



MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ORIENTADOR ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY

CO-ORIENTADOR PAULO AFONSO CAVICHIOLI CARMONA

Federalização do ensino básico: uma proposta de política educacional para o desenvolvimento.

Mestrando Duguay Trouin Muniz

Brasília

2º / 2015



MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ORIENTADOR ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY

CO-ORIENTADOR PAULO AFONSO CAVICHIOLI CARMONA

Federalização do ensino básico: uma proposta de política educacional para o desenvolvimento.

Mestrando Duguay Trouin Muniz

Brasília

2º / 2015

FOLHA DE APROVAÇÃO

Banca de Defesa de Dissertação de Mestrado em Direito e Políticas Públicas

Professores Doutores: Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

Jefferson Carús Guedes

João Rezende Oliveira

Mestrando: Duguay Trouin Muniz

Brasília, 10 de Dezembro de 2015.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos incansáveis guerreiros da área educacional que mesmo enfrentando condições adversas, levantam todos os dias de manhã e seguem para lecionar em suas escolas, faculdades, na esperança e na certeza de estarem contribuindo para construir um país melhor para as gerações futuras. E de fato estão!

AGRADECIMENTO

Agradeço a minha família pelo incentivo e apoio durante os estudos do mestrado. Especialmente a meu sobrinho Mikhail, quando estudante de direito me pedia auxílio, e dessa maneira me ajudou a descobrir o dom de ensinar. Aos queridos e caros professores Arnaldo Godoy e Paulo Carmona exemplos de conhecimento, dignidade e respeito no exercício do magistério, que muito além de influenciar na orientação deste trabalho, me influenciaram também na forma em que pretendo lecionar.

RESUMO

Desenvolvimento, educação, federação. Repartição de competências entre entes federativos, condições do ensino no Brasil. Precariedade do ensino básico que gera distorções em todo o sistema. Proposta de federalização do ensino básico, atribuições, competências.

Palavras-chave: Educação, desenvolvimento, federação. Distorções sistema educacional.

ABSTRACT

Development, education, federation. Division of powers between federal entities, the teaching conditions in Brazil. Precariousness of basic education which generates distortions in the entire system. Proposal for a federalization of basic education, functions, powers.

Keywords: Education, development, federation. Distortions in the educational system.

A Educação

Jean de La Fontaine¹

Ladino e César, cães irmãos que descendiam
De pais famosos, belos, fortes, destemidos,
Tendo cabido a dois donos, em tempos idos,
Um na floresta, outro na cozinha viviam.
Outros nomes de início a esses cães foram dados.
Mas a criação desigual,
Num fortificando a natureza ancestral,
Noutro a alterando, fez um cozinheiro irado
Chamar Ladino o esfomeado.
O irmão, que acuou cervos pelo matagal
E abateu javalis com a intrepidez de um rei,
Foi o primeiro César da canina grei.
Trataram de impedir que uma vil namorada
Fizesse em filhos seus degenerar a raça.
Mas Ladino, largado, pega por amada
A primeira que em frente passa.
De povoar jamais se cansa:
Vira-latas que ele tornou comuns na França
São aí como um enxame a esvoaçar nos ares,
Povo que é o antípoda dos Césares.
Nem sempre se prossegue como o avô ou o pai.
O tempo, a incúria, tudo a decadência atrai.
Não cultivada a natureza com seus dons,
Césares tornam-se Ladinos aos montões.

¹LA FONTAINE, Jean de . Fábulas Seleccionadas. Ilustrações: Alexander Calder. Tradução: Leonardo Fróes. São Paulo: Cosac Naify, 2013, p.101-103.

Sumário

Introdução.....	10
Capítulo I - Educação na Constituição	15
1.1 Ensino superior X Ensino básico, qual é o verdadeiro problema?	22
Capítulo II – O modelo federativo brasileiro: origem do problema educacional	25
2.1 Gênese do Federalismo Nacional.....	25
2.2 A Origem do Federalismo Cooperativo	29
2.3 - Federalismo e Educação.....	34
2.4 – Federalismo e Educação em outros países.	42
2.5 - Reconstrução do Federalismo Brasileiro.....	47
Capítulo III - Dados do MEC e programas governamentais	51
3.1 Educação - Planejamento e ação do Poder Executivo	52
3.2 Educação Básica e Superior.....	53
3.3 Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos.....	69
3.4 Educação e Diversidade	72
3.5 - Cooperação Internacional e Financiamento da Educação.....	74
3.6 Democratização da Gestão Nacional da Educação	77
3.7 Indicadores e Avaliações e Ações Integradas.....	78
Capítulo IV- O Plano Nacional de Educação	83
Capítulo V – Federalização do ensino básico a PEC-32, uma proposta de solução	88
5.1 A nota média do Brasil	88
5.2 A nota das escolas estaduais e municipais.....	92
5.3 A nota das escolas particulares.....	93
5.4 A nota das escolas federais	93
5.5 As notas comparadas	94
5.6 O ponto de partida	96
5.7 Síntese da metodologia para estimativa do Pisa das escolas brasileiras - Desagregação por dependência administrativa.....	99
Conclusão	103
Referências Bibliográficas	106
ANEXOS.....	109

Introdução

A educação há muito tempo é vista como área na qual se articula o desenvolvimento de um país. Os fatores considerados primordiais no passado para a geração de riqueza num dado território, que eram recursos naturais vastos, capital disponível para investimentos e mão de obra barata, que foram na era da industrialização os componentes essenciais da criação de riqueza de um país, hoje não são mais o que impulsiona uma nação para o avanço de sua economia.

Especialistas descrevem que possuir recursos naturais, minério de ferro, trigo, café, soja deixa o país apenas na posição de exportador de *commodities*, o que possui baixo valor agregado na balança comercial se comparado com produtos manufaturados.

Ocorre que o Brasil foi considerado um país agrário exportador de *commodities* desde seu descobrimento. Primeiro o famoso pau de tinta, usado na tecelagem europeia quinhentista, depois a cana de açúcar dos engenhos nordestinos tão bem descritos por Gilberto Freyre em suas obras.

O ouro e as pedras preciosas das famosas Minas Gerais, que tanto enriqueceram os britânicos por via dos portugueses, senhores metropolitanos na época do Brasil-colônia. Depois o café, produto que foi o carro-chefe da montagem da máquina industrial paulista que existe até hoje, agora num franco processo de desindustrialização.

O Brasil após a instalação da indústria de base no governo de Vargas, com a usina de Volta Redonda e a conseqüente produção de aço, ferro, matéria prima da indústria pesada, pode então dar um salto no governo Kubitschek, com criação de várias indústrias, especialmente a automobilística. Setores da economia brasileira devem muito a esses dois governos, pois a industrialização ocorreu intensamente nos governos citados.

Criou-se então um parque industrial arrojado com variedade de produtos nacionais, que antes tinham de ser importados pela elite agrária do país. Conseqüentemente houve o primeiro *boom* da classe média brasileira. Primeiro a partir do Rio e de São Paulo, logo após foi se estruturando uma rede de metrópoles que seriam pólos de desenvolvimento regional, com a missão de espalhar novos produtos, modas, e consumo na sociedade brasileira protocapitalista.

Os anos 60 foram a década em que esse desenvolvimento que não se estendia a todos os brasileiros, pois se circunscrevia as altas camadas da sociedade e nos grandes centros a uma classe média ainda restrita não comparável a de hoje, viu a eclosão da esquerda pedindo

reformas de base. O presidente João Goulart² se via como o líder messiânico capaz de fazer a travessia para uma nação mais igualitária, com distribuição de renda, se chocou com a burguesia industrial que associada ao poder militar o golpeou.

Por que esse retrospecto histórico numa dissertação de mestrado que pretende falar de educação e desenvolvimento?

Pois o que se via como fator de causa para o enriquecimento que era produção de bens de capital, atualmente já foi atingido esse patamar no país, afinal produzimos desde óleo de soja até aviões da Embraer, o que demonstra que o parque industrial brasileiro é bem diversificado.

O problema para o desenvolvimento do país era que antes não produzíamos os bens manufaturados de que necessitávamos e importávamos das nações industrializadas, isso foi identificado como causa do subdesenvolvimento nacional por algum tempo, todavia atualmente esse problema foi equacionado. E mesmo assim por que os frutos do desenvolvimento econômico ainda teimam em não alcançar todos os brasileiros?

Isso foi a preocupação central de toda uma geração de pensadores nacionais, dentre eles desponta Celso Furtado³, Octavio Ianni⁴, Darcy Ribeiro⁵, numa linha mais à esquerda, e Mario Henrique Simonsen⁶, Roberto Campos⁷ e outros num espectro mais à direita das ideologias políticas.

Bom se o problema para redução da desigualdade no Brasil, não se encontra mais na produção de riquezas como nos primeiros séculos em que o país era uma colônia exportadora, e no século XX em que se tornou uma nação industrial, por que ainda temos tanta miséria, conseqüentemente tantos pobres a despeito dos últimos dados que demonstram a famosa ascensão e aumento da classe C, consumidora ávida de bens de consumo não duráveis.

² Vídeo Documentário- O Brasil de Darcy Ribeiro: os idos de março. Exibido no Canal Curta em 05/08/2015. Direção: Ana Maria Magalhães, Produzido em 2014.

³ FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

⁴ IANNI, Octavio. Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963. _____ . Estado e Capitalismo no Brasil- Estrutura Social e Industrialização no Brasil, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

_____. A sociedade global. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

⁵ RIBEIRO, Darcy. O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁶ SIMONSEN, Mario Henrique. Ensaio Analítico. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994.

⁷ CAMPOS, Roberto. A Lanterna na Popa - Memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

O Brasil é hoje a oitava maior economia do planeta. Mas ao contrário de outras nações de porte econômico elevado, ainda possui um contingente populacional na linha de pobreza, que mora mal, come mal, veste mal. O novo índice desenvolvido pela ONU para aferir qualidade de vida de um povo é o IDH, índice de desenvolvimento humano que cruza dados de renda, escolaridade e longevidade da população.

O fator renda que antes era super considerado nos dados de renda per capita de um país, por si só já se percebeu que não demonstra a qualidade de vida de uma população.

Até porque é uma média aproximada, mas que numa população analisada pode deixar de fora parcelas significativas e que estejam na linha de necessidade econômica.

O novo tipo de sociedade do conhecimento coloca o indivíduo em frente a um mundo em que precisa saber ler e escrever, efetuar contas, usar raciocínio lógico, ser bem informado para dominar novas tecnologias que são ferramentas de novos trabalhos. Cada vez mais aquelas funções manuais, ou de carga vão sendo substituídas por máquinas, e os empregos que são criados necessitam de um operador instruído.

Muito diferente da mão de obra braçal, nada instruída do *Germinal* de Zola, ou os *Trabalhadores do Mar* de Hugo, e de tantos outros livros que marcaram uma época do despertar de consciência sobre o mundo laborativo e os direitos dos trabalhadores.

A educação formal é peça importante nesse admirável mundo novo onde a inovação e a criação de novos produtos e tecnologias transformam as relações na sociedade moderna.

Alvin Toffler⁸ identificou essa mudança no eixo do sistema capitalista, indicando que o salto de valor na economia não seria produzido por países ricos em recursos naturais, mas no fator preponderante na produção de riqueza que seria o capital conhecimento.

A situação da educação brasileira melhorou no aspecto do acesso ao ensino, mas não avançou no quesito qualidade do ensino. No capítulo III dedicado aos dados do MEC veremos isso com maior riqueza de detalhe. Por enquanto basta saber que somos os últimos considerando os países com PIB equivalente ao brasileiro e alguns países com PIB menor que o do Brasil estão melhores no ranking do PISA.

Desenvolvimento e educação estão intimamente conectados. Desenvolvimento estratégico atualmente ocorre com a busca e desenvolvimento de talentos. E um país que tenha uma educação de qualidade sai na frente nessa corrida.

⁸ Cf. TOFFLER, Alvin. *A Terceira Onda*. Rio de Janeiro, Editora Record, 1980.

C/C *O Choque do Futuro*. São Paulo, Editora Record, 1994.

Nosso problema então não é apenas de geração de riqueza. É também de aplicação dessa riqueza produzida no país, na área que desprezamos e que decide o destino das nações no tabuleiro internacional.

Será que reconhecemos o capital humano como verdadeiro alicerce da produção de riqueza no país? Nossas políticas públicas são consentâneas com essa percepção?

Estamos realmente educando nossa gente para o grande salto da economia de mercado, mais informacional, mais tecnológica do que nunca antes na História universal?

Num momento em que o governo brasileiro reconhece através do slogan “*Pátria Educadora*”, que agir positivamente na educação será uma principal via para se atingir o desenvolvimento, é fundamental analisar o como, quando, onde e os porquês da educação no Brasil.

Para alcançar tal desiderato faz-se mister um plano de vôo em que se vislumbre as origens do atual modelo, por meio de uma investigação que inclua os dados coletados por varias instituições de pesquisa e análise, mormente o Ministério da Educação, doravante denominado MEC, principal estrutura governamental encarregada de gerir a política educacional no país.

Portanto devemos começar o estudo, analisando a estrutura jurídica, o quadro constitucional em que foi desenhado nosso modelo de investimento em educação. O problema parece estar na estrutura atual em que o financiamento da educação básica ficou a cargo dos municípios e dos estados, sendo que estes em sua maioria não possuem os recursos necessários para cumprir com sua missão no setor educacional. Logo o problema exige uma análise de nossa estrutura federativa.

Perceber onde estão as distorções do atual modelo, descobrir porque se optou por tal desenho institucional, reconhecer quando e como se deu o déficit no setor e por fim buscar soluções reparadoras do atraso na área educacional. É o que se pretende nos próximos capítulos.

O capítulo I aborda o tema da educação na constituição, colocando em pauta o ensino superior versus o ensino básico. Sendo um direito fundamental na Constituição. Trato de contextos históricos sobre as constituições desde a época imperial até a nossa atual promulgada em 1988. Elevando a educação a um serviço público essencial e acessível para todos.

No capítulo II, há uma contextualização histórica sobre o nascimento do federalismo após a independência americana, sua evolução para um modelo que se aplicasse às necessidades que surgiram ao longo da história dos Estados Unidos.

O surgimento dos primórdios do federalismo no Brasil e seus altos e baixos durante os períodos históricos. Juntamente com uma visão mais atual dos problemas que o nosso país vem enfrentando por causa da má gestão, organização e distribuição do poder entre as esferas governamentais.

O capítulo III exhibe os dados do MEC e dos programas governamentais, com ênfase na educação básica, exemplificando vários modelos de programas.

O capítulo IV traz a discussão sobre a lei que instituiu o PNE - Plano Nacional de Educação, programa decenal chave para o desenvolvimento futuro da educação em nosso país traçando suas diretrizes para melhoria do ensino básico e superior com comentários e observações sobre seus parágrafos.

O capítulo V traz uma proposta para o federalismo na Educação, e ressalva a PEC 32. Mostrando a colocação do país em relação aos níveis internacionais. Colocando em pauta as notas das escolas estaduais, particulares e federais e comparando a qualidade do ensino.

Capítulo I - Educação na Constituição

As Constituições de 1824 no Império, e a de 1891 na República, foram tíbias na matéria, consagrando uma gratuidade algo programática, num evidente constitucionalismo de ficção. Após a célebre Constituição alemã de Weimar, que em 1919 possuía extensas referências ao fenômeno educacional, o tratamento da matéria ganhou novos contornos também aqui.

A primeira Constituição brasileira que se seguiu ao festejado texto alemão de 1919 foi a corporativista Constituição de 1934, e desde então já não mais pudemos ver um texto constitucional no Brasil que não contivesse largas e específicas seções sobre o fenômeno educacional. Em 1934 e 1946, é nítido o esforço nacional pelo direito à Educação; em 1937 e 1967/1969, todavia, há um notório desalento, quer por concebê-lo como um direito de parcelas marginalizadas, quer pela opção privatizante.

O direito à educação atualmente está inserido no artigo 6º da Constituição Federal⁹ considerado como um direito social, pertencente ao título II dos direitos e garantias fundamentais. É, portanto um direito fundamental também.

Como categoria de direito fundamental possui a evolução histórica de direito de 2ª geração, como afirma o constitucionalista José Afonso da Silva¹⁰, lembrando que primeiro vieram os direitos individuais, pertencentes a esfera da liberdade civil, da autonomia do indivíduo, depois os direitos coletivos que o autor supracitado inscreve como pertencente ao homem-membro de uma coletividade, bem assinalados no art. 5º da Constituição; numa terceira geração vem os direitos fundamentais do homem social, que constituem os direitos assegurados ao ser-humano em suas relações sociais e culturais estes insculpidos no art. 6º da Constituição. A educação é um direito de todos, nessa declaração depreende-se uma universalidade, o valor jurídico é realçado na assertiva constitucional que implica num comando de fazer, de prestar e ofertar do Estado, um dever, portanto deste e da família conforme disposto no art. 205 da Carta Republicana.

Segundo novamente José Afonso da Silva significa dizer que todos têm o direito à educação e o Estado tem o dever de prestá-la, assim como a família. Vejamos diretamente nas palavras do supramencionado autor:

⁹ Constituição Federal, *Vade Mecum* Saraiva. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

¹⁰ DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p.186-187.

“A norma, assim explicitada- A educação, direito de todos e dever do Estado e da família [...] arts. 205 e 227- significa em primeiro lugar, que o Estado tem que aparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais, isto é, oferecer ensino, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição, art.206; que ele tem que ampliar cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito; e, em segundo lugar que todas as normas da Constituição sobre educação e ensino, hão que ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena e efetiva realização. A Constituição mesmo já considerou que o acesso ao ensino fundamental, obrigatório e gratuito, é direito público subjetivo; equivale reconhecer que é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente.”¹¹

O constitucionalista entende ainda que as normas tem o significado jurídico de elevar a educação à categoria de serviço público essencial que obriga ao Poder Público a possibilitar a todos. Decorre disso, a preferência constitucional pelo ensino público, ao passo que a iniciativa privada, nesse campo, seria secundária e condicionada a teor dos arts. 209 e 213 da *Lex Regina*.

O constitucionalista Paulo Bonavides também faz a divisão em gerações de direitos e coloca os direitos sociais como de 2ª geração, na qual a educação está inserida. Menciona¹² ainda o enfraquecimento dos direitos fundamentais na era da globalização, desta maneira:

“O Estado padece com relação ao controle desses fatores um déficit de soberania, tanto interna como externa, perdendo-as sim, em elevado grau, a sua capacidade regulativa. Isto, que já ocorria desde muito com patente força, aumentou a intensidade a partir da globalização e do neoliberalismo. Tanto na doutrina como na práxis política, as formas liberais e globais não só desarmam, senão que enfraquecem o Estado, obrigando-o a evacuar o espaço de fomento e proteção dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social, que são os de segunda geração. Nestes, o grau de justiciabilidade e positividade tende a baixar em quase todos os ordenamentos contemporâneos. Tudo por obra dos sobreditos fenômenos- globalização e neoliberalismo-, derivados do sistema capitalista em sua fase mais recente de expansão. Fase, sem dúvida sombria para o futuro dos direitos fundamentais, mormente tocante ao capítulo de sua interpretação nos países da periferia desse sistema.”¹³

Sobre a utopia da universalidade do direito à educação de qualidade é importante mencionar a opinião do antigo ministro da educação e educador Anísio Teixeira, transcrita a seguir:

¹¹ Idem p. 315-316.

¹² Idem, p.553.

¹³ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores,2000, p.518.

Obrigatória, gratuita e universal, a educação só poderia ser ministrada pelo Estado. Impossível deixá-la confiada a particulares, pois estes somente podiam oferecê-la aos que tivessem posses ou a protegidos e daí operar antes para perpetuar as desigualdades sociais, que para removê-las. A escola pública comum a todos, não seria assim o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras, para que na ordem capitalista, o trabalho (não se trata, com efeito, de nenhuma doutrina socialista, mas do melhor capitalismo) não se conservasse servil, submetido e degradado, mas, igual ao capital na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos.¹⁴

Pode-se vislumbrar o efeito que por décadas teve em nossos dirigentes políticos a influência de Anísio Teixeira, que a despeito de ser um grande educador, como homem de seu tempo, em que havia uma disputa entre Estado e empresas privadas na gestão de setores da sociedade considerados de interesse público, dentre os quais a educação, tomou partido e preferiu o Estado como ofertante de vagas no ensino. Imaginava o grande educador que o Estado deveria ser o principal instrumento redutor da desigualdade e promotor do desenvolvimento nacional, no que em relação a seu tempo, absolutamente não estava errado.

No entanto a opção defendida por Anísio no excerto reproduzido levou ao embaraço futuro do Estado nacional por não ter conseguido suprir a demanda de uma população crescente como a brasileira, que nos 1960 ainda contou nas grandes e médias cidades com um ensino público de qualidade como relatam os brasileiros daquela geração.

Na década de 1980, com o crescimento demográfico e a crise estatal provocada pelo desarranjo econômico, a hiperinflação dentre outras ruindades, o ensino público começou sua derrocada.

A classe média para tentar garantir um futuro brilhante aos seus filhos faz uso de um expediente que antes era apenas um suporte e que dessa década em diante se afirma como uma necessidade para aqueles que pudessem pagar: o ensino privado.

O Estado cria concessões e delega ao gestor privado a incumbência de organizar e manter escolas em todo o território nacional. Daí em diante nunca mais a escola pública será considerada boa.

A queda da qualidade da escola pública ocorreu nos ensinos fundamental e médio, pois no ensino superior foi diferente. Nas universidades federais o ensino sempre foi considerado melhor que nas particulares muito embora os filhos da classe média brasileira estudassem em colégios privados no fundamental e no médio, para passar no vestibular, o exame de acesso ao ensino superior que seria realizado para o ingresso numa universidade pública.

¹⁴ Educação não é privilégio. Rio de Janeiro, José Olympio, 1957, p.80.

Vê-se claramente uma distorção no sistema educacional brasileiro. Os pobres ficaram à mercê de uma escola pública de baixa qualidade e quando chegavam no vestibular não conseguiam aprovação nas excelentes universidades públicas, tiveram que se direcionar ao ensino superior privado.

Por óbvio que um ou outro estudante mais necessitado conseguiu aprovação por meio do seu esforço individual, entretanto o sistema educacional deve gerar oportunidades a todos os brasileiros. E outro obstáculo para a permanência do universitário carente de recursos econômicos, era estudar o dia inteiro sem poder trabalhar para cumprir a grade horária da universidade pública que em regra exigia dedicação integral.

Mais tarde, de tantas críticas que os reitores receberam nesse aspecto das universidades públicas, foram criados os cursos noturnos. O acesso aos trabalhadores estaria garantido, segundo eles. Os anos inteiros de baixa qualidade nos ensinos fundamental e médio não implicariam em obstáculo ao ensino superior. Quem quisesse mesmo entrar, que arregaçasse as mangas e fizesse cursinhos pré-vestibulares que se espalharam pelo Brasil afora.

A distorção é patente. Os abonados tinham acesso ao ensino de qualidade das escolas privadas, e os estudantes carentes deviam se esforçar mais e cobrir a diferença das escolas. E o pior, quem podia pagar por uma faculdade ingressava na universidade pública, e o necessitado geralmente ia para uma particular e tentava algum crédito educativo que o ajudasse a financiar seu estudo na faculdade privada.

Essa situação foi crescendo até que surgiram o FIES, programa de financiamento estudantil utilizado no ensino superior privado, sucessor do crédito educativo operado pela Caixa Econômica Federal. E mais recentemente o PROUNI, programa universidade para todos, que financia o universitário carente sem que ao final do curso tenha que pagar o empréstimo.

Esses programas são necessários pois geram oportunidades de acesso ao ensino superior, todavia demonstram algo que ficou claro, a incapacidade do ensino superior público em suprir a demanda da sociedade. Tudo isso evidencia que o ensino superior não é mais aquele funil de outrora. Muitos brasileiros, inclusive os mais necessitados estão tendo ingresso nele.

O problema do ensino superior deixou de ser de vagas, passou a ser de qualidade do ensino. Com a explosão das concessões para faculdades particulares, ocorridas a partir da gestão do ministro da educação Paulo Renato de Souza, somente em Brasília, existiam até 1997 quatro faculdades de direito no Distrito Federal. Atualmente passa de vinte faculdades, o que resolveu o problema de acesso ao ensino superior evidentemente.

O artigo 205 da Constituição afirma que haverá a colaboração da sociedade e que o objetivo visado pela educação será o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para a cidadania, bem com sua qualificação para o trabalho.

O que implica uma preparação nos graus iniciais da escola muito mais qualitativa do que a que tem sido aplicada.

Pois corrigir problemas de leitura e interpretação de textos, raciocínio lógico e sistemático, e informações sobre o mundo e sobre as coisas na universidade se torna um trabalho parecido com o de enxugar gelo. Exige um repertório muito vasto e pouquíssimos encontros para o professor universitário ter de corrigir déficits educacionais gerados ao longo das fases anteriores.

O art. 209 diz que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional.

Neste inciso I, o que se tentou fazer foi padronizar o ensino nacionalmente para que não houvesse discrepâncias entre as regiões. Todavia elas ocorreram isso será analisado mais adiante.

No inciso II, os constituintes resolveram falar que ao Poder Público caberia autorizar e avaliar a qualidade do ensino privado.

Ora, delegaram a tarefa de organizar e manter escolas por reconhecerem a incapacidade do Estado em criar e gerir na quantidade necessária ao suprimento da demanda populacional, mas mantiveram o poder autorizativo para o funcionamento e de fiscalização do ensino prestado feito por meio de avaliações periódicas.

Ocorre que a avaliação de qualidade disposta no inciso II deixou muito a desejar. Se tivesse havido a bom termo, não haveria esse tremendo déficit na preparação dos estudantes brasileiros que transparecem nas provas semestrais e exames seriados pais afora.

Os princípios que devem nortear o ensino estão no art. 206 e começam por igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, este já comentamos acima quando foi citado sobre as distorções do acesso entre ricos e pobres.

O inciso II declara que haverá liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. A prática do ensino não é consentânea com esse inciso.

Em todos os graus de ensino no Brasil tudo é muito dirigido, desde o professor ao ensinar está engessado por conteúdos programáticos muitas vezes ultrapassados em relação a realidade e monótonos, até mesmo o aluno na atividade de pesquisa e posterior divulgação que também é dirigido por regras que formalizam tanto o como e porque, que também colocam o pesquisador numa camisa de força tornando a aprendizagem um exercício maçante.

O inciso III diz que deverá haver pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, nada mais surreal, inverídico. Todo o sistema pedagógico nacional é montado de modo a reproduzir um infundável recorta e cola de saberes estabelecidos. Quem estabeleceu, e qual o sentido daquilo, hoje ninguém mais se pergunta.

O objetivo é o mero repasse do conteúdo e assimilação passiva dos alunos. Foucault¹⁵ dizia que os saberes se hierarquizam e condicionam as pessoas em formalismos estéreis que as transformam em autômatos executantes de ordens, isso para reserva de poder dos que instrumentalizam a máquina seja ela qual for. Tem um sentido de estrutura de poder em que pessoas estão submetidas umas às outras, ele dava o exemplo da penitenciária, do tribunal, ou até mesmo da escola.

Ocorre que o legislador constitucional não pretendia essa camisa de força no ensino, parece que nem para o professor, nem ao aluno.

Os incisos V, VI e VII do mesmo art. 206 falam da valorização dos profissionais da educação, da gestão democrática do ensino público, e da garantia do padrão de qualidade, respectivamente.

No que tange à valorização dos profissionais tentou elaborar um plano de carreira, uniformizar o ingresso por concursos públicos, criar um piso nacional para os profissionais da educação escolar pública, neste só a partir da emenda constitucional n. 53 de 2006.

O art. 208 declara o dever do Estado com a educação e explica que será garantido por meio de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que não tiveram acesso na idade própria.

Num país de extrema desigualdade e discrepâncias, o inciso I desse artigo em sua frase final é instrumento de concretização de uma justiça social.

O autor dessa dissertação atuava na Justiça Federal, e resolveu atender processos de pessoas que não podiam pagar, numa advocacia *pro bono* junto ao INSS, uma tentativa de cumprir mandamento caritativo cristão, quando se deparou com varias pessoas que relataram terem mudado de cidade por não terem cursos para adultos em suas respectivas cidades. Geralmente pessoas de idade avançada, vindas do interior do Brasil, de uma outra época em que o país era menos desenvolvido.

¹⁵FOUCAULT, Michel. A arqueologia do saber. Ed. Forense Universitária – Rio de Janeiro, 1987, p38.

O que as impediu durante um tempo de permanecerem na escola, pois tinham parado de estudar na idade correta, e não conseguiam voltar depois, já que haviam passado da idade.

Essa disposição do inciso foi inserida pela emenda constitucional 14, de 1996. Antes não havia essa preocupação com a oferta gratuita do ensino direcionada aqueles que não a atingiram na idade própria. Isso foi importante para corrigir uma injustiça no acesso, todavia a qual ente federativo cabe estruturar e gerir o ensino fundamental?

Aos municípios que são 5.570, de acordo com a contagem de 2012 feita pelo IBGE, em todo o território nacional com variações de arrecadação de receita e de dotação orçamentária para investir em educação. Isso é outro problema que será analisado mais adiante quando se tocar nas atribuições de cada ente federativo.

O art. 212¹⁶ da Carta Republicana faz a repartição do quantitativo a ser investido anualmente por cada ente federativo das receitas provenientes da arrecadação dos impostos. Nunca menos de dezoito por cento para a União, vinte e cinco por cento para os Estados, o DF e os Municípios.

Aqui foi feita uma distribuição entre os entes federativos, para não sobrecarregar nenhum deles isoladamente. Todavia não funcionou bem, haja visto que vários municípios brasileiros possuem instalações de ensino precárias, e outros não oferecem vagas suficientes nas faixas etárias adequadas.

Essa situação desigual decorre da própria desigualdade econômica das regiões brasileiras. E também do controle maior dos recursos financeiros concentrados na União que repassa aos outros entes. O art. 211 refere a colaboração entre todos na organização dos seus sistemas de ensino.

Em seu § 2º indica que os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. No § 3º determina que os Estados e DF devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Aqui também se tentou uma divisão que fosse mais equânime sobre os encargos de administração e gestão do sistema de ensino em seus graus.

Cristovam Buarque¹⁷ explica que com essa municipalização e a estadualização da educação de base, as escolas são administradas segundo a vontade e os recursos dos prefeitos

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p.518.

¹⁷ Cf BUARQUE, Cristovam. A revolução na Educação - Escola igual para todos. Brasília: Senado Federal, 2010, p.51.

e governadores. A consequência é uma diferença radical na qualidade de nossas escolas, como se elas não formassem crianças do mesmo país.

Algumas cidades brasileiras chegam a ter renda per capita 50 vezes menor do que outras. O resultado é que a criança brasileira tem seu futuro condenado, em função da cidade em que tenha nascido ou resida.

O próximo tópico explica os fundamentos da escolha em focar no ensino fundamental e médio, analisando o quadro brasileiro nessas fases bem como o do ensino superior.

1.1 Ensino superior X Ensino básico, qual é o verdadeiro problema?

No Brasil, devido ao fato das melhores remunerações se situarem na faixa do segmento social de pessoas com nível superior completo, durante muito tempo se pensou que o segmento da população sem acesso ao ensino superior estaria condenado a baixos salários.

E isso foi realmente verdade até hoje. Excetuando-se artistas, jogadores de futebol, difícil encontrar profissões que não exigem muita escolaridade e remuneram bem o indivíduo.

Para se pensar em políticas públicas, deve-se focar na solução que resolva o problema da maior parte da população, daí que os dirigentes do Estado optaram pela ampliação de vagas ao ensino superior. A explosão de novas faculdades particulares a partir da gestão Paulo Renato de Souza no Ministério da Educação, no governo FHC.

Na mesma época houve a divulgação da realização da meta de 97% das crianças na escola. Indicando, portanto um enfoque também no ensino básico.

Cristovam Buarque¹⁸ contesta tal resultado como indicador de mudança no ensino. Alega que só indica uma mudança no estado da criança que era fora da escola e passou a ser dentro da escola. Todavia alerta para a questão de que se a escola continuou com ensino de baixa qualidade, confunde-se matrícula com frequência, frequência com assistência, assistência com presença, presença com permanência, permanência com aprendizagem, aprendizagem com qualidade.

Propagandeou-se o resultado da maioria de nossas crianças matriculadas na escola, todavia ninguém divulgou que menos de 40% dos jovens brasileiros terminarão o ensino médio, e estima-se que destes, apenas metade cerca de 18% com um mínimo de qualidade, dados coligidos por Cristovam Buarque no ensaio citado na nota.

¹⁸ Cf BUARQUE. Cristovam. A Revolução na Educação- Escola igual para todos. Brasília: Senado Federal, 2010, p.36.

Logo a universalização do ensino superior mesmo que seja alcançada, não resolve por inteiro o problema de instrução no país.

Luiz Gonzaga Bertelli¹⁹, diretor da FIESP, Professor da FAAP-SP, Presidente do CIEE, explica o problema da educação nacional em artigo publicado em 15/04/2012, falando sobre o Programa Ciência Sem Fronteiras:

Já faz tempo que o Brasil naufraga nas avaliações de estudantes em ciência e matemática, em comparação com as nações mais desenvolvidas. Portanto, metas como o aperfeiçoamento nas melhores universidades dos Estados Unidos e da Europa, por mais meritórias que sejam, continuam a privilegiar a ponta superior do sistema de ensino. Ou seja, embora sejam valiosas para a qualificação de alunos e para alavancar o desenvolvimento nacional, mas não terão o condão de resolver o mais grave problema estrutural da educação brasileira, que se situa na base do sistema- no crucial período que vai das creches ao ensino médio. Para uma nação que pretende desempenhar um papel destacado no cenário mundial, o Brasil ainda engatinha nas questões relevantes para reduzir a perversa desigualdade educacional (aliás, a raiz de todas as outras).

A formação deficiente de professores, os baixos salários, a falta de estrutura das escolas, o investimento pífio em pesquisa, a resistência às avaliações e às premiações ao mérito- todos esses fatores prejudicam o alívio no gargalo de mão de obra qualificada, que as empresas já enxergam hoje como sendo o grande entrave para o desenvolvimento econômico do país.

O foco no ensino superior ainda esbarra num outro problema do mundo moderno. Existe um novo paradigma do mercado de trabalho quem alerta para isso é o ex-presidente norte-americano e chanceler honorário da *Laureate International Universities*, um dos maiores grupos de educação privada do mundo, Bill Clinton quando diz que “muitos empregos do século XXI, mesmo nos países desenvolvidos, não vão demandar diploma universitário.

Porém, quase todas as novas ocupações serão criadas por pessoas que possuem a graduação do ensino superior. Logo quanto mais gente na universidade, maior o potencial de geração de empregos.²⁰

¹⁹ BERTELLI, Luiz Gonzaga. Educação Brasileira: necessidades, desafios e oportunidades. São Paulo: Centro de Integração Empresa Escola- CIEE, 2013,p.146-147.

²⁰ Idem, Educação sem qualidade artigo publicado em 03/04/2011,p.42.

O Brasil optou por investir maciçamente no ensino superior, seja diretamente nas Universidades ou pelos diversos programas de subsidio ao acesso no ensino privado.

O mais curioso é que tal medida não se reverteu em qualidade no ensino superior. O Brasil não está no ranking das 100 melhores universidades do mundo segundo publicação da *Times Higher Education*²¹, dentre os componentes do BRIC, Brasil, Rússia, Índia e China, somos o único país que não qualificou instituições de ensino na lista.

A impressão que tudo isso transmite é que o Brasil quis dar um salto qualitativo na educação, sem primeiro cuidar do ensino básico. Pretendeu crescer rapidamente, ser considerado nação desenvolvida sem fazer o dever de casa do ensino fundamental e médio.

Parece que a pressão para dar acesso ao maior número de pessoas ao ensino superior, foi decorrente de uma fase em que as profissões mais bem remuneradas se encontravam nessa camada de instrução superior da população.

A demanda por vagas influenciou a escolha dos dirigentes políticos. Todavia o sistema educacional precisa de uma reforma geral e que comece nos degraus do ensino mais iniciais.

Para tanto se faz necessária uma análise dos dados governamentais fornecidos pelo Ministério da Educação. Precisamos saber de onde se veio, onde se está hoje, para conseguir vislumbrar para onde se pode seguir.

²¹ Ibidem.

Capítulo II – O modelo federativo brasileiro: origem do problema educacional

2.1 Gênese do Federalismo Nacional

A professora Nina Trícia Rodrigues ²²explica que o molde federativo de República implantado no Brasil, foi importado na nossa primeira Constituição republicana a de 1891, por completa influência do modelo norte-americano.

Todavia houve diferenças. Nos EUA, as treze colônias brigaram com a metrópole inglesa e resolveram constituir estados autônomos numa confederação. Depois através do movimento federalista conduzido especialmente por John Jay, James Madison, e Alexander Hamilton, que propagaram os ideais pelo território americano, foram vencendo as resistências de autonomia das ex-colônias, naquele momento já constituídas em estados confederados, para se tornarem um todo num Estado federal.

Sobre as origens e o desenvolvimento do federalismo estadunidense Dimitrius Karmis e Wayne Norman²³ explicam que a luta foi para que as treze colônias que gostaram de sua autonomia adquirida após a guerra de independência realizada contra a Inglaterra, e que os federalistas supracitados tiveram realmente uma atuação marcante para convencê-las a saírem do tipo confederado de estado, para o modelo federativo de união.

Os debates se realizaram em torno do poder do governo central em detrimento dos governos estaduais. As ex-colônias agora reunidas numa confederação, se ressentiam do poder da coroa inglesa sobretudo no que havia motivado a declaração de independência, que era também a questão tributária sobre os produtos fabricados nas colônias.

Argumentavam os estados confederados, que haviam lutado para sair do jugo de um Rei com mando autoritário, para fruírem de liberdade de decisão sobre seus assuntos econômicos e políticos, quando a proposta dos federalistas poderia submetê-los novamente a um governo central em Washington que poderia ser uma nova configuração de despotismo contra os poderes locais.

²² RODRIGUES, Nina Trícia. O Federalismo e o Desenvolvimento Nacional. Porto Alegre: Ed.UniRitter,2010.

²³ Cf.KARMIS, Dimitrius and Wayne Norman.Theories of Federalism: A Reader. New York,USA: Palgrave Macmillan,2005.

As publicações dos panfletos federalistas nos jornais, as viagens e as palestras principalmente dos três federalistas citados, conseguiram conter os exageros e os receios dos estados da confederação. Houve então a negociação de quem ficaria com o que, em termos de atribuições e competências. A União geralmente cuidando da segurança nacional, fronteiras, comércio internacional, importação e exportação e aos Estados federados outros assuntos, pertinentes a esfera privada do indivíduo.

Essa é uma das razões pelas quais tantas matérias variam de um Estado para outro nos EUA até hoje. Alguns permitem aos jovens licença para dirigir aos 16 anos, comprar maconha como recurso medicinal e venda liberada mediante apenas receita médica em várias lojas do Estado da Califórnia, ao passo que a venda de bebida alcoólica aos menores de 18 anos é proibida em outros Estados.

As permissões e proibições variam de acordo com o entendimento das legislações estaduais. A origem dessas diferenças o Vice-Presidente norte-americano por dois mandatos(1825-1832) John C. Calhoun²⁴ antigo apoiador do governo central forte e convertido ao credo estadualista, descreve:

O maior e que pode ser considerado o princípio motriz é aquele que for proveniente do povo dos diversos Estados, formando diferentes comunidades políticas, e atuando com capacidade soberana em separado, e não proveniente de todas as pessoas que formam uma única comunidade política agregada; aquilo que a Constituição dos EUA é na realidade, um compacto, do qual cada Estado é uma parte, na característica acima descrita; e aqueles diversos Estados, ou partes, tem o direito de julgar suas próprias infrações e no caso concreto deliberar sobre suas soluções.

Em que pese Calhoun ter sido um defensor da escravidão, o que mostra um atraso conceitual em termos de direitos humanos, ele foi um forte apoiador da teoria do direito dos Estados. Essa teoria remontava a Thomas Jefferson, terceiro Presidente norte-americano(1801-1809) e dizia que se os Estados-membros vissem uma legislação federal confrontar um interesse específico ligado a produção de um produto seu, poderiam anular essa lei federal, e promulgar uma própria sobre a matéria. A diferença de aplicação dessa teoria entre Jefferson e Calhoun, foi que enquanto Jefferson pregava apenas a nulidade da lei federal que incomodasse o Estado membro, Calhoun ia além e defendia até mesmo a separação da União desse Estado-membro discordante.

²⁴ Ibidem,p.136.

Não há uma só legislação federal sobre esses temas que unifiquem e padronizem para todo território norte-americano as condutas a serem permitidas, deixaram a cargo das legislações estaduais o que fazer nessas hipóteses. A diversidade étnica, cultural, as diferentes populações convivendo no mesmo amplo território, é o caldeirão de onde emerge a tensão entre o local e o nacional. Para preservar essa diversidade e também para preservar poderes regionais é que o federalismo norte-americano realçou os poderes estaduais e entendendo que o poder da União advinha da somatória dos Estados, daí a expressão que denominou o país inteiro, os Estados Unidos.

Mas o que é importante considerar que nos EUA, os Estados mantiveram uma autonomia maior do que os Estados federados no Brasil. Aqui o poder central transformou o Império numa República, preservando o centralismo do Império, em detrimento de uma maior autonomia das antigas províncias, que foram transformadas em Estados.

Ou seja, lá no modelo estadunidense houve uma federação efetuada de baixo para cima, com a reunião dos estados compondo realmente um Estado federal.

Aqui o contrário, um poder federal, foi dotando de poderes específicos os estado componentes da nova federação, deixando-os bem dóceis ao centralismo federal. Logo o movimento aqui foi implementado de cima para baixo.

A professora Nina Tricia ²⁵ nos informa que no caso brasileiro Rui Barbosa redigiu a Constituição de 1891 em menos de 30 dias, mesmo com todas as suas minúcias e filigranas. Apaixonado pela causa abolicionista e pelo federalismo, converteu-se à idéia republicana quando sentiu que a Monarquia centralizadora acabaria por levar o Brasil a conflitos regionais cada vez mais graves e eventualmente à desagregação.

Proclamada a República, além de ser o seu principal redator, não hesitou em ser tornar o mais veemente defensor da revisão constitucional, ao perceber os excessos federalistas do texto de 1891. O próprio nome República dos Estados Unidos do Brasil foi unanimemente aceito, tendo sido proposto por Rui, quando os membros do governo se reuniam na noite de 15 de novembro e não se entendiam sobre como iriam chamar a nova forma de Estado que estavam a inaugurar.

²⁵ RODRIGUES, Nina Tricia. O Federalismo e o Desenvolvimento Nacional. Porto Alegre: Ed. UniRitter, 2010, p.109.

O decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889 em seu artigo 2º dizia que as províncias do Brasil, reunidas num laço de Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil; no artigo 3º dizia que cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretaria oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

Rui Barbosa e o Presidente Campos Sales entendiam que havia uma espécie de dupla soberania. A soberania do Estado federal, e a soberania dos Estados-membros. A palavra autonomia para os Estados federados ainda não havia sido cunhada. A pseudo descentralização demandada pelos Estados, foi obtida para dar as oligarquias regionais seus poderes dentro do plano federativo. A queda dos preços de nosso principal produto de exportação teve papel importante nessa medida. O governo central tentando repassar a crise do café para os governos estaduais, concedeu-lhes até autonomia para contrair empréstimos internacionais.

Dalmo Dallari²⁶ revela que foi Rui Barbosa quem teve a idéia de desenhar o Estado brasileiro em dois planos. O primeiro plano era horizontal, com a divisão dos poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. O segundo plano era vertical, onde ocorreu a divisão em três níveis de governo, o federal, estadual e o municipal. Nessa configuração dos níveis foi que se estabeleceu que os Estados-membros teriam atribuições mais elevadas do que na época das províncias. Era preciso convencer e atrair para a manutenção do projeto republicano-federalista as oligarquias regionais cafeeiras.

O que deu muito certo no período da República Velha, onde logo depois dos marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, foi instaurado o comando civil na República, e esse jogo federativo em que o poder central mitigava parte do seu comando para as oligarquias regionais, que teve pleno impulso então.

Esse arranjo federativo foi até o período de Washington Luís, em que houve o esgarçamento do modelo por infidelidade do presidente ao compromisso do acordo São Paulo- Minas, no revezamento da presidência na famosa política do café com leite.

A revolução de 30 golpeou esse arranjo, onde Rio Grande do Sul e a Paraíba, aliados da influência junto ao Governo Federal, uniram os demais estados descontentes da federação e instauraram a ditadura de Vargas.

²⁶ DALLARI, Dalmo. O Estado Federal. São Paulo: Ática, 1986.

Percebe-se desde essa época a fundamental importância da boa relação entre os entes federativos, em que a divisão das atribuições, o arranjo dos poderes de cada um, o cuidado com as desigualdades regionais que possam gerar favorecimentos a algumas áreas em detrimento de outras. Tudo isso pode desequilibrar o jogo do poder no Estados, consequentemente atingir proporções nacionais.

2.2 A Origem do Federalismo Cooperativo

A primeira república, representativa e federal, foram os Estados Unidos. Eles elaboraram, com base nas suas necessidades, uma solução para a convivência entre as treze nações que se tornaram independentes da Coroa Britânica, e vincularam-se por meio do Pacto confederativo, como dito anteriormente.

É importante conceituar o que é um Estado Federal, na medida em que o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, sendo uma cláusula pétrea da nossa Constituição. É preciso buscar os fundamentos da federação em pilares condizentes com o avanço da teoria do Estado contemporâneo, porque a descentralização do poder é um instrumento fundamental para a consolidação da democracia.

De acordo com José de Oliveira Baracho²⁷, o Federalismo não pode ser reduzido a um modelo de ser, ou melhor, a uma forma de Estado, pois o Federalismo não pode ser visto como “Estado”, ele deve ser visto como “processo”.

Levando em conta o aspecto estrutural, com o objetivo de unir, respeitar e assimilar a pluralidade, colocando a centralização em determinados órgãos e não na unidade como todo. Entendendo-se o Federalismo como um processo dinâmico em que a comunidade política se organiza, institucionalizando uma unidade na diversidade.

Atualmente são muitos os países que adotam a forma federalista. O Brasil, assim como a Argentina, o México, a Austrália, o Canadá, a Alemanha, a Suíça e muitos outros. Tendo tido seu início na Declaração de Independência Norte Americana, elaborada em 4 de julho de 1776 por Thomas Jefferson, baseadas em ideias de John Locke e filósofos do Iluminismo. Assegurando os princípios da igualdade, dos direitos naturais do homem, da soberania do povo e o fundamental direito a liberdade.

²⁷ BARACHO, José Alfredo de Oliveira, Teoria Geral do Federalismo, Rio de Janeiro, Forense, 1986, p.9

Características socioculturais foram muito importantes para a criação desse novo modelo de sociedade. Primeiro e mais importante foi a organização social diferente do modelo europeu, ou seja, desde do início do século XVII, o núcleo colonial era burguês, sem esquecer que as colônias do sul, possuíam o trabalho escravo negro. Seguida da busca pelos direitos de igualdade dos indivíduos e a submissão dos poderes governamentais ao governo popular.

A relação da colônia com a Inglaterra foi ficando insustentável à medida que a coroa britânica desrespeitava direitos que os colonos acham que tinham por serem súditos ingleses. Em 1754, foi organizada uma conferência das colônias inglesas em Albany (Nova York) e pela primeira vez surge o plano de União entre as colônias, elaborado por Benjamin Franklin, como forma de dar força as colônias.

Outro fator importante para o rompimento com a Inglaterra ocorreu em setembro de 1763, quando o rei George III proibiu o acesso a várias áreas entre os Apalaches e o Mississipi, áreas de grandes tribos indígenas, que os colonos tinham grande interesse em conquistar, mas o rei assegurou a soberania indígena deixando os colonos revoltados. Na segunda metade do século XVIII, a Inglaterra promulgou várias leis, que foram chamadas de “leis intoleráveis” e houve uma aceleração no processo da independência das colônias.

No dia 2 de julho de 1776, o Congresso da Filadélfia decidiu pela separação e encarregou uma Comissão de redigir a Declaração. A coroa inglesa e o Parlamento, então, perderam a soberania. As colônias passaram a ser dirigidas, em tempo de guerra pelo Congresso Continental. Pela primeira vez, colônias americanas tinham sua independência reconhecida. O passo seguinte seria encontrar estratégias para que essas treze colônias permanecessem unidas.

A guerra de independência foi sangrenta e a França, no início de 1778, aliou-se aos ex-colonos. Em 1780, a Espanha e os Países Baixos uniram-se à coalizão internacional contra a Inglaterra. Em 1783, foi assinado o Tratado de Paris, surgindo assim as novas fronteiras dos Estados Unidos, desde o Atlântico até o Mississipi, enquanto que a Inglaterra conservava suas possessões canadenses.

A luta pela Independência determinou a necessidade e a utilidade da União entre as colônias. Em 1777, foram confeccionados pelo Congresso Continental os Artigos de Confederação e União Perpétua, que mais tarde foram submetidos à aprovação dos Estados.

A ideia principal da Confederação era a de que cada Estado conservaria a soberania, liberdade e independência, bem como todo poder, jurisdição e direito que não fossem expressamente delegados aos Estados Unidos em Congresso. A Confederação não teve forças para se fazer obedecer. Ela podia contrair alianças e celebrar tratados, mas os Estados e o povo podiam impunemente não os respeitar, pois o reconhecimento das obrigações dependeria da ação voluntária dos treze Estados.

A Constituição dos Estados Unidos foi redigida de maio a setembro de 1787, na Filadélfia, mesmo lugar onde onze anos antes tinha sido assinada a Declaração de Independência. O Governador Morris escreve-a em sua forma final, mas o documento foi inteiramente baseado nas ideias e compromissos dos delegados que compareceram à Convenção: cinquenta e cinco delegados, de doze Estados norte-americanos. Ao término dos debates, trinta e nove deles assinaram a nova Constituição federal, em 17 de setembro de 1787.

O Estado Federal, pela complexidade de sua estruturação política e jurídica, pressupõe a existência de um pacto consubstanciado numa Constituição Federal escrita. Esse ordenamento central, único, incidirá sobre o território e a população de todos os estados componentes das Federação. Paralelamente, os Estados-Membros também são providos de ordenamento, mas com atuação apenas interna. No entanto, é preciso deixar claro que a essência constitucional dos Estados Unidos não se encontra nos sete artigos da Constituição, nem em suas poucas emendas. Ela é a junção do texto com a realidade. O Estado Federal americano objetivou, em princípio, a persecução de um processo real de dualidade de poder. No decorrer das experiências federais que se propagaram ao longo da história, foram mantidos os grandes delineamentos do Estado Federal criado pelos americanos.

O Federalismo é algo recente na história do Estado Moderno, e durante os seus quase 300 anos de existência, adequou-se às mudanças sociais, culturais, políticas e econômicas em solo norte americano.

No Brasil, o primeiro marco institucional do Federalismo aconteceu com a Constituição Brasileira de 1891. Mais de 100 anos após os Estados Unidos terem redigido sua Constituição. A descentralização política, a participação dos Estados na vontade nacional, através da representação popular exercida pelos Deputados e Senadores no Congresso Nacional, são elementos característicos do Federalismo no Brasil.

O federalismo cooperativo surgiu no Brasil pós-revolução de 1930, a livre cooperação entre os entes da Federação através de programas, financiamentos, subvenções e auxílios conjuntos tem sido a melhor forma de organização das estatais federativas.

As decisões do governo são feitas através de negociações intergovernamentais, de modo a reduzir as políticas que seriam conduzidas com um só governo. A Federação descentralizada dando mais autonomia as regiões, nas medidas que as peculiaridades locais são preservadas pela repartição de competências. Em nossa Constituição atual, temos os artigos 23 e 24, com as relações federativas de cooperação que definem as competências comuns e concorrentes entre os entes federados.

As competências comuns entre os Estados, Distrito Federal e os Municípios compartilhadas com a União, são definidas pela Constituição Federal. Prestações de serviços como: saúde, educação, cultura, meio ambiente, habitação, integração social, políticas de trânsito, combate à pobreza, exploração de recursos hídricos e minerais. Para atender a demanda na prestação do serviço a ser desenvolvido, cabe aos entes agirem de maneira coordenada e cooperativa estabelecendo atividades conjuntas para melhor atender a demanda.

O art. 23 da Constituição Federal diz que: “ Leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.” Ocorre que não temos regulamentação sobre quem cuidará de cada área. A única forma capaz de suprir este vazio é mediante a descentralização das ações de forma coordenada e cooperativa.

As competências concorrentes estão previstas no artigo 24 da Constituição brasileira, permitindo que a União, Estados e Distrito Federal possam criar leis concorrentes sobre determinadas matérias. Os municípios não foram contemplados por esta competência o que leva a alguns doutrinadores a não considerá-los como entes federativos autênticos. A legislação concorrente da União sobre as matérias indicadas no art. 24 da Constituição Federal se limitou a estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a de legislar de forma suplementar.

Na hipótese de faltar norma federal para regular as matérias de legislação concorrente, os Estados membros e o Distrito Federal poderão exercer a competência legislativa de forma plena. Entretanto, se houver superveniência de lei federal, a lei estadual ou distrital será suspensa no que for incompatível com a lei federal.

Para entender o funcionamento do Estado Federal é necessário antes compreender a relação entre os entes federados. A capacidade do governo central em estabelecer ou impor regras para os programas que precisam de alguma forma de coordenação entre as atividades de Estados e dos Municípios. As relações intergovernamentais podem ser visualizadas tanto verticalmente como horizontalmente, ou seja, entre a União e os Estados-Membros; entre a União e os Municípios; entre o Estado-Membro e os Municípios; os Estados-membros entre si; e os Municípios entre si.

Desse modo as relações intergovernamentais são marcadas de forma vertical e horizontal, não ocorrendo somente entre ordens distintas de governo, mas entre entidades governamentais de mesmo nível territorial. Diferentes níveis de governo podem atuar sobre um mesmo espaço de território, de maneira que a inexistência de uma limitação clara poderia levar a fragmentação das políticas sociais que acabaria por gerar duas situações: a ausência de ações governamentais ou a sobreposição das iniciativas de diferentes níveis de governo em um mesmo tema.

O desenvolvimento da cooperação entre os entes da federação tem maior peso no Governo Federal, pois ele possui o maior leque de possibilidades de ação e sua atuação é de suma importância para a união dos Estados. Mas essa coordenação não pode ser imposta pelo governo e sim debatida e discutida, levando em consideração a capacidade de execução de cada governo, conforme o estipulado na Constituição Federal de 1988.

A comunicação entre as três esferas do governo e seus respectivos órgãos tem mecanismos de integração: instituição de sistema de controle financeiro, administrativo e político; estabelecimento de padrões de conduta e forma de solucionar conflitos; e desenvolvimento de planejamento governamental. O sistema de cooperação parte da premissa que cada ente federado deve colaborar com os demais na execução das ações, tendo muito cuidado para não ocorrer a centralização das decisões e controle.

Devido a desigualdade de distribuição de recursos entre as unidades federativas o sistema de cooperação deve procurar dotar cada uma delas com as condições mínimas necessárias para desempenhar o papel dentro da estrutura federativa.

A dificuldade em executar as normas constitucionais elaboradas para minimizar o problema de desigualdade e assimetrias existentes entre os cidadãos brasileiros, os entes

federados e as regiões do país ficam cada vez mais evidentes. Após a redemocratização do país, houve um fortalecimento dos governos estaduais em relação a União, dificultando o processo de implementação das políticas públicas nacionais, visto que o Presidente da República é muito dependente das relações entre os governadores e os parlamentares.

A Lei de Responsabilidade Fiscal constitui um instrumento essencial para garantir a saúde financeira do país, impondo normas rígidas à gestão fiscal e normas administrativas para todos os entes federados. A lei conseguiu atacar um dos maiores problemas do federalismo nacional: a tendência dos entes não arcarem com custos próprios e transferi-los para a União as dívidas dos Estados e dos Municípios. Mas ainda estamos longe de solucionar o problema de assimetria em nosso federalismo. Cabe incentivar a cooperação dos entes federados, sendo que o Federalismo cooperativo deve ser posto cada vez mais em evidência e aprimorado com novos instrumentos sempre que possível. No entanto na área educacional não funcionou a contento, é o que examinaremos no próximo tópico.

2.3 - Federalismo e Educação

O federalismo é uma forma de organização do Estado de maneira territorial e tem um enorme impacto na organização dos governos, sendo assim ele tem uma maneira diferente de responder ao cidadão. Sendo bem distinto do outro modelo clássico de nação, o Estado unitário. O nome federação vem do latim *foedus* que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar.

Uma federação é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: O Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano e unidades federadas subnacionais (estados) que tem autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados.

O federalismo pode ser dividido em três tipos:

O federalismo centrípeto se inclinamdo ao fortalecimento do poder da União, com relação de subordinação dentro do Estado federal.

O federalismo centrífugo remetendo ao fortalecimento do Estado-membro sobre a União.

E o federalismo de cooperação que busca equilibrar os poderes entre União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si.

Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior as instancias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica subnacional e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os federativos.

O funcionamento de uma federação deriva do seu próprio sentido que significa “(...)um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos cujas relações são mais contratuais do que hierarquias...”²⁸.

O federalismo tem duas condições que levam a sua adoção, a primeira é a existência de heterogeneidades que dividam uma nação. Sendo elas étnicas, socioeconômicas, culturais e políticas, linguística, etc.

Para unificar uma nação tão diferente é preciso levar em conta a segunda condição, a construção de uma ideologia nacional. Desse modo, países com pluralidades e desigualdades variadas como os Estados Unidos, Índia, Rússia e o nosso país, tem no federalismo o principal instrumento para lidar com o processo de unificação da ideologia de nação.

Não há formulas certas quando se trata da orientação do federalismo, cada país tem diferenças únicas e bagagens históricas diferentes. Mas observa-se quatro aspectos essenciais para o sucesso dessas fórmulas. O primeiro deles é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes federativos, são as ações voltadas para a integração nacional. Em segundo lugar é preciso garantir os direitos federativos por intermédio de uma Constituição e de sua interpretação. Em terceiro ter como objetivo a garantia da diversidade sociocultural e por fim deve-se instituir arenas institucionais específicas para a que o governo federal e os outros governos subnacionais possam ter direito a representantes políticos, o controle mútuo entre eles e o espaço público para deliberações, negociações de impacto intergovernamental.

Para entender como o federalismo funciona no Brasil é importante salientar os primórdios quando o país ainda era uma monarquia. A independência aconteceu em 1822, adotando um regime unitarista, a Constituição de 1824 adotou um regime centralizador nos Poderes Gerais que tinham proeminência sobre os Conselhos Gerais das Províncias. Uma breve parte da história mostra como o Brasil foi se formando e o motivo pelo qual as políticas públicas se formaram da maneira como estão hoje. A educação é um bom exemplo disso. O império brasileiro optou, desde a Lei Geral de 1827, pela seguinte divisão de funções: as províncias ficariam com o ensino da educação primária e o governo central ficaria com o ensino superior.

²⁸ Abraucio e Franzeses, 2007.

A lei previa que o ensino seria gratuito para a educação primária, mas ficando na mão dos governos subnacionais, que tinham menos recursos tributários, menos autonomia político-administrativa e o mais importante, eram administrados por oligarquias escravocratas que tinham muito pouco interesse em instruir a maioria da população.

Desse modo o Império produziu um modelo favorecedor da elite, dada a primazia do ensino superior, assim desde as origens do país a universidade foi mais priorizada e importante do que a educação de base.

O modelo do império começou uma duplicidade de redes no federalismo educacional brasileiro, juntamente com a falta de articulação e coordenação entre as redes de ensino somados a grande desigualdade entre os estados. Por isso a primeira lei geral da educação, e datada de 15 de outubro de 1827, era uma lei imperial, na qual por exemplo, oferecia gratuidade ao ensino primário para todos os cidadãos (pessoas livres ou libertas que fossem consideradas cidadãos). Mas como nosso país foi colonizado de formas diferentes devido ao nosso imenso território, pontos de regionalismo e costumes diversificados entre aspectos linguísticos surgiram. Com todas essas diferenças entre as regiões e províncias criou-se a necessidade de uma política de integração nacional, pelas elites e sociedades locais. Mas o país adotou um modelo unitário-centralizador em vez do federalismo. Com base em uma experiência descentralizadora na era da regência que quase levou a separação do território.

Em 1834, o Brasil Imperial conheceu uma mudança altamente significativa. O Ato Adicional (Lei nº 16 de 12/08/1834), que atribuía certa autonomia as províncias eliminando a figura dos Conselhos Gerais Provinciais e formando assembleias legislativas e de Câmaras dos Distritos, estabelecendo uma divisão de recursos fiscais.

O Ato adotou uma descentralização do ensino primário ao atribuir às províncias competência legislativa sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios para promovê-las. Iniciava-se assim um federalismo educacional e com ele a duplicidade de redes de ensino.

Por causa disso o Segundo Reinado adotou uma forte centralização, com a concentração dos tributos no governo central e com o imperador escolhendo os presidentes de Províncias. O modelo centralizador no entanto tinha bases frágeis, porque as elites políticas brasileiras eram locais e com padrões políticos fortemente oligarquizados. Com a proclamação da República, nasce a federação brasileira, que passa o poder de governo para os estados. O federalismo brasileiro, em suas origens, foi bastante centrífugo, sem que houvesse uma proposta de nação e interdependência entre as partes.

A Primeira República construiu um federalismo baseado num autonomismo estadual oligárquico, passando de um regime centralizado para um descentralizado, onde o poder

central era da União, às custas do enfraquecimento dos municípios, das práticas republicanas e do governo federal. O modelo acabou aumentando a desigualdade no território brasileiro. A Primeira República continuou com o modelo de duplicidade de redes, mas aumentando a autonomia dos governos estaduais. Para piorar a situação a constituição de 1891 mantém um federalismo educacional quase nos mesmos termos do Ato Adicional e acrescentando a decisão da gratuidade do ensino para os estados. Os estados teriam autonomia para dentro dos seus territórios financiar com seus recursos essa etapa da educação escolar deixando para os governadores a definição da gratuidade e da obrigatoriedade do ensino primário, provocando o aumento da desigualdade entre os estados ao longo do período, por que alguns estados abandonaram as políticas educacionais e poucos antes realmente investiram alguma coisa na melhoria da educação.

Com a Reforma Rivadália Corrêa, em 1911, em que ocorreu uma verdadeira desoficialização da educação pela qual a abertura de escolas secundárias e superiores passou a ser feita de maneira bem flexível, pode-se afirmar que houve uma liberdade de ensino aberta ao mercado sem a intervenção do Estado e sem a existência de um ensino oficial.

A revisão Constitucional de 1925-26, mesmo trasladando maiores poderes à União não conseguiu restabelecer a nível nacional a gratuidade do ensino primário nem sua obrigatoriedade. Na mesma época, o Decreto nº 16.782/A de 13/10/1925 estabelecia que a União deveria subsidiar parcialmente o salário dos professores primários em exercício nas escolas rurais.

O federalismo mudou muito com a Era Vargas. Primeiro com a maior centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal. O federalismo se torna centrípeto e interventor. Em 1934 houve grandes avanços como a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário. Em segundo lugar, houve uma expansão de ações e de políticas nacionais em várias áreas, inclusive na educação. Em 1930 o governo Vargas cria uma pasta ministerial para a educação juntamente com a saúde chamada: Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Mesmo o governo tendo feito muitas modificações em vários setores do país, nada de substancial ocorreu na parte educacional, no ponto de vista do federalismo, manteve-se o modelo duplicado das redes, mas com um governo federal mais forte e uma elite nova e preparada mantendo a maior parte da concentração da renda. Houve um enfraquecimento dos governos subnacionais e quase a extinção do federalismo, colaborando para o fracasso de uma mudança educacional nos primeiros níveis de ensino.

O período democrático que vai de 1946 a 1964 fez importantes modificações em prol da maior democratização e federalização do país, com a ocorrência de eleições razoavelmente

competitivas e regulares, como também com o maior poder conferido a estados e aos municípios. Tornou a federação brasileira mais dinâmica e mais democrática sendo um melhor momento para o federalismo do que os anteriores. O que houve de fato, ao longo do período, foi um crescimento da atuação nacional por parte do governo federal, tanto do plano normativo como na capacidade de mobilização de fundos públicos, nesses aspectos houveram avanços mesmo que pequenos, mas como o golpe de 1964, voltamos quase à estaca zero, em um retrocesso das conquistas para a educação devido a centralização autoritária do regime militar.

O golpe de 1964 interrompeu esse processo. A ditadura militar desfez todo o progresso feito para fortalecer o federalismo no país. Voltando ao modelo centralizador e agora tecnocrático de Estado reduziu a autonomia dos governos estaduais e municipais. A Constituição de 1967, ampliou a educação obrigatória para oito anos de idade e retirou a vinculação do percentual dos impostos para a educação. Tal vinculação passou a existir somente em 1969 e para os municípios.

O legado de programas e serviços criados na ditadura militar ainda hoje tem forte influência, com destaque dessa continuidade, a visão centralizadora e o maior poder da União frente às outras esferas de governo, cujas gestões continuam muito dependentes do governo federal e que foram muito pouco modernizadas.

A redemocratização do país colocou em questão o modelo centralizador e autoritário. A Constituição de 1988 foi a consagração desse processo, propondo novas formas de organização para as políticas públicas. Ela reconheceu o Brasil como uma República Federativa formada pela “União Indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.” Um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão.

A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nessa Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração, tanto quanto de Estado Democrático de Direito.

No que se refere à educação propriamente dita, a Constituição deixa claro, que “a União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.” Nesse sentido, a competência da União limita-se às normas gerais, isto é, elas não

podem ter um caráter exaustivo, deixando-se aos outros entes a complementação ou suplementação, no que couber.

Para evitar a dispersão e efetivar um regime federativo na educação, a Carta Republicana deu continuidade à tradição advinda do Ato Adicional de 1834 e dispôs pela pluralidade dos sistemas. Esses devem promover uma articulação mútua organizada por meio de uma engenharia política a ser coordenada pela União.

A educação seguiu o modelo imposto pelo regime militar, que tinha como característica marcante a forte centralização decisória, todavia deixava pequenas brechas para a negociação de cunho clientelista com estados e municípios. A nova dinâmica federativa afetou fortemente a educação. O governo federal aumentou o poder de normatização, atuando no campo universitário, realizando uma ampla reformulação administrativa nas universidades, retirando as pessoas que eram contra o regime, e instituindo de fato o sistema de pós-graduação no Brasil.

O governo federal ampliou ainda mais a intervenção na educação básica, mudando sua organização, aumentando para oito anos de estudo e denominando-a de ensino de primeiro grau. Para o ensino de segundo grau foram criados cursos técnicos e algumas medidas para combater ao analfabetismo que se tornou uma prioridade para o regime militar – mesmo os resultados não terem sido satisfatórios no combate ao analfabetismo.

A relação entre educação e federalismo no regime militar revela que a expansão dos serviços e dos temas de atuação foi feita sob novas bases políticas, administrativas e financeiras, por uma forte centralização no plano federal. Do ponto de vista federativo não houve combinações adequadas entre nacionalização e descentralização.

Com o enfraquecimento do regime militar em meados da década de 80 a reação contra o centralismo autoritário tomou conta da sociedade brasileira, a educação e outras políticas públicas foram dominadas nos primeiros anos da redemocratização, pelo discurso de descentralização juntamente com a municipalização. Pensava-se que o processo descentralizador ajudaria e aumentaria a democratização e a eficiência na provisão dos serviços. O resultado obtido pela Constituição de 1988 no artigo 211 resume o modelo ao propor três coisas. A primeira foi uma divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços dando um peso importante aos municípios. A segunda característica foi a adoção de elementos matizadores de uma descentralização centrífuga, que seria prejudicial para um país tão desigual como o nosso. Por último, uma noção de regime de colaboração, cujo objetivo seria a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais.

A implementação do modelo educacional previsto na Constituição não foi seguido por completo. A municipalização do ensino não ocorreu na maneira esperada, com vários contratempos, problemas com relação a distribuição de matrículas, a desigualdade entre os municípios e estados, a falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na educação deixou o sistema fragilizado. O eminente fracasso das medidas do regime de colaboração incitou o governo a pensar em alternativas para o problema. Criou-se vários programas federais desde o governo Itamar e intensificando-se nos mandatos de Fernando Henrique e Lula.

O governo de Fernando Henrique foi que impulsionou a ação nacionalista, tendo o mérito de ter criado critérios para a divisão dos recursos educacionais. O governo Lula continuou na mesma trilha e aperfeiçoou os indicadores que mensuravam os resultados. Mesmo com todas essas medidas, ainda sim, o problema educacional persiste.

Uma das ações mais importantes para tentar efetivar o regime de colaboração foi a criação do Fundef -Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, regulada pela Lei nº 9.424/1996. O Fundef trouxe novidades para o regime, a primeira delas foi a criação de um fundo que aglutinaria 60% dos recursos ligados aos estados e municípios, cujo o objetivo seria redistribuir esse dinheiro conforme o tamanho da rede em termos de matrículas. Estabeleceu-se que uma parte desse orçamento seria destinada aos salários de professores e a suas capacitações. Ainda estabeleceu que a União deveria destinar uma verba suplementar aos estados que não conseguissem atingir um valor mínimo de financiamento aluno/ano. A estratégia implicava uma cooperação intergovernamental financeira e de recorte federativo, tendo como objetivo maior o acesso universal ao ensino fundamental. A coparticipação no financiamento do ensino fundamental, gratuito e obrigatório, tinha como regra a subvinculação a essa etapa da educação básica dos recursos já vinculados pela Constituição. Acrescentou-se a isso a distribuição das competências.

Os dados do Fundef mostram uma melhora significativa no processo de municipalização do ensino fundamental, aumentando a cobertura do sistema e distribuindo melhor as verbas entre os estados, principalmente no Norte e Nordeste. Tendo o sistema universalizado o acesso, o fundo só não rendeu mais em termos de redução das diferenças regionais porque a União não cumpriu a sua parte, legalmente expressa, no financiamento. Além disso, o próprio foco do fundo, o ensino fundamental, ao compor uma etapa da educação básica, deixou fora a educação de jovens e adultos, a educação infantil e o ensino

médio. Também a exigência dos planos de carreira, obrigatórios e indispensáveis, não se fizeram presentes na grande municipalização havida.

Mesmo com todos os empecilhos, o Fundef teve bons resultados que ficaram mais evidentes quando o governo Lula manteve grande parte das diretrizes na criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) cujo o objetivo era fazer a mesma coisa feita no ensino fundamental para o nível médio e para a educação infantil. Com uma política para corrigir os defeitos do Fundef e propiciar a abertura de formas de regime de cooperação federativa, abrindo-se para o conjunto da educação básica em suas etapas e modalidades.

O sucesso desses fundos foi inegável, mas mesmo assim eles não conseguiram esconder a desigualdade persistente que os estados brasileiros ainda apresentam, mesmo dando mais recursos aos governos, os estados mais ricos ainda tem mais condições que os mais pobres. Ressaltando que os governos subnacionais reclamam que não recebem o que deveria receber do governo federal, aumentando, assim, a distância entre um estado e outro.

A distribuição dos recursos responde à questão de cobertura do plano no território nacional e não tem indicadores de eficiência e efetividade da política. A universalização do acesso não tem os instrumentos necessários para conhecer onde e como os gastos da educação estão sendo feitos.

Fernando Luiz Abrucio²⁹ cita em seu artigo cinco questões que deveriam orientar o sistema nacional de educação. A primeira dela seria uma política mais redistributiva dos recursos para combater melhor a desigualdade. Segundo, incentivos maiores para os municípios que cumprissem as metas estabelecidas através da criação de novos instrumentos de gestão. Terceiro, fortalecendo a coordenação no plano estadual, aumentando a cooperação entre estado/município e município/município de uma mesma região. Em quarto lugar, fortalecimento dos fóruns federativos existentes. E por fim, utilizar o Plano Nacional de Educação para fixar instrumentos e metas de gestão educacional.

Ninguém pode ignorar que vivemos em um país desigual com uma distribuição de renda demasiado assimétrica. Sabe-se também que nossas regiões são muito díspares entre si. E nem sempre se quer ver que existem graves problemas de discriminação étnica. Estamos diante de um pacto federativo que implica na construção de uma nova cultura, surgem muitas dificuldades e limites que não se devem à Constituição propriamente dita.

²⁹ A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. Site www.todospelaeducação.org.br visitado em 25/09/2015.

Pois existem parlamentares omissos que não elaboram as leis complementares que a própria Constituição exige. Por causa disso existe uma lacuna de 27 anos de espera em torno da capacidade financeira dos estados, como contribuições “provisórias” e medidas que se eternizam e que não são decididas e efetivadas.

Já que a Emenda Constitucional n.º 59/2009 estipulou a criação de um Plano Nacional de Educação (PNE) o qual tem, entre outros objetivos, o de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação do mesmo em vista dos valores e finalidades da educação, o qual será feita uma análise detida adiante; já que essa aspiração de muitos educadores e cientistas se viu reconhecida pelo congresso a tal ponto que foi constitucionalizada, a situação organizacional da educação brasileira como um todo não pode ficar como está. Um sistema nacional federativo e articulado ganharia em organicidade, clareza e direção.

2.4 – Federalismo e Educação em outros países.

Para exemplificar como o federalismo atua na educação em outros países, temos exemplos dos marcos constitucionais dos Estados Unidos e do Canadá que estabelece a obrigação do governo central em garantir o livre acesso à educação, mas diferentemente do que acontece na maioria dos outros países, não lhe confere nenhuma atribuição para seu êxito. A responsabilidade é dos estados e das províncias respectivamente.

Baseado na história desses países com uma tradição individualista, patentes em todos os conteúdos e estruturas educacionais e uma enorme imigração, justifica-se a extrema descentralização em todos os níveis de seus sistemas educacionais. Isso é levado ao extremo no Canadá, onde não existe figura do ministro da educação ou um departamento central. Outro aspecto especialmente singular nesses países é a existência de organismos educacionais locais – distritos escolares nos Estados Unidos e juntas escolares no Canadá – responsáveis pela educação pública da pré-escola ao ensino médio. São independentes do governo federal, dispõem de autonomia administrativa e fiscal, com faculdade para estabelecer e recolher impostos locais para a educação, além daqueles usados para o financiamento de outros serviços públicos.

Já a Alemanha, ao contrário dos exemplos acima, não tem unidades locais de governo escolar. A responsabilidade pelo desenho, pela administração e supervisão recai sobre as autoridades regionais denominadas *Länder*. Existem 16 *Länder* com uma média populacional de 5 milhões de habitantes, similar à média de um estado norte-americano.

O marco constitucional de outros sete países delega, nas regiões provinciais, estados ou território, boa parte das competências relativas ao funcionamento dos serviços educacionais. Não obstante, diferentemente dos países anteriores e de diversas formas, os governos centrais mantiveram quotas de responsabilidade sobre o sistema educacional.

No quadro a seguir foram compiladas as funções de cada instância central dos países que tem o federalismo na área educacional. Não foram destacadas as funções dos governos regionais por que cada um deles tem sistemas e funções próprias e peculiares.³⁰

Alemanha – Ministério Nacional da Educação e Pesquisa
• Promoção do emprego e de pesquisa sobre o mercado de trabalho.*
• Assistência financeira ao estudante.*
• Bem-estar dos jovens.
• Regulamentação do acesso às profissões legal, médica e paramédica.
• Promoção da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico.*
• Critérios de admissão à educação superior.*
• Capacitação vocacional.*

Argentina - Ministério da Educação
• Fixação das políticas e estratégias educacionais. *
• Desenvolvimento de programas de pesquisas, formação de pesquisadores e inovação. *
• Prestação de assistência técnica e financeira às províncias para assegurar o funcionamento do sistema educacional. *
• Determinação de normas gerais sobre a validação de títulos equivalências etc.*

Austrália - Departamento de Educação, Emprego e Relação de Trabalho
• Programas especiais.
• Desenvolvimento de políticas e pesquisas sobre temas significativos para a educação.*
• Propriedades:
- Melhorar o acesso à educação precoce;
- Assegurar um sistema escolar consistente com uma idade comum para início;

³⁰ Fonte: Elaborado por Alejandro Morduchowicz e Aída Arango – Desenho Institucional e articulação do Federalismo educativo: Experiências internacionais.

	Consistência curricular.*
	Sistema comum de informação dos dados sobre alunos, em caso de transferência entre estados.

Brasil - Ministério da Educação	
•	Regulamentação geral do sistema educacional (duração da educação obrigatória, credenciamento de instituições educacionais, parâmetros curriculares nacionais, definição da qualificação docente mínima, exigência para passar de um nível a outro, estabelecimento de normas gerais sobre validação de títulos etc.)
•	Função supletiva e redistributiva no sentido de subsidiar e auxiliar as demais esferas do governo, a fim de diminuir desigualdade sociais e regionais.
•	Fornecimento de assistência técnica e financeira aos níveis subnacionais.
•	Desenvolvimento e manutenção do sistema de informação da educação em todos os níveis.
•	Desenvolvimento de avaliações do sistema educacional brasileiro (censo escolar; avaliação de cursos, avaliações institucionais e exames nacionais.)
•	Organizar, manter e desenvolver rede de ensino técnico e superior federal.
•	Promoção de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.
•	Assistência financeira ao estudante.
	Aplicação da política nacional do livro didático.

Canadá - Não existe instância central

Espanha - Ministério da Educação; Ministério da Ciência e Inovação; Ministério do Trabalho e da Seguridade Social em colaboração com o Instituto Nacional do Emprego (capacitação profissional)
<ul style="list-style-type: none"> • Promulgação e implementação de delineamentos em relação ao princípio do direito à educação.
<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação geral do sistema educacional (duração da educação obrigatória, materiais especiais, requisitos para passar de um nível a outro, currículo mínimo e provas exigidas.)*
<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação das condições acadêmicas para serem validadas em todo o país.*
<ul style="list-style-type: none"> • Definição dos requisitos mínimos para instituições educacionais (qualificação dos docentes, relação aluno/professor, equipamentos etc)*
<ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação da educação básica, garantindo o direito e o dever de aprender a língua espanhola, além da responsabilidade das comunidades de desenvolver a própria língua.*
<ul style="list-style-type: none"> • Inspeção superior do sistema educacional.*
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de bolsas de estudos.*
<ul style="list-style-type: none"> • Cooperação internacional em educação.*
Planejamento geral do investimento em educação de acordo com as previsões fornecidas pelas comunidades.*

Estados Unidos - Departamento de Educação
<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a igualdade de acesso e equidade no sistema educacional.*
<ul style="list-style-type: none"> • Promover a qualidade dos resultados.*
<ul style="list-style-type: none"> • Principais linhas de ação:
- Liderança no diálogo nacional sobre como melhorar os resultados; *
- Divulgação dos últimos achados em matéria de ensino e aprendizagem; *
- Ajuda às comunidades na busca de soluções para dificuldade em temas educacionais. *
- Administração de programas desde a pré-escola até a pós- graduação; *
- Subsídios, empréstimos e ajuda pós-secundário.*

Índia - Departamento de Educação do Ministério de Desenvolvimento de Recursos Humanos
• Coordenação do planejamento com os estados.*
• Financiamento para programas experimentais.*
• Participação em comissões com a função de:
- Melhorar os padrões educacionais; *
- Desenvolver e introduzir materiais educacionais; *
- Elaborar livros de texto nas diversas línguas; *
- Compilar informações sobre a educação; *
- Conduzir a pesquisa educacional. *

México - Secretária de Educação
• Direção e funcionamento das redes de escolas de educação básica e de formação de professores no Distrito Federal.*
• Autoridade normativa, técnica e pedagógica para a educação básica.
• Plano e programas de estudo.*
• Livros de texto gratuitos;*
• Autorização de textos;*
• Avaliação da aprendizagem;*
• Calendário escolar;*
• Sistema de formação de professores.*
• Registro nacional de instituições.*

África do Sul - Departamento Nacional de Educação
• Questões que não possam ser regulamentadas pelas legislaturas provinciais.
• Temas que necessitam de coordenação em termos de normas e padrões em nível nacional.
• Responsabilidade do desenho da política, educativa e de formação para todo o país (considerando as competências das legislaturas provinciais).
• Assistência aos departamentos provinciais no fortalecimento de suas capacidades administrativas e profissionais.
• Negociações com os sindicatos de docentes para determinar mudanças na estrutura salarial.

* Essas funções, ainda que não exclusivamente, também são desenvolvidas pela instância central no Brasil.³¹

2.5 - Reconstrução do Federalismo Brasileiro

A União é a primeira unidade integrante do modelo federativo, podendo se manifestar em nome próprio, perante o direito público interno, bem como em nome do Estado como um todo, perante o direito público internacional. Isso porque a Federação é uma união distinta de partes, mas estabelece uma unidade política perante a ordem internacional. Os Estados-Membros não são soberanos, mais estão dotados de alguma autonomia, garantidas pelo direito público interno. Autonomia para governo próprio, competências própria e definição de seus tributos, receita e serviços, conforme limitações definidas pela Constituição Federal.

O primeiro elemento que caracteriza um Estado-Membro é a auto-organização. O segundo seria a autonomia estadual que seria a capacidade de autogoverno, que caracteriza a autonomia dos Estados federados. Por fim, são reservadas aos Estados os poderes remanescentes que sobraram da enumeração da União. Já os municípios são a unidade geográfica divisória do Estado, dotada de governo próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais e para o tratamento dos interesses locais, dotado de autonomia política, administrativa e também financeira.

A capital do país, Brasília, está contida no Distrito Federal. Ele detém a capacidade de autogoverno, autoadministração e auto-organização, mas com um detalhe, compete a União legislar sobre a organização judiciária do Distrito Federal.

Em fase dos elementos construtivos do Estado Federal brasileiro, dividiram-se as restrições e as violações ao regime federativo em dois grupos: as distorções formais, que decorrem da própria estrutura jurídica do Estado; e as distorções conjunturais, que defluem de uma conspiração de fatores, alguns voluntários e inevitáveis e outros deliberativos.

³¹ Fonte: Elaborado por Alejandro Morduchowicz e Aída Arango – Desenho Institucional e articulação do Federalismo educativo: Experiências internacionais.

A revitalização do federalismo é uma questão complexa, pois precisa propor alternativas para os pontos complicados, porém essencial ao Estado brasileiro, existe a necessidade de medidas emergenciais. Não será possível resolver todos os problemas de uma só vez. Só o tempo e o empenho em melhorar e adequar o desenho jurídico-político possibilite um bom desempenho do princípio federativo.

Uma das distorções e disfunções que decorrem da própria Constituição foi a criação desordenada de municípios, que aumenta a dependência financeira dos Estados e o complexo modelo de distribuição de competências entre os entes federados. O Brasil é o único país que concede aos municípios *status* constitucional. Mas os municípios sempre tiveram um pouco de autonomia desde a época colonial, com a Constituição de 88 essa autonomia foi assegurada. Relembrando Tocqueville, a centralização do poder apenas se presta ao enfraquecimento do povo e à perda de sentimento de cidadania.

De acordo com A Carta Europeia para autogestão dos municípios de 1985 – 1988, os municípios formam a base essencial de todo o regime democrático. O federalismo entra exatamente nesse ponto, pois a democracia é a descentralização de poder tanto horizontal como vertical, pois ele ajuda a distribuir o poder em várias camadas.

Mas a criação de vários municípios de forma exagerada e irresponsável, leva a um impasse: se por um lado a distribuição de poder aumenta com a criação de novos municípios, por outro cria-se cada vez mais cidades sem capacidade para se autogerir e auto administrar. Vale ressaltar que o Rio Grande do Sul foi o Estado que mais se utilizou desse expediente, a cada cinco emancipações, uma foi no estado gaúcho, em que foram criados 253 novos municípios. Os Estados de Minas Gerais e Tocantins criaram aproximadamente a metade dos municípios que foram criados na região gaúcha entre os anos de 1988 e 2000.³²

Segundo o professor José Afonso da Silva, uma vez que não havia a necessidade de um município ser elevado a ente federativo, sem nenhum critério ou estabelecimento de metas a serem atingidas. Essa multiplicação não acaba com a autonomia política, mas é, de fato, uma lógica incontestável, pois o que deveria ter sido feito era criar uma emenda na Constituição para elevar apenas os municípios que cumprisse algum tipo de meta pré-estabelecida.

Para criar novas unidades de governo deveriam, normalmente, ter o mínimo de planejamento por parte do governo local, assim como é feito nos Estados Unidos. No Brasil a

³² TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima, Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas: A criação de Municípios no Rio Grande do Sul. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, jun. 2005, p123-148.

descentralização sem planejamento, com a criação indiscriminada de municípios levou a uma distorção da Constituição de 88.

Enquanto não se implementar um autêntico federalismo cooperativo no Brasil a situação só tende a ficar cada vez pior, sem uma solução para problemas que se arrastam durante anos, por falta de gestão e interesse dos governos. Cada município criado ao capricho de seus respectivos Estados, só faz aumentar a divisão entre os recursos do Fundo de Participação dos Municípios, o valor do fundo é apenas dividido entre os novos municípios diminuindo a verba de municípios já existentes. A diminuição de municípios por região ajudaria e muito a divisão de políticas públicas, e melhoraria a gestão de recursos entre os entes da federação.

A repartição de competências é um outro problema para a estrutura federal. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho:³³

“Ela é multifacetada, por um lado, tem aspectos políticos, ou seja, a pergunta: o que deve caber a cada ente federativo? Existe a resposta ‘didaticamente fácil’, mas não elucidativa: assuntos nacionais à União, regionais aos Estados e locais aos municípios. Daí, pergunta-se, o que é assunto nacional, regional e local, na medida em que as grandes questões políticas que devem ser enfrentadas pelo Estado-Nação têm aspectos nacionais, regionais e locais, além da questão financeira. Com efeito, a atribuição de competências a um ente federado deve ser acompanhando da possibilidade de que esse obtenha recursos suficientes para desempenhar a sua atribuição. O problema é mais complexo, dada a assimetria das regiões brasileiras”.

É preciso reconhecer que a competências da União é preponderante aos demais; o que significa que no Brasil falta a cultura de descentralização, de repartição de competência e de respeito aos entes federativos.

Analisando a sociedade brasileira no presente momento, pode-se notar uma crise de natureza social, política e econômico-financeira. Podemos dizer que há uma outra crise jurídica-constitucional. Os reflexos dessa crise sobre o federalismo, destaca-se a criação desordenada de municípios, a cada vez mais recorrente dependência financeira dos Estados e Municípios e o complexo modelo de repartição de competências entre os entes federativos. Fazendo parte da crise de natureza formal, porque todas decorrem da própria estrutura jurídica do Estado, encontrando respaldo na ordem constitucional. A crise política, trata da composição inadequada da Câmara e no papel inoperante do Senado, em resolver problemas de interesse dos entes federativos. Considera-se mais conveniente relacionar a crise política com as distorções de natureza formal, porque também decorre da crise jurídica-constitucional do país.

³³ RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi, O federalismo e o desenvolvimento nacional, pag.221-222

O Federalismo é um organismo dinâmico, e não estático, ele precisa ser reacomodado por meio de lei fundamental, aos problemas de fato do país, para melhor desempenhar o papel na sociedade se adequando com os valores constitucionais.

Nina Trícia Disconzi Rodrigues³⁴, argumenta que:

“ Um país subdesenvolvido como o Brasil, necessita de uma política de desenvolvimento, planejada e a longo prazo, e, nesse contexto, é que se vai desenvolver esse novo federalismo. Em última análise, ele vai servir para fortalecer e integrar os Estados-Membros; e depois que esse ente federativo já tiver cumprido a sua missão histórica, o panorama político talvez leve à extinção dos Estados-Membros ou do Ente Federativo Regional. Talvez, inclusive, os Estados-Membros sejam fortalecidos a ponto de haver algumas fusões entre Estados-Membros e, naturalmente, deixe de ser necessário o Executivo Regional.”

Poderia ser uma solução, mas o país está muito longe disso acontecer. Os graves problemas em todas as partes do Brasil, que estão enraizados em nossa cultura e modo de pensar. E mesmo assim os governos acham mais simples ignorar a necessidade de mudanças substanciais do centro para fora, começando pelo governo federal e passando para os Estados e para os Municípios. Na área educacional, o nosso modelo é defasado, não correspondendo mais com o nível exigido para o mercado de trabalho, a divisão de competência entre os entes para a educação não contribui para a melhoria do ensino.

Embora a dissertação seja crítica ao modelo existente, é atitude honesta e responsável informar o que o governo brasileiro tem feito para estancar o subdesenvolvimento na área educacional. Os dados são todos retirados do Ministério de Educação, mesmo que se perceba um volume exagerado de ações, programas e metas, o que se infere numa propaganda descomunal do governo. Também pudera com o slogan de Patria Educadora, seria mesmo necessário criar, ou até mesmo exaltar as menores ações governamentais no setor.

Portanto qualquer idéia panfletária não pertence ao escriba, mas ao afã do atual governo.

³⁴ RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi, O federalismo e o desenvolvimento nacional, pag.233

Capítulo III - Dados do MEC e programas governamentais

Na atuação interministerial, foram realizados projetos de capacitação e inclusão produtiva da juventude urbana e rural, de apoio à cultura, de promoção dos direitos das jovens mulheres e, a partir do enfoque territorial, serão definidas também as diretrizes de uma política nacional de inclusão digital da juventude rural. Para o fortalecimento da institucionalização da Política Nacional de Juventude, estão sendo atualizados normativos para apoio aos órgãos estaduais e municipais e de fomento à criação de conselhos nos Estados e Municípios.

Outro importante destaque de 2011 foi a realização da 2ª Conferência Nacional de Políticas para a Juventude, que contou com a participação de cerca de 3 mil pessoas, das quais 90% eram representantes da sociedade civil. Esse grande evento foi precedido de um amplo processo de mobilização e participação social de cerca de 550 mil jovens em todo o País, com a realização de 27 Conferências Estaduais, 1.279 Conferências Municipais, 107 etapas territoriais e 122 Conferências Livres, além da 1ª Conferência Virtual e da 2ª Consulta aos Povos e Comunidades Tradicionais. A Conferência levantou as principais demandas dos jovens brasileiros e estabeleceu as diretrizes para as políticas do segmento para os anos seguintes.

Sob a coordenação do Fórum Direitos e Cidadania, o Governo vem discutindo a séria situação relacionada aos homicídios contra jovens negros no Brasil. Nessa linha, organiza sua atuação para o enfrentamento à mortalidade de jovens negros como pauta prioritária para atuação nas três principais causas desse quadro: i) estigmatização do negro; ii) banalização da violência; e iii) desigualdade e baixa mobilidade social. O Fundo de População da Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou dados do relatório 2003 em que o Brasil é o quinto país do mundo com maior percentual de jovens em sua população. São 51 milhões entre 10 e 24 anos (30% do total de habitantes), sendo que 8 milhões de adolescentes têm baixa escolaridade.

Ou seja, eles estão, pelo menos, cinco anos atrasados na série escolar em relação à idade. Revelou ainda o relatório que 3,3 milhões de adolescentes não frequentam a escola.

Alguns números sobre os jovens revelam a necessidade da implantação imediata de políticas públicas de juventude: 1,3 milhão de analfabetos; 17,5 milhões não frequentam a

escola e desses apenas 5,3 milhões concluíram o ensino médio; 24 milhões não têm escolarização adequada e 6,6 milhões a têm defasada, com distorção da idade/série. Os programas educacionais para jovens e adultos não têm apresentado a flexibilidade pedagógica necessária, deixando de ser atraentes para uma população que enfrenta várias adversidades.³⁵

Em 2013, foi promulgado o Estatuto da Juventude que trouxe em seu bojo uma série de medidas visando mudar os números enunciados no parágrafo anterior. Entre as medidas previu a elaboração de um Plano Nacional da Juventude, aprovado na Câmara dos Deputados.

3.1 Educação - Planejamento e ação do Poder Executivo

A educação - direito fundamental, universal e inalienável - caracteriza-se por ser um dos pilares do desenvolvimento nacional, tendo como foco a qualidade no que se refere ao acesso, permanência e desempenho no ensino e aprendizagem.

Conforme estabelecido no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), referencial para a execução das políticas de educação, em 2013, o Governo Federal investiu em políticas voltadas para o atendimento de crianças que vão do financiamento público à construção de creches e pré-escolas, para a educação integral de crianças e jovens, para a expansão do acesso à educação superior e para a consolidação da política de educação de jovens, adultos e idosos, incluindo a educação profissional e tecnológica.

Ainda em 2013, buscou-se uma aproximação e estabelecimento de diálogo com secretarias estaduais e municipais de educação, fóruns, conselhos municipais e estaduais de educação acerca da necessidade de adequação ou criação de programas do PDE, da estruturação da proposta do Sistema Nacional de Educação e da definição de linhas de trabalho conjuntas para a inclusão das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) nos planos plurianuais dos Estados e Municípios e de estratégias para a elaboração e fortalecimento dos planos estaduais e municipais de educação.

Dando continuidade às ações de expansão e defesa de uma educação pública de qualidade em todas as suas etapas, o Plano Plurianual (PPA 2012-2015) engloba programas temáticos que se referem à Educação Básica; Profissional e Tecnológica; e Superior - Graduação, Pós-graduação, Pesquisa, Ensino e Extensão e estabelece metas educacionais em

³⁵ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

consonância com os compromissos enunciados na proposta do PNE, que se caracteriza por ser um instrumento decisivo e estratégico para o presente e o futuro da educação brasileira e os destinos do país. Em 2014, foi efetivado apoio técnico aos Estados e Municípios para a elaboração de seus respectivos planos de educação, bem como o incentivo às ações consorciadas na execução das metas previstas no referido Plano. Foi estabelecido, ainda, o fortalecimento de fóruns e conselhos com vistas à mobilização social, ao acompanhamento das ações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dos planos de carreira para os profissionais de magistério e da educação.

3.2 Educação Básica e Superior

O avanço e as conquistas alcançados nos últimos anos na educação básica ainda não foram suficientes para a superação de um quadro em que persistem desigualdades educacionais com relação a acesso, permanência e efetividade da aprendizagem. Nesse contexto, o Governo tem como meta alcançar um patamar de políticas e investimentos necessários à consolidação de uma educação básica que combine a expansão do acesso e da obrigatoriedade com a qualidade da educação.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação³⁶ foi instituído em 2007, propõe a adoção de um conjunto de 28 diretrizes que integram o PDE com vistas à melhoria da educação básica, por meio do apoio técnico e financeiro para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento desse nível de ensino aos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderiram ao Compromisso. A partir dessa adesão, os entes federados elaboram os próprios Planos de Ações Articuladas (PAR). Em 2011, foram realizados novos diagnósticos da situação educacional de 24 Estados e de 3,5 mil Municípios para a elaboração do planejamento referente à etapa 2011-2014.

Em relação à reestruturação dos currículos do ensino médio, destaca-se, em 2011, a revisão e ampliação do Programa Ensino Médio Inovador.

Não apenas sua estrutura, formato e documento orientador foram reelaborados, mas aspectos relacionados às etapas e formas de adesão, à distribuição dos recursos, à organização dos projetos, aos critérios de seleção e ao tratamento pedagógico do projeto foram repensados.

³⁶ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açoesprogramas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

Em 2011, foram atendidos 18 Estados, num total de 355 escolas. Em 2012 houve a expansão para todos os Estados e para o Distrito Federal, atendendo aproximadamente 2 mil escolas.³⁷

Destaca-se, no âmbito da Política Nacional de Educação infantil, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) que, instituído em 2007, integra as ações do PDE e presta assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos Municípios. O Proinfância contribui para construção e reforma de escolas e aquisição de equipamentos e mobiliário para garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas públicas em condições adequadas de funcionamento. Para o exercício de 2011, encontrava-se em fase de conclusão 537 unidades escolares com investimento de, aproximadamente, R\$ 136,5 milhões. Ainda em 2011, no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), foram investidos recursos para a edificação de 1.507 pré-escolas. Em 2012, foram investidos R\$ 1,4 bilhão para aplicação em 1,5 mil unidades escolares. Para o período de 2011-2014, foram R\$ 7,6 bilhões no Programa.³⁸

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) objetiva suplementar a educação por meio da oferta de alimentos e de ações de educação alimentar e nutricional, visando ao crescimento e ao desenvolvimento dos estudantes, além de contribuir com a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis. Em 2011, o PNAE atendeu 483 milhões de alunos da educação básica, o que equivale a um aumento de 2,5 milhões de alunos em relação ao previsto, totalizando um investimento de R\$ 3,2 bilhões. Foram, ainda, realizadas diversas capacitações com atores envolvidos no PNAE, com destaque para os seminários realizados em várias regiões metropolitanas do País para orientações sobre a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos, conforme inovação prevista pela Lei nº 11.947, de 16/06/09.

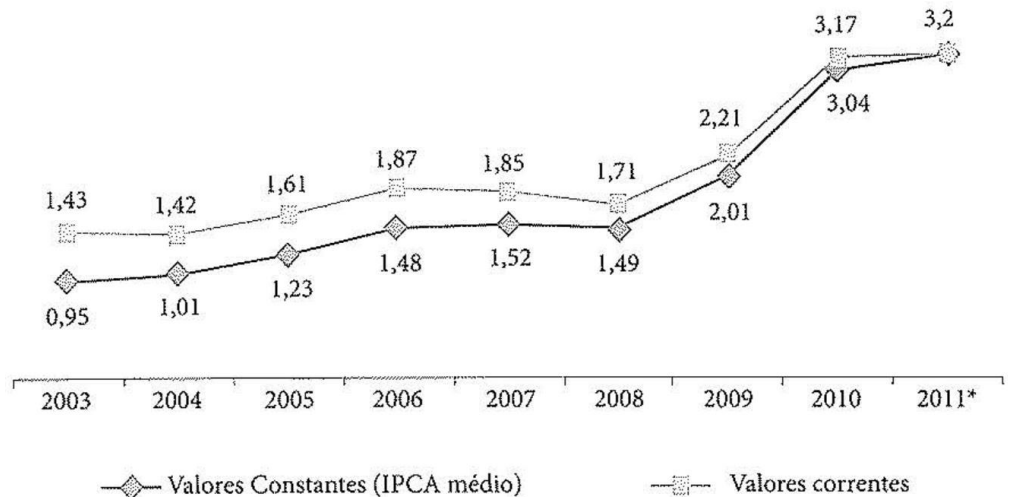
³⁷ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

³⁸ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

Para 2012, foram destinados ao atendimento a 49,9 milhões de alunos, com o investimento de R\$ 3,5 bilhões, e a realização de 12 capacitações para 5,4 mil participantes de cerca de 1,5 mil municípios.³⁹

PNAE - Recursos Investidos (R\$ bilhões)

Pnae – Recursos Investidos (R\$ bilhões)



Fonte: FNDE/MEC

* Dotação autorizada/LOA

Por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), executado em ciclos trienais alternados e que visa prover as escolas públicas de ensino fundamental com livros didáticos, dicionários e obras complementares de qualidade, em 2011 foram adquiridos mais de 35 milhões de exemplares de livros, com um investimento de aproximadamente R\$ 443 milhões. No ano de 2014, foram adquiridos e distribuídos acervos de obras complementares, direcionados às turmas de alunos de 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental, o que totaliza 17,3 milhões de exemplares. Foram adquiridos, também, dicionários brasileiros de Língua Portuguesa adequados aos alunos de toda a educação básica da rede pública, totalizando 4,9 milhões de exemplares para o ensino fundamental. Com um orçamento previsto de R\$887 milhões, a proposta é a aquisição de 122,7 milhões de livros. Com vistas à garantia do atendimento a todos os alunos e à promoção da educação pública inclusiva, serão distribuídas

³⁹ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

também versões acessíveis (áudio, Braille e MecDaisy) dos livros aprovados e escolhidos no âmbito do PNLD.⁴⁰

Adicionalmente, o Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de jovens e Adultos (PNLDEIA) produziu e distribuiu mais de 14 milhões de livros didáticos para alunos de alfabetização do Programa Brasil Alfabetizado (PEA) e da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), tendo sido investidos R\$ 303,4 milhões. Para o PNLD EIA 2012, realizada a complementação do PNLDEIA 2011, com aquisição de 6.565 milhões de livros, com recursos na ordem de R\$ 82 milhões.⁴¹

Considerando ainda as especificidades da organização pedagógica e a realidade sociocultural das populações do campo, em 2011 foi lançado o primeiro Edital do Programa Nacional de Livro Didático (PNLD Campo), que beneficiou, no ano letivo de 2013, mais de 3,2 milhões de estudantes do ensino fundamental do campo.

O Programa Nacional do Livro Didático Ensino Médio (PNLD-EM) objetiva prover as escolas de ensino médio das redes federal, estadual, municipal e distrital de livros e materiais didáticos e de referência, com vistas a garantir a qualidade do ensino público. Em 2014, foram distribuídos, aproximadamente, 60 milhões de exemplares e realizado um investimento superior a R\$ 720 milhões. Haja vista que o Programa é executado em ciclos trienais alternados, em 2015 ocorre o atendimento integral dos alunos do ensino médio, com aquisição e distribuição de 34,8 milhões de livros, num investimento de R\$ 368 milhões.⁴²

Com vistas a democratização do acesso às fontes de informação, à promoção e ao fomento à leitura, à formação de alunos e professores leitores e ao apoio à atualização e ao desenvolvimento profissional do professor, o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) provê as escolas públicas da educação básica das redes federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal com acervos bibliográficos e materiais didáticos de referência e de qualidade. Foram adquiridos, em 2014, mais de 12 milhões de livros com investimentos de, aproximadamente, R\$ 81,7 milhões. Em 2015, está prevista a aquisição de 19 milhões de exemplares de periódicos para as bibliotecas das escolas públicas, bem como a aquisição de 9

⁴⁰ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

⁴¹ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

⁴² Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

milhões de livros de orientação do ensino em cada disciplina da educação básica para distribuição aos professores da rede pública.

Com vistas à implementação da Política Nacional de Educação Especial, o Governo Federal apoia os sistemas de ensino com programas e ações voltados à formação docente e com recursos para a eliminação de barreiras pedagógicas, atitudinais, físicas e nas comunicações, que garantem o pleno acesso e a participação dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação no ensino regular.

O Projeto Livro Acessível promove a acessibilidade ao Livro. Em 2014, foram adquiridos cerca de 1,5 mil laptops para estudantes cegos do ensino fundamental, médio, EJA e profissional. Aos Centros de Apoio Pedagógico aos Alunos com Deficiência Visual (CAPS) são disponibilizados recursos para a produção de materiais didáticos acessíveis, na ordem de R\$ 3 milhões por ano.⁴³

Visando apoiar também a adequação arquitetônica e a aquisição de recursos de tecnologia assistiva para a promoção da acessibilidade no ambiente escolar, o Programa Escola Acessível disponibiliza recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Em 2014, foram contempladas 12 mil escolas da rede pública de ensino regular com matrículas de estudantes, público-alvo da educação especial e, em 2015, a previsão é atender mais 10 mil escolas, com investimento na ordem de R\$ 100 milhões.⁴⁴

Complementarmente, o Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais disponibiliza equipamentos, mobiliários, recursos de acessibilidade e materiais didáticos e pedagógicos às escolas públicas com matrícula, no ensino regular, de estudantes público-alvo da educação especial. Em 2014, foi iniciado o processo licitatório para aquisição de 13,5 mil salas de recursos multifuncionais e 1,5 mil kits para o atendimento educacional especializado de estudantes com deficiência visual, com recursos no valor de R\$ 143 milhões. Em 2015, será feita a atualização de 9 mil salas de recursos multifuncionais implantadas, conforme estabelecido no Plano Viver sem Limites, o qual prevê 17 mil novas salas e atualização de 28

⁴³ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

⁴⁴ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

mil salas até 2016, visando elevar de 229 mil para 378 mil o número de crianças e adolescentes nas salas de aula do País.⁴⁵

Por fim, o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade apoia financeiramente a formação de gestores e educadores dos sistemas educacionais inclusivos, realizada em parceria com 166 Municípios-polo. Em 2014, o Programa disponibilizou, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), R\$ 14,9 milhões para formação desses profissionais. Para 2015 está previsto o repasse de recursos na ordem de R\$ 25,5 milhões para a formação continuada.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) contribui com o acesso e a permanência dos alunos nos estabelecimentos escolares da educação básica pública, residentes em área rural, que utilizam o transporte escolar. Custeia despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipal, estadual ou distrital e com a contratação de serviços terceirizados de transporte, levando em consideração o número de alunos informados no Censo Escolar. Em 2014 foram atendidos 5.016 Municípios, com um investimento de aproximadamente R\$ 574 milhões.⁴⁶

Para 2015, está previsto o investimento de R\$ 644 milhões para atender 5,6 mil Municípios, bem como a intensificação do monitoramento do Programa e a realização de capacitações junto às entidades executoras, de forma a orientar e reforçar aplicação dos recursos e a prestação de contas dos valores repassados pelo MEC.⁴⁷

O Programa Caminho da Escola tem o objetivo de renovar e padronizar a frota de veículos escolares, de forma a garantir a segurança e a qualidade do transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar. Existem três formas para Estados e Municípios participarem do Caminho da Escola: i) com recursos próprios, bastando aderir ao pregão; ii) via convênio firmado com o MEC; e iii) por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que disponibiliza linha de crédito especial para a aquisição de ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.⁴⁸

⁴⁵ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

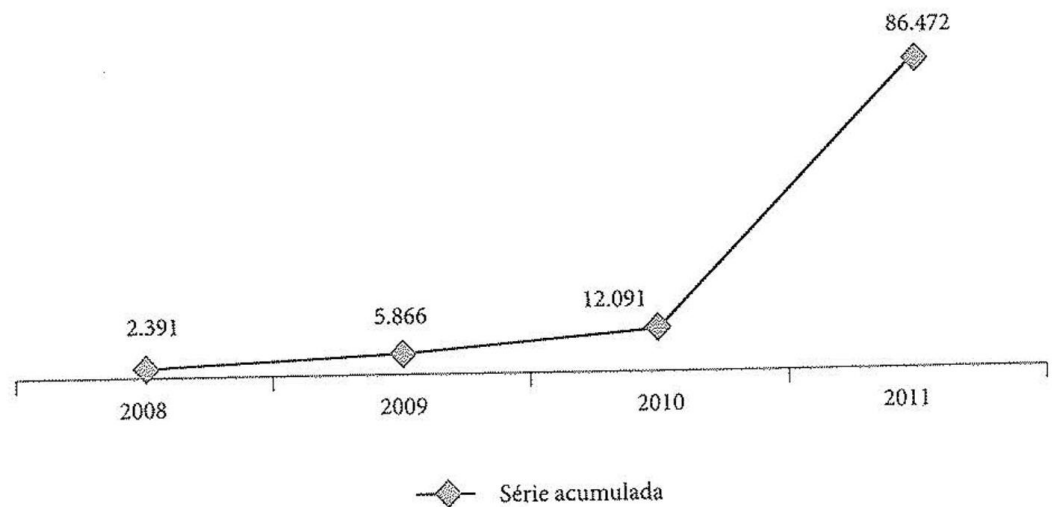
⁴⁶ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

⁴⁷ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

⁴⁸ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

Em 2014, foram adquiridos 1.646 ônibus, por meio dos Territórios da Cidadania e de convênios; 84.416 bicicletas e 410 lanchas, totalizando R\$ 380 milhões. Para 2015, está previsto um investimento de R\$ 600 milhões para a aquisição de 3 mil ônibus escolares, R\$ 62,6 milhões para a aquisição de 200 mil bicicletas e 200 mil capacetes; e de R\$ 196 milhões para a aquisição de 800 lanchas escolares.

Caminho da Escola – Número de Veículos Adquiridos



Fonte: FNDE/MEC

Visando elevar a qualidade dos ensinos fundamental e médio, o Governo Federal fomenta a realização de olimpíadas. Destaca-se a Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas, voltada para alunos da 5ª a 8ª série (6º ao 9º ano) do ensino fundamental e aos alunos do ensino médio das escolas públicas municipais, estaduais e federais, com a finalidade de estimular o estudo da Matemática entre alunos e professores de todo o País. Em 2014, realizou-se a 10ª edição do evento, que contou com mais de 18 milhões de inscritos, oriundos de 44.691 escolas. Para a 11ª edição, prevista para 2015, espera-se a ampliação do número de inscritos em relação à edição de 2014.

Outro destaque é a Olimpíada de Língua Portuguesa Escrevendo o Futuro, que, em anos pares, promove um concurso de produção de texto nos gêneros poema, memórias literárias, crônica e artigo de opinião, para alunos entre o 5º ano do ensino fundamental e o 3º ano do ensino médio das escolas públicas. Nos anos ímpares, proporciona aos professores inscritos oportunidades de formação à distância e presencial e atende a diversos agentes educacionais, consubstanciando-se em uma estratégia de mobilização. Para 2015, está prevista a realização da 7ª edição da Olimpíada de Língua Portuguesa.

O Prêmio Professores do Brasil consiste na seleção e premiação das melhores experiências pedagógicas desenvolvidas ou em desenvolvimento por professores das escolas públicas e das instituições educacionais comunitárias, filantrópicas e confessionais, conveniadas aos sistemas públicos de ensino, em todas as etapas da educação básica. A 8ª edição do Prêmio, em 2014, alcançou 1.616 inscrições, das quais 40 experiências foram condecoradas.

A previsão para 2016 é a realização da 10ª edição e a publicação de uma revista cujo conteúdo contempla as experiências premiadas nas edições anteriores, como forma de intensificar as estratégias de incentivo à participação dos professores.⁴⁹

Consolidado como um efetivo instrumento de ampliação e interiorização da oferta de cursos de educação superior no Brasil, particularmente na formação de professores, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), integrado por 101 Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes) e 618 polos de apoio presencial ativos, distribuídos em todas as unidades da Federação, oferta 635 cursos, dos quais 299 de graduação, com ênfase nas licenciaturas voltadas para as áreas curriculares da educação básica e 336 de pós-graduação lato sensu, aperfeiçoamento e extensão. São 190 mil alunos matriculados, dos quais 70% estão em cursos de formação inicial e continuada de professores. Mais de 44 mil professores da educação básica da rede pública participam de cursos no sistema UAB, incluindo os inscritos no âmbito do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) e cerca de 23 mil bolsistas ativos no sistema. Para 2016, está prevista a ampliação da oferta de vagas na UAB e de cursos de mestrado profissional.

O Parfor promove a formação inicial dos professores em exercício na rede pública de educação básica, em cumprimento ao exigido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Há 1.421 turmas implantadas com mais de 50 mil alunos matriculados em 86 Instituições de Ensino Superior (IES). O Parfor está em processo de expansão e consolidação e em 2015 está prevista uma ampliação do número de IES participantes para 100 e o de matriculados, para cerca de 60 mil.⁵⁰

Por meio do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) foram concedidas desde sua criação, em 2007, mais de 30 mil bolsas a estudantes de graduação. A

⁴⁹ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

⁵⁰ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

avaliação do Programa mostra articulação entre teoria e prática, diálogo entre instituições de ensino superior e escolas da rede pública, renovação dos currículos das licenciaturas e oportunidade de educação continuada para coordenadores e supervisores a meta para 2016 é ampliar o número de bolsistas para 45 mil.

O Programa de Consolidação das Licenciaturas (PRODOCÊNCIA) concluiu o apoio a 47 projetos institucionais e manteve mais 74 em vigência, envolvendo 455 licenciaturas. Pela repercussão do Programa na comunidade acadêmica, está previsto o lançamento de um novo edital para 40 projetos.⁵¹

A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (RENAFOR) oferece cursos de formação continuada a professores de educação básica em exercício, diretores de escolas, equipe gestora e dirigentes dos sistemas públicos de educação. O apoio aos Estados e Municípios concretiza-se por meio de financiamento às instituições federais e estaduais. Para finalizar todas as ações programadas em 2014, houve a descentralização em 2014 de mais de R\$ 283 mil para essas instituições, com o objetivo de formar 4.930 cursistas. Em 2016, a previsão é formar 3.035 professores em todas as áreas do conhecimento da educação básica.

Inserido no âmbito da Política Nacional de Formação de Professores para a Educação Infantil, o Curso de Especialização em Educação Infantil tem parceria com as IES e as secretarias municipais de educação e beneficia, com cursos em nível de especialização, professores, coordenadores, diretores de creches e pré-escolas da rede pública e equipes de educação infantil dos sistemas públicos de ensino. A oferta do curso iniciou em 2014, com a adesão de 13 universidades e um total de 2.955 professores matriculados. Em 2015, mais quatro universidades integraram a iniciativa com em total de 160 cursistas e a previsão para 2016 é ampliar para todos os Estados e formar dois mil professores das redes públicas.

O programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil) propõe a formação de professores da educação infantil em exercício nas creches e pré-escolas, na modalidade Normal, em nível médio e a distância. Para sua implementação o Programa conta com universidades parceiras distribuídas entre os entes federados. Em 2014,

⁵¹ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

8.234 cursistas finalizaram o curso. A previsão para 2015 é formar 9.983 professores das redes públicas e a ampliação do programa a todos os Estados.⁵²

O Pró-Letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação tem como objetivo a melhoria da qualidade da aprendizagem da leitura e da escrita e da matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental. É realizado em parceria com universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com a adesão dos Estados e Municípios. No período de 2013 e 2014 alcançou 5.156 cursistas formados.

A previsão para 2015 é formar 40 mil professores das escolas públicas. Já o Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar II) destina-se à capacitação de professores dos anos/séries finais do ensino fundamental da rede pública de ensino, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, por meio da distribuição dos materiais e do repasse de recursos financeiros para as universidades parceiras. Em 2014 foram formados aproximadamente 18 mil cursistas, na modalidade semipresencial. A previsão para 2015 é formar 16.715 professores das redes públicas de ensino.⁵³

No tocante à formação continuada de professores das salas de recursos multifuncionais e do ensino regular, destaca-se o Programa de Formação Continuada de Professores em Educação Especial que, em parceria com as Ipes, ofertou, em 2014, aproximadamente nove mil vagas em cursos de aperfeiçoamento pela UAB, com recursos da ordem de R\$ 5,4 milhões. Pela Renafor foram ofertadas mais 3,2 mil vagas em 17 cursos, com investimento superior a R\$ 835 mil.

Mediante oferta de educação em tempo integral e envolvendo diversas atividades optativas, o Programa Mais Educação contribui para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados na educação básica. No período de 2008 a 2014, o Programa atendeu 14.995 escolas e mais de três milhões de estudantes. A previsão para 2015 é atender em torno de 15 mil escolas novas (10 mil urbanas e 5 mil do campo), alcançando a meta de 30 mil escolas e cerca de 6 milhões de estudantes.

Por fim, o Programa Escola Aberta incentiva a abertura das escolas nos finais de semana, proporcionando espaços alternativos para o desenvolvimento de atividades de

⁵² Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

⁵³ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

cultura, esporte, lazer e geração de renda, complementares às ações educacionais. A implementação se realiza por meio de cursos de formação em parceria com as secretarias estaduais e municipais e universidades e a cooperação técnica da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura -Unesco. Em 2014, foram atendidas 2.261 escolas por meio de 110 instituições parceiras. Em 2015, há previsão de atingir 5 mil escolas, em parceria com o Programa Mais Educação.⁵⁴

A expansão do ensino superior no Brasil nos últimos anos é resultante do reconhecimento pelo Governo do papel estratégico da educação para o desenvolvimento econômico e social do País. O Censo da Educação Superior explicita de forma incontestável essa realidade. Em 2014, atingiu-se o número de 6,38 milhões de matrículas em 29.507 cursos de graduação, presenciais e a distância, ofertados em 2.377 Instituições de Ensino Superior. Esses resultados refletem o fomento dado, principalmente, às ações de expansão da rede de educação superior e ampliação da oferta de vagas nas instituições de ensino por meio da implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Ressalte-se que a interiorização do ensino superior tem sido uma das principais diretrizes dessa expansão com vistas à diminuição das desigualdades sociais e regionais.⁵⁵

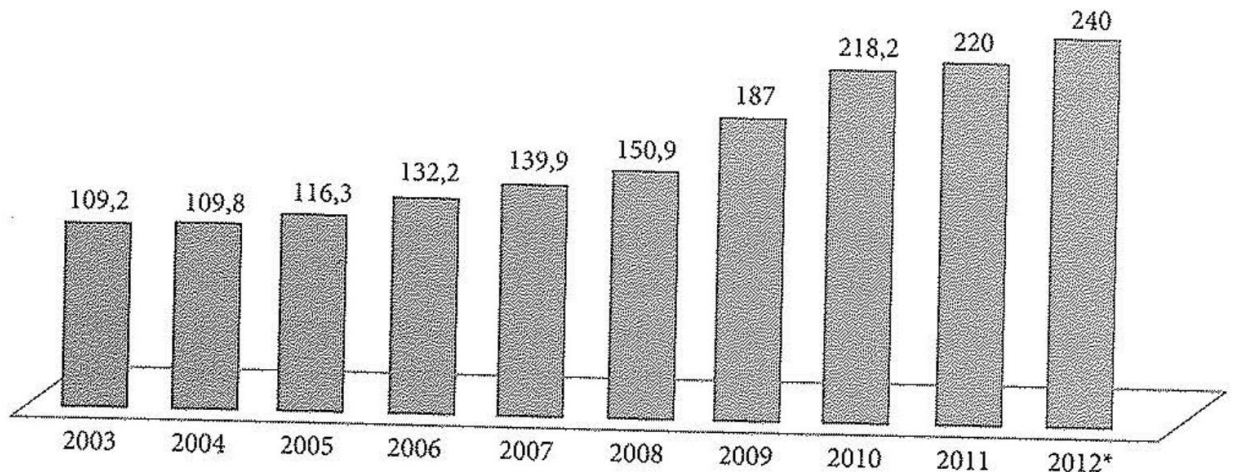
O Reuni amplia o acesso e a permanência na educação superior, por meio de ações que contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a expansão da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão. Com o término do Reuni, em 2014, o Governo Federal elaborou uma nova proposta de reestruturação e expansão, considerando as dimensões: reestruturação acadêmico-curricular; inovação pedagógica; mobilidade intra e interinstitucional; compromisso social das Ipes, e articulação entre graduação, pós-graduação e os demais níveis educacionais. Para 2015 está previsto um investimento de R\$ 1,2 bilhão, destinado ao Reuni e ao plano de reestruturação e expansão das Ifes. A meta é criar 20 novos campi, implantar quatro novas IFES que aguardam a aprovação do Projeto de Lei destinado a sua criação, bem como continuar o processo de implantação das quatro instituições recém-criadas (Unila, Unilab, UFFS e Ufopa), Em 2013,

⁵⁴ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

⁵⁵ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

foram ofertadas pelo Reuni, aproximadamente, 220 mil vagas nos cursos de graduação e para 2014 estima-se um aumento desse quantitativo em torno de 10%.⁵⁶

Vagas em Graduação Presencial em Universidades Federais (em milhares)



Fonte: Inep e Sesu/MEC

(*) Valor estimado

Ainda com vistas a promover a expansão do acesso ao ensino superior, o Governo Federal deu continuidade ao Programa Universidade para Todos (ProUni), que em 2014 concedeu 170.691 bolsas, integrais e parciais, a jovens de baixa renda em cursos de graduação em instituições privadas de educação superior. Entre 2011 e o segundo semestre de 2014, o ProUni concedeu 912.904 bolsas de estudo. Para 2015, estavam previstas a oferta de 180 mil bolsas de estudo integrais e parciais do ProUni, dependendo do contingenciamento do governo.

Complementarmente, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) vem ampliando o acesso ao ensino superior por meio de financiamento para estudantes regularmente matriculados em instituições cadastradas no Programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. Em 2014, já em novo formato, o Fies firmou 126 mil novos contratos, beneficiando, inclusive, seis mil bolsistas parciais do ProUni, com investimentos de R\$ 1,7 bilhão. Desde o início do Fies, em 2001, já foram firmados 741 mil

⁵⁶ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 25/ 08/ 2015.

contratos de financiamento e, em 2015, prevê-se a concessão de financiamento estudantil a 180 mil estudantes matriculados em instituições privadas. O que deve sofrer cortes também.

Ainda no intuito de ampliar e democratizar as condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal, vem sendo implementado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O Programa viabiliza a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribui para a melhoria do desempenho acadêmico por meio de assistência às áreas de moradia estudantil, transporte, saúde, alimentação, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.

Em 2014, foram investidos R\$ 395 milhões para atender com o Programa estudantes em todo o País e, para 2015, estavam previstos recursos na ordem de R\$ 500 milhões.

Contribuindo para combater as desigualdades sociais e regionais no acesso à educação superior, o Sistema de Seleção Unificada (SISU), sistema informatizado que seleciona candidatos às vagas disponibilizadas pelas Ipes com base nas notas obtidas no Enem, conta com duas edições por ano, tendo totalizado 109.461 vagas em 2011. Para 2015, estava prevista a oferta de 130 mil vagas em instituições públicas de ensino superior pelo Sisu.⁵⁷

O crescimento da educação superior no Brasil implicou a necessidade de maior regulação e supervisão para garantir a qualidade da oferta. Várias ações foram realizadas pelo MEC visando disciplinar o processo de regulação e o aprimoramento das políticas e instrumentos que permitem o tratamento tempestivo dos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, credenciamento e credenciamento de instituições.

A efetividade das ações de supervisão pode ser observada pela suspensão, em 2014, de 10.912 vagas em 136 cursos que apresentaram Conceito Preliminar de Curso (CPC) inferior a três numa escala de 1 a 5, ou ainda pela redução de mais de 600 vagas em cursos de medicina que não apresentaram as melhorias e garantias de qualidade exigidas.

Para 2015, está prevista a atualização dos mecanismos regulatórios, aderentes às expectativas do PNE, a capacitação de Procuradores Institucionais, a avaliação comparativa da regulação superior com sistemas similares dos países participantes da União Europeia ,

⁵⁷ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

Mercosul e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio -Nafta, e a elaboração de Manuais e Normas da Regulação.

Com objetivo de apoiