFICO 2

Figura 1 - Evolução Educacional: Brasil e Coréia



## GRÁFICO 3

Figura 2 - Evolução do Pib per Capita: Brasil e Coréia



### Antecedentes e bases das atuais políticas educacionais.

Os desempenho educacional do Brasil a partir de meados do século 20 não foi o que se poderia esperar de um país cuja economia integra as 10 maiores do planeta. O inventário dos avanços conseguidos inclui principalmente o grande crescimento quantitativo, que foi importante porque tornou mais visível o despreparo do país para dar atendimento educacional de qualidade a uma grande massa de estudantes.

A massificação da educação básica, tanto do fundamental como do ensino médio, carregou para a escola um contingente de alunos que apresentam uma diversidade até então ausente dos bancos escolares. Esse fato abalou organização pedagógica dos sistemas de ensino público, sobretudo no nível fundamental, e desencadeou uma crise de qualidade que ainda está longe de ser resolvida.

Fica cada vez mais evidente também que essa crise de qualidade incide mais severamente sobre o alunado de baixa renda, explicitando a enorme desigualdade que sempre existiu na educação brasileira. É importante compreender quão bem as políticas educacionais que acompanharam o processo de redemocratização do país desde a década de 1980, estão equacionando e resolvendo esses problemas. Antes no entanto é relevante conhecer os movimentos e fatos que antecederam as políticas dos anos 1990, na maioria dos países do mundo.

Jomtien, um marco internacional. A década de 1990 foi mundialmente consagrada para a educação por decisão da Assembleia Geral da ONU e nesse mesmo ano realiza-se em Jomtien, na Tailândia, a *Conferência Mundial Educação Para Todos*. Era preciso reconhecer as demandas educacionais que emergiam da revolução tecnológica e da

globalização política. Era indispensável que a educação beneficiasse a todos naquilo que seria básico para viver no novo século que se aproximava. O conceito de *necessidades básicas de aprendizagem*, pilar central da Conferência, desloca o foco do ensino para o resultado do ensino.

Tão simples e ao mesmo tempo tão relevante, o conceito de necessidades básicas de aprendizagem foi referência de reformas educacionais em vários países. O Brasil iria demorar um pouco mais para processar essa mudança. Primeiro porque, para um país que por mais de uma década havia adotado a liberdade de ensinar como a bandeira a combater ou a defender, o conceito de necessidades básicas de aprendizagem causava grande estranhamento. Segundo porque nesse período toma posse o primeiro presidente eleito pelo voto popular depois de mais de três décadas de eleições indiretas e, dois anos depois, esse mesmo presidente sofre um *impeachment* e renuncia.

Por outro lado esse deslocamento do ensino para a aprendizagem chega felizmente a tempo de influenciar a nova LDB que desde 1988 estava tramitando no Congresso Nacional. A leitura dos dispositivos que a lei apresenta quanto à organização curricular e pedagógica da educação básica não deixa dúvida da sua sintonia com as recomendações da Conferência Mundial de Educação Para Todos de 1990.

Conferência Nacional de Educação. Em 1994 o debate sobre formação e carreira do magistério desaguou num evento nacional, a Conferência Nacional de Educação, que apresentou aos candidatos à presidência da República um conjunto de conclusões e propostas. Entre estas estava a criação de um fundo para sustentar uma política de recursos humanos voltada para a melhoria da qualidade da educação básica.

A questão docente longe está de ser resolvida, mas o que importa destacar neste ponto é que a concepção e aprovação do FUNDEF em 1996 teve origem num debate amplo a respeito e não apenas em reivindicações corporativas ou partidárias.

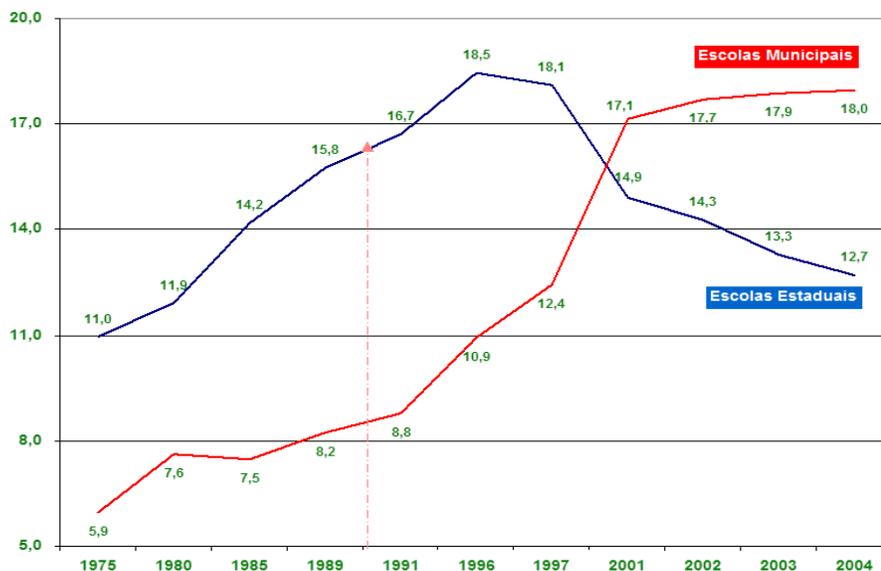
O FUNDEF/FUNDEB. A emenda constitucional n.14 e a lei que regulamenta o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental), datam de 1996. Esse fundo deu um primeiro e importante passo para aperfeiçoar o regime de colaboração pois aplicou critérios objetivos na definição do gasto por aluno no ensino fundamental no âmbito do estado e transferiu para os municípios o gasto per capita multiplicado pelo número de alunos efetivamente atendidos na esfera municipal<sup>10</sup>. Para isso foi preciso melhorar os procedimentos de gestão e aprimorar as estatísticas educacionais.

Por ser restrito ao ensino fundamental de 8 anos, o único obrigatório até aquele momento, o então FUNDEF (1996), viabilizou a universalização dessa etapa, como mostra o gráfico 1 já apresentado. Estados e municípios foram obrigados a matricular todas as crianças na escola sob pena de perderem fundos, alcançando no limiar do século 21 uma meta histórica da educação brasileira, perseguida desde o início do século 20 e sonhada pelos Pioneiros nos anos 1930. Com o FUNDEF o regime de colaboração deu um passo significativo na direção de um pacto regulado por mecanismos de controle para estabelecer a autonomia e a interdependência entre as esferas de governo. O gráfico a seguir ilustra o

---

<sup>10</sup> Explicação mais detalhada do conceito e operação do FUNDEF/FUNDEB pode ser encontrada no anexo \_\_\_\_.

efeito do FUNDEF na configuração das redes de escolas estaduais e municipais, mostrando que a partir de 1997 as escolas municipais entram numa trajetória de crescimento e ultrapassam o número de escolas estaduais.



Ao universalizar o ensino fundamental estabeleceu-se o patamar que deu sentido à extensão da obrigatoriedade para as demais etapas da educação básica, tanto a anterior da educação infantil, como a posterior do ensino médio. De quebra se eliminou a nefasta prática, bastante comum em alguns estados do nordeste, de segurar as crianças nas “classes de alfabetização” e só matriculá-las na escola obrigatória quando estivessem plenamente alfabetizadas. Não só a extensão da escolaridade obrigatória como também o ensino fundamental de 9 anos e as políticas de alfabetização, entre outras sustentadas pelo FUNDEB, que substitui o FUNDEF, tiveram na universalização do ensino fundamental seu primeiro e decisivo passo.

Finalmente é preciso registrar que foi na educação continuada e na melhoria da carreira do magistério que o FUNDEF teve o impacto mais significativo. A vinculação de 60% dos recursos do fundo a salários e programas de capacitação docente, abriria uma janela de oportunidade para rediscutir critérios de melhoria funcional e salarial com sindicatos de professores e especialistas dos sistemas de ensino público, uma das condições críticas para consolidar a avaliação e outras medidas de melhoria qualitativa. Infelizmente essa janela de oportunidade não tem sido utilizada com o potencial que poderia ter, devido aos obstáculos políticos que envolvem a formação e a carreira de professores no Brasil.

Avaliação da Educação Básica. No mundo todo, a ênfase no resultado do processo educativo deságua na necessidade de dispor de metodologias e instrumentos que possam avaliar o impacto das políticas sobre as aprendizagens do alunado. O Brasil já vinha aplicando avaliação externa de escolas públicas desde início dos anos 1990. Em 1995 consolida-se o SAEB Sistema de Avaliação da Educação Básica, uma avaliação amostral de

séries críticas do ensino fundamental e médio. Nesse processo o INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, se reorganiza e fortalece e o Brasil passa a integrar o crescente conjunto de países que dispõem de um sistema tecnicamente confiável para monitorar o desempenho dos alunos da educação básica. A cultura avaliativa começou um caminho oxalá sem volta na vida escolar brasileira, embora ainda haja muito chão para percorrer.

## IV - DESAFIOS DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO SÉCULO 21

### **1. Gestão política: o problema da federação.**

As políticas públicas brasileiras, em especial as de educação, se implementam no contexto político institucional de um federalismo muito vulnerável à troca de favores políticos. O federalismo brasileiro é talvez o único no mundo em que estados e municípios são entes federados com a mesma autonomia. Isso significa a convivência política de três esferas de governo: união, estados e municípios. Embora a constituição e a LDB definam níveis de governabilidade e de competência, essas disposições legais são muito gerais para servirem de guia seguro no relacionamento de uma esfera de governo para outra<sup>11</sup>.

Inspirada no modelo americano, a federação brasileira foi implementada num contexto muito diferente. Na América do Norte as colônias ou estados foram compelidas a se unir e para governar a “união das colônias”, instituíram um governo, que lá é chamado de união com muito mais propriedade do que no Brasil. Aqui, durante quase 70 anos o país foi governado por um poder único, imperial e centralizado. Portanto um governo central muito forte antecedeu os demais.

Nesse contexto era inevitável que o federalismo fosse confundido com descentralização pois o binômio centralização-descentralização é melhor identificado com hierarquia do que com interdependência e autonomia, estas sim do DNA do federalismo. Embora o governo federal seja chamado união, na verdade não foi um poder instituído por iguais. A melhor definição do caso brasileiro é de um poder central que criou e delegou poderes a entidades sub-nacionais e locais.

Com a constituição de 1988 o município passa a ser um ente “fundante” da federação, ou seja, um ente federado com autonomia, outro aspecto em que o federalismo do Brasil difere do norte americano. Nos Estados Unidos o gestor local da educação, por exemplo, não é o município mas o distrito, este último uma divisão administrativa do estado, que pode ou não coincidir com um município. Mas o distrito não é um ente federativo, é parte do estado e responde e presta contas ao governo estadual<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Neste sentido vale a pena considerar a exposição de motivos que acompanhou o projeto de emenda constitucional encaminhado ao Congresso para criar o FUNDEF e que afirma: “*Ja Constituição Federal de 1988] não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais. [...] em consequência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema – na realidade uma diversidade de sistemas – de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. [...] a dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar [porque] a distribuição de recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino*”.

<sup>12</sup> Há exceções a esse padrão no caso das grandes cidades como por exemplo Nova Iorque ou Chicago, que possuem um departamento de educação com tanta autonomia quanto o do governo estadual. Mesmo assim, na avaliação por exemplo, os padrões que orientam a definição das metas de aprendizagem são estaduais, inclusive nas grandes cidades. Da mesma forma a China possui cinco grandes cidades autônomas em todos os campos, inclusive a educação: Beiging, Xangai, Chon Qin, Hong Kong e Macau. Mas nesses países essa situação é exceção, não a

De acordo com a constituição de 1988 o município tem poder para criar seu próprio sistema de ensino e gerar suas políticas sem responder a nenhuma diretriz exceto as emanadas da união. A união por sua vez tem recursos para projetos e programas e os distribui aos municípios de acordo com suas próprias regras. É essa situação que hoje contribui para sobrecarregar os municípios e as escolas com vários projetos específicos nem sempre em sintonia com seu próprio projeto pedagógico. Ter conhecimento dessa situação e saber reconhecê-la é importante para atuar na educação básica no Brasil.

A coordenação estadual da política educacional em seu território, envolvendo diretamente seus municípios, infelizmente tem sido descontínua ou casuística. Em alguns estados mais ricos resume-se a estabelecer convênios com os municípios para repassar recursos destinados a transporte, construções escolares e ações assistenciais. Raros são os exemplos de articulação entre estados e municípios para planejamento conjunto, parcerias em assistência técnica, apoio à demanda para implementar projetos locais de gestão pedagógica ou curricular, implementação de avaliações em larga escala do desempenho dos alunos, uso dos dados de avaliação para replanejamento e redefinição de metas e indicadores. Neste sentido a experiência do estado do Ceará é uma exceção digna de ser reproduzida e adaptada para outros estados.

Exemplos desse padrão de governança centralizadora embrulhada em discurso de cores federativas, são comuns nos dias atuais. O piso salarial dos professores teve sua constitucionalidade arguida por 05 estados que perderam no STF talvez porque a constituição não é clara quanto à definição de competências para gestão dos recursos humanos na educação; as diretrizes para a carreira do magistério (2009), que substituem as de 1997, entram em pormenores que caberiam ao gestor direto dos recursos humanos decidir; projetos destinados à implementação na escola, na ponta do sistema, como o ensino médio inovador, pretendem passar por fora das secretarias estaduais e municipais porque setores do MEC não estão satisfeitos em apenas fixar as diretrizes curriculares, querem ter ingerência direta no projeto pedagógico das escolas. Enquanto isso os cursos superiores de formação de professores, cuja governabilidade seria do governo federal, continuam produzindo profissionais sem qualificação para a gestão da aprendizagem na sala de aula.

## **2. Gestão educacional e institucional.**

Aqui cabe registrar programas ou projetos de envergadura mais ampla e de iniciativa governamental ao lado de um sem número de ações, algumas amplas e programáticas, outras isoladas no nível da escola ou de pequenos municípios. Entre os programas de iniciativa governamental, é importante destacar:

- **PROGESTÃO.** Programa do CONSED, que inclui capacitação e assistência técnica para profissionais que atuam na escola – diretores, coordenadores e outros especialistas da educação; o programa teve apoio da Fundação Ford no início de seu desenvolvimento; l;
- **PRASEM** hoje **PRADIMES**, programa do MEC para dar assistência técnica aos municípios com a participação da **UNDIME**;

---

regra como no Brasil, em que tanto a cidade de São Paulo como o município de Solidão no interior de Pernambuco têm o mesmo status federativo.

- PAR – Programa de Ações Articuladas, metodologia de planejamento desenvolvido pelo MEC.

Quanto às iniciativas não governamentais, tanto as que priorizam a gestão da escola como as que priorizam a gestão central, duas modalidades de projetos merecem registro:

- iniciativas financiadas pela própria instituição como as implementadas pela Fundação Lemann, Instituto Ayrton Senna, Fundação Itaú Social para mencionar os mais consolidados;
- iniciativas que embora sem fins lucrativos exigem contrapartida financeira; na realidade são pacotes que envolvem projetos de gestão, assistência técnica, cursos de capacitação, como é o caso da Fundação L’Hermitage; (fundação de MG não me lembro o nome).

Três questões de fundo comprometem os programas de melhoria da gestão. A primeira delas é a ausência de avaliações. Apesar da disponibilidade dos dados das avaliações em larga escala como SAEB, Prova Brasil e outras realizadas por estados e municípios, existem pouquíssimos estudos sobre o impacto desse tipo de programa no desempenho do alunado. Pouco se sabe da efetividade, escalabilidade e custos-benefícios desses programas.

A segunda questão de fundo é bem mais complexa pois diz respeito à própria concepção da gestão educacional. Nenhum dos programas atualmente em curso inclui uma revisão radical das exigências burocráticas dos procedimentos que promovem a autonomia financeira, principalmente os licitatórios e, o mais importante, nenhum projeto garante que a escola tenha papel decisório na gestão dos recursos didáticos e docentes para montar sua proposta pedagógica e sua própria equipe.

A terceira questão diz respeito à metodologia adotada em vários programas que basicamente se limitam a cursos de capacitação para gestores. O prêmio PROGESTÃO do CONSED tenta escapar dessa armadilha, identificando experiências bem sucedidas; o programa da Fundação Lemann é dos poucos que exigem ações práticas do gestor durante o período de curso.

Sintetizando, os avanços na área da gestão educacional e institucional são tímidos, comparando-se com a proposta bem mais ousada de dar mais autonomia e fortalecer a escola na tomada de decisões. Esta é uma área na qual a gestão política dos sistemas não conseguiu explorar a generosidade da LDB que afirma com todas as letras em seu Art. 15: *Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.*

Finalmente é lamentável que na maioria dos estados e municípios a gestão não esteja articulada com um sistema de prestação de contas e incentivos. A pobreza dos recursos disponíveis para os diretores(as), as enormes dificuldades impostas pelo tipo de carreira e contrato dos professores, tópico que se examinará mais adiante, tornam limitados os esforços de fortalecimento e melhoria da gestão. O Brasil poderia fazer muito melhor

nesta área com os programas e projetos já existentes. Se não faz não é por falta de projetos ou de conhecimento técnico. É por limitações impostas pela política.

3. **Organização pedagógica e gestão curricular.** Uma compreensão de conjunto da situação atual da educação no Brasil não pode prescindir da análise dos caminhos e descaminhos das políticas que incidem mais diretamente nas aprendizagens dos alunos: (a) a organização da escola e do currículo, que será examinada neste tópico, e (b) a gestão dos recursos docentes, objeto do próximo tópico. A pedagogia e a educação inicial e continuada dos professores são tão interdependentes que a coerência entre as duas já é, em si mesma, um indicador da efetividade de ambas. Tratá-las separadamente só faz sentido para fins analíticos. O que requer também que se considere o contexto no qual a educação de todos os países se viu colocada desde as últimas décadas do século 20 e a forma como cada um lidou com as demandas da revolução tecnológica e da sociedade do conhecimento.

- A revolução tecnológica se impõe ao país ao mesmo tempo que a expansão da educação básica se dá em ritmo acelerado, com a degradação de todos os fatores responsáveis pela qualidade do ensino, desde a infraestrutura física até os recursos docentes, passando pela gestão e pela produção de insumos curriculares e didáticos. Quando o acesso à escola estava se universalizando e, apesar dos percalços, alcançando o ideal defendido desde a Revolução Francesa no século 18, já as demandas do século 21 estavam se instalando no mundo e no Brasil.
- A grande inovação que a sociedade do conhecimento impõe à educação dirige-se ao seu núcleo mais duro que é o que aprender, o como ensinar e o como avaliar o aprendizado, em suma, ao currículo e aos aspectos pedagógicos. Para fins deste trabalho toma-se como marco inicial a Conferência Mundial Educação Para Todos em 1990 e o conceito de necessidades básicas de aprendizagem, já mencionado, que se consagrou a partir de Jomtiem. Neste marco toma-se como orientação a atuação da OCDE, indicando os rumos que a inovação educacional deveria tomar – e de fato tomou – nos estados membros e em alguns não membros, mas importantes, entre eles o Brasil.
- Fica cada vez mais claro que viver, ser criativo e participativo, produtivo e responsável no novo cenário da sociedade do conhecimento, requer muito mais do que a acumulação de conhecimentos. Aprender a aprender, saber lidar com a informação cada vez mais disponível, aplicar conhecimentos para resolver problemas, ter autonomia para tomar decisões, ser proativo para identificar os dados de uma situação e buscar soluções, tornam-se objetivos mais valiosos do que o conhecimento desinteressado e erudito da escola do passado. Enfim, os resultados das aprendizagens precisam se expressar e se apresentar como a possibilidade de operar o conhecimento em situações que requerem aplicá-lo para tomar decisões pertinentes. A esse conhecimento mobilizado, operado e aplicado em situação se dá o nome de competência.
- Também vai se desenhando um consenso sobre a importância de avaliar e prestar contas em sistemas de educação massificados, entre outras razões porque é preciso saber se o direito de aprender está sendo assegurado e porque a massificação requer altos investimentos em dinheiro e capital humano de forma que todos os países precisam definir prioridades e manter focalizadas suas políticas.

- Das avaliações internacionais realizadas pela OCDE e do intenso debate que se dá em vários países sobre as inovações que a sociedade do conhecimento estaria demandando da educação, configura-se um paradigma educacional que tem nas competências e habilidades o conceito de referência da organização pedagógica e curricular e na avaliação seu procedimento de gestão mais importante.
- Com maior ou menor resistência, mais ou menos debates, esse novo paradigma vai sendo adaptado e adotado em diferentes países. Vasta literatura acadêmica, muitos relatórios e estudos sobre política educacional documentam essa nova visão da educação e apenas para limitar-se à OCDE, deve-se citar o Back Ground Paper publicado em 2001/2002<sup>13</sup> e os vários relatórios sobre resultados das avaliações internacionais nas áreas de língua materna, matemática e ciências.
- As competências como referência do currículo promovem uma verdadeira revolução copernicana na teoria e na prática pedagógica. Os conteúdos disciplinares do currículo, tradicionalmente tratados como fins em si mesmos, passam a servir às aprendizagens das competências e habilidades. Tomar os conteúdos como meios para aprender implica numa mudança de cultura muito mais profunda do que os relatórios e documentos sobre esse tema permitem prever porque coloca o foco da avaliação nos resultados da aprendizagem.
- Muitos países ainda se encontram em fase de transição entre o modelo de conhecimento “disciplinarizado” do currículo e a organização curricular que submete os conteúdos disciplinares à aprendizagem de competências. Da reforma curricular do governo Thatcher em 1988 na Inglaterra, até a iniciativa dos governadores dos estados norte americanos em 2010, de construir um núcleo curricular nacional de Inglês e Matemática – os *common core* – passando pelas reformas curriculares em Portugal, Espanha, Chile, Argentina, Bélgica, e outros, conta-se mais de duas décadas de iniciativas que, com maior ou menor ênfase, estão sob a mesma doutrina do currículo por competências e habilidades e da avaliação das competências e habilidades como indicadores de que as necessidades básicas de aprendizagem estão sendo atendidas para todos.

É nesse contexto internacional que o Brasil se insere, principalmente a partir da Constituição de 1988, quando se desencadeia o debate da nova LDB, iniciado nesse mesmo ano com a apresentação do primeiro anteprojeto e concluído apenas em 1996 com a aprovação do substitutivo que se tornou a Lei 9394/1996. Em seu acidentado caminho pelo Congresso Nacional a nova LDB vai sendo contaminada pelo debate internacional e nacional de tal modo que, cotejando o primeiro ante projeto de lei de 1988 e aquele que foi realmente aprovado em 1996<sup>14</sup>, uma mudança considerável se opera no paradigma curricular adotado, resultando numa lei de contemporaneidade e generosidade federativa

---

<sup>13</sup> OCDE . Definition and selection of competencies: Theoretical and conceptual foundations (DeSeCo) Back Ground Paper. 2001

<sup>14</sup> A comparação só é válida com o texto original da lei uma vez que a partir do ano 2000 ela recebe grande número de emendas muitas das quais incidem exatamente no paradigma curricular.

admiráveis. A seguir alguns dispositivos do texto original em matéria de currículo, pelos quais se pode aferir o espírito da nova lei.

- Focaliza as aprendizagens em termos de competências e habilidades, entre outras: capacidade de aprender para adquirir conhecimentos; compreensão do ambiente físico e social; autonomia intelectual; pensamento crítico; compreensão do significado das ciências, das letras e das artes; relacionamento de teoria e prática.
- É econômica no uso da palavra “obrigatoriedade” que é aplicada em pontos específicos para referir-se:
  - a) a um núcleo comum que deve conter *obrigatoriamente o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política especialmente a do Brasil*<sup>15</sup> ;
  - b) às línguas estrangeiras modernas, deixando a escolha específica a cargo dos sistemas de ensino ou das escolas; e
  - c) à arte como componente obrigatório do currículo.
- É flexível na organização pedagógica abrindo a possibilidade de organização por séries, ciclos ou outra que melhor atender às diversidades do país. Com isso admite percursos diferenciados pela educação básica, observados as durações mínimas em anos letivos de cada etapa, o mínimo de dias letivos e o mínimo de carga horária anual.

O país não estava amadurecido para um paradigma curricular dessa natureza. Faltava então, como ainda falta atualmente, um conhecimento pedagógico sólido, até mesmo um marco conceitual de entendimento comum entre os que atuam na área pedagógica. Até hoje a pedagogia brasileira e, por consequência a própria lei, usa os termos “componentes”, “disciplinas”, “estudos”, “conhecimentos” indiferentemente para se referir ao mesmo objeto que é o conteúdo do currículo.

À falta de clareza conceitual soma-se a inexperiência de operar a gestão curricular num regime federativo cuja prática política tem sido tradicionalmente marcada hierarquia e não pela autonomia com interdependência. E a tudo isso soma-se ainda uma inexperiência de convivência entre o executivo, com seu ritmo até frenético, e as instancias normativas como os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação, cujo DNA de organismos conciliadores de perspectivas e pontos de vista os fazem caminhar mais lentamente.

A este respeito é preciso considerar outra lei federal, a de n. 9131 de 1995 que criou o Conselho Nacional de Educação (CNE) para *assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional*<sup>16</sup>. Entre as atribuições do CNE, segundo essa lei,

---

<sup>15</sup> Lei 9394/1996, Artigo 26 § primeiro.

<sup>16</sup> Lei 9131/1995, Artigo 7º. Antes o CNE se chamava Conselho Federal de Educação e a mudança de “federal” para “nacional” teve um caráter simbólico importante. A intenção era de enfatizar o CNE como organismo do estado nacional e não do governo federal.

está a de fixar Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para os mais diferentes níveis e modalidades da educação brasileira.

Em relação à educação básica, a Lei 9131/1995 afirma que à Câmara de Educação Básica do CNE cabe *deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto*” (grifo nosso). Mas as normas fixadas pelo CNE dependem de homologação do ministro da educação para ter força de obrigatoriedade, portanto as questões curriculares são de responsabilidade compartilhada entre o MEC, organismo de governo que propõe, o CNE, organismo de estado que delibera e devolve ao executivo para homologação.

Um ano depois a LDB estende a colaboração para tratar dos temas curriculares a todas as esferas de governo quando, em seu artigo 9º, define que uma das incumbências da união é *...estabelecer, em colaboração com os estados, o distrito federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum* (grifo nosso).

Neste artigo a LDB penetra no núcleo duro do trabalho escolar de alunos e professores. Diretrizes são os valores e princípios que devem nortear todo o processo de definição e implementação curricular. Competências indicam o que cada um e todos os alunos da educação básica devem ser capazes de aprender, portanto são competências para aprender e continuar aprendendo. Tomadas como referência de um conteúdo curricular específico – seja ele um período da história do Brasil, o bioma da Amazônia ou a apreciação de uma obra artística – essas competências para aprender são operadoras do currículo, ou seja, acionam as operações cognitivas e socioemocionais que podem fazer esses conteúdos terem significados para os alunos.

Dada a relevância do tema, é esperável que a lei mande que a união chame estados e municípios para colaborar na definição das competências e diretrizes. O regime de colaboração é prescrito portanto não para estabelecer todos currículos possíveis num país federativo, diverso e desigual, mas para pactuar a formação nacional comum, que não é de um currículo mas a uma base sobre a qual estados e municípios estabeleçam seus próprios currículos. Estes últimos vão incluir, além da base comum, decisões que dependem de realidades locais ou regionais, entre as quais:

- (a) seleção, tratamento e organização dos conteúdos a serem ensinados e aprendidos;
- (b) distribuição dos conteúdos ao longo dos tempos da escolaridade;
- (c) duração e ritmo do ensino e da aprendizagem para as condições específicas da escola, dos alunos e dos professores;
- (d) seleção e utilização dos recursos didáticos, para professores e alunos, inclusive os de TCIs;
- (e) seleção, distribuição e formação dos professores;
- (f) procedimentos e critérios de avaliação.

No artigo 26, a LDB retoma e reforça o regime de colaboração quando diz que *Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser*

*complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.*

Na concepção curricular baseada em conteúdos disciplinares, a relação entre base nacional comum e parte diversificada era regulada, na tradição brasileira, pela indicação de disciplinas que deveriam fazer parte de uma e de outra. Antes da Lei 9394/1996, cabia ao Conselho Federal de Educação indicar as disciplinas da base nacional comum e aos estados ou municípios ou escolas definirem as disciplinas da parte diversificada.

Do ponto de vista pedagógico o paradigma curricular referido a competências rompe com o modelo tradicional formatado por disciplinas, coloca o resultado do processo educativo no centro da organização pedagógica da escola e remete à necessidade de avaliação externa e interna. É interessante observar que na educação básica o texto original da LDB usa a palavra “disciplina” apenas três vezes. No artigo 26 citado acima, o legislador preferiu os termos como “base” e “parte” e não detalhou as disciplinas ou conteúdos que deveriam obrigatoriamente ser incluídos nessa base.

Um currículo assim concebido, no entanto, requer um processo de discussão e pactuação entre os agentes envolvidos; sólido conhecimento educacional e pedagógico de dirigentes e outras lideranças e liderança política para dar mais conteúdo ao regime de colaboração. Essas condições não existiam nos anos 1990 quando se iniciou a implementação da LDB e as ações de reforma curricular.

A implementação da inovação curricular introduzida pela LDB sofreu uma série de revezes levando a que até os dias atuais o país não tenha uma política curricular consistente e clara quanto às responsabilidades dos três níveis de governo. Alguns dos impasses mais importantes da reforma curricular da educação básica são rapidamente mencionados a seguir.

- Não se estabeleceram conceitos claros sobre o que seriam as diretrizes e competências previstas no artigo 9º da LDB, mencionado anteriormente. Mesmo na falta de uma concepção clara das competências como referência do currículo, uma parte significativa da comunidade acadêmica da área da educação, tem criticado essa concepção atribuindo a ela um sentido ideológico como forma de atrelar a educação à lógica do mercado.
- Na segunda metade dos anos 1990, cumprindo o que mandava a lei 9131 de 1995, o MEC e o Conselho Nacional de Educação (CNE), elaboraram uma primeira geração de Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), para as diferentes etapas e modalidades da educação básica. No caso do ensino médio as DCNs de 1997 propunham uma organização curricular por áreas, nas quais as diferentes disciplinas podem ser abrigadas, abrindo assim a possibilidade de uma transição menos traumática do modelo disciplinarista para o modelo referido a competências.
- A LDB em seu artigo 9º mandava que união em colaboração com os demais entes federados, fixassem competências e diretrizes. Combinado com o que diz o Art. 26, essas competências e diretrizes deveriam constituir a base nacional comum dos

currículos (assim mesmo no plural) de estados e municípios. Avaliando 15 anos depois a produção pedagógica oficial dos anos 1990, conclui-se que as DCNs, normas fixadas pela união, deram muito mais atenção aos princípios gerais, ou seja, às diretrizes, do que às aprendizagens esperadas nos alunos, ou seja, às competências. Em relação ao mandato que recebeu no referido artigo 9º, a união cumpriu apenas a metade de sua tarefa, justamente a parte doutrinária e filosófica.

- No mesmo período dos anos 1990, as secretarias executivas de educação básica do MEC também produziram um conjunto de normas ou orientações sobre currículo, denominadas Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Nas sua primeira versão os PCNs, que constituíram 14 volumes, foram distribuídos diretamente a todos os professores da educação básica, sem a mediação das secretarias estaduais ou municipais de educação. Após a distribuição dos PCNs o MEC realizou um amplo programa de capacitação para implementá-los, criando uma rede de formadores no país que respondiam diretamente ao próprio MEC e não às secretarias estaduais ou municipais, um indicador das dificuldades do país para praticar o tão citado regime de colaboração.
- Equívocos institucionais à parte, os PCNs deram um pequeno passo à frente das DCNs no sentido de especificar mais detalhadamente os conteúdos e as competências, embora também dedicassem uma parte inicial à doutrina. O problema é que os PCNs não somaram esforços junto a estados e municípios para serem o ponto de partida de orientações mais estruturadas aos professores.
- Não houve de parte da união – MEC ou CNE – uma discussão dos limites e possibilidades das normas nacionais para orientar os currículos das escolas e da necessidade de oferecer aos professores recursos para transpor o nível do currículo proposto para o nível do currículo em ação na escola e na sala de aula. Também não se previram recursos de assistência técnica ou financeira aos entes federados para que completassem as normas nacionais com propostas curriculares ajustadas à realidade de suas regiões e mais aderentes à prática dos professores na sala de aula.
- O estabelecimento das competências sobre as quais o artigo 9º da LDB é tão claro, tornou-se uma tarefa que ninguém quis assumir. Até pequenos em pequenos municípios do interior houve iniciativas de construção curricular que se limitaram também às diretrizes – em princípio já fixadas nacionalmente – e não conseguiram entrar na concretização do que os alunos deverão aprender e de como os professores deverão ensinar.
- Vários fatores contribuíram para essa situação:
  - (a) A visão negativamente ideologizada do enfoque por competências tem levado a que se substitua essa palavra por outra, como expectativa de aprendizagem e até mesmo direito de aprendizagem;
  - (b) A crônica dificuldade brasileira, legado da cultura lusitana do bacharelismo, de transpor o discurso doutrinário para concretizá-lo na prática do professor;

- (c) O excesso de escrúpulo na definição do que fazer em sala de aula e consequente rejeição de qualquer proposta curricular estruturada, como intromissão indevida na autonomia do professor.
- Todos esses fatores contribuíram para que a gestão curricular no Brasil tenha se detido num discurso pedagógico, que vai se repetindo do nível nacional para o local-municipal, sem lograr a aderência com a prática do currículo em ação nas escolas e salas de aula. Esse mantra genérico é reforçado pela formação dos professores que também não ensina a prática de sala de aula.
  - Essa concretização da prática vem sendo feita pelo mercado editorial, por meio dos livros didáticos e dos “currículos estruturados”. Os livros são adquiridos pelo PLD, Programa Nacional do Livro Didático de modo muito fragmentado. Não há preocupação em adquirir livros de acordo com um projeto pedagógico único da escola. A escolha é do professor, de modo que é possível que dois professores de uma mesma disciplina na mesma escola utilizem livros diferentes. Os “currículos estruturados”, que há mais de duas décadas são adquiridos pelas escolas particulares de outras escolas particulares que sistematizaram sua prática, empacotaram e editaram, tornando-se assim grandes editoras. Na última década, com o fortalecimento dos municípios via FUNDEF/FUNDEB, as prefeituras também estão adquirindo currículos estruturados.
  - O lamentável é que, no nível da formulação e condução de políticas, quando quase todos os países do mundo estão preocupados com as competências cognitivas, sociais e afetivas necessárias para viver no século 21, o Brasil continua pregando grandes princípios curriculares e alimentando ideologias que condenam o conceito de competência.
  - Ao longo da primeira década deste século a reforma curricular brasileira ficou ainda mais confusa, em função de alguns fatos políticos.
    - a) Foram aprovadas inúmeras emendas da LDB introduzindo novos conteúdos “obrigatórios” nos currículos da educação básica, ora chamados de conteúdos, ora de estudos, ora de componentes ora de disciplinas. Na falta de indicações mais claras sobre o que seriam conteúdos organizados em disciplinas específicas, com carga horária própria, e o que seriam conteúdos a serem transversalizados em outros conteúdos disciplinares, a comunidade educacional tende a considerar todos os conteúdos propostos pelas emendas como “disciplinas” obrigatórias. No caso do ensino médio, por exemplo, se todas as emendas feitas à LDB resultassem em disciplinas obrigatórias nem mesmo a melhor escola em tempo integral daria conta do currículo.
    - b) Além das emendas na lei, realizadas no Congresso Nacional, o próprio CNE decidiu produzir novas DCNs para algumas etapas da escolaridade básica. Poderia ser uma oportunidade para completar ou corrigir as DCNs que já estavam feitas desde meados dos anos 1990, definindo uma concepção sólida de base nacional como escopo para que estados e municípios enquadrassem seus currículos, com orientações sobre como passar desse nível da proposição

para o nível da ação em cada sistema e escola. Mas não foi com essa visão de completar ou corrigir o já feito que o CNE se empenhou em produzir novas diretrizes, e sim para substituir um discurso pedagógico doutrinário por outro discurso pedagógico doutrinário, sem compromisso com a aprendizagem dos alunos. Em resumo, mais diretrizes e menos competências.

Nos últimos anos muitos estados e municípios elaboraram propostas curriculares que estão em implementação e revisão, entre eles São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais, além de várias capitais e cidades grandes ou médias do interior. Não se tem registro de todos esses esforços e os citados são apenas exemplos. De qualquer forma, apesar dos caminhos e descaminhos da política curricular do país, já existem produções que precisam ser levadas em conta caso o MEC venha mesmo construir uma base comum para os conteúdos ensinados, conforme informação da Agencia Brasil<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Notícia publicada pela Agencia Brasil em 19/06/2013 dá conta de que o MEC vai elaborar uma base comum para o conteúdo ensinado nas escolas brasileiras. É interessante notar que em lugar da palavra "competência", como diz a lei, a linguagem oficial está usando "direito de aprendizagem", supostamente mais politicamente correto.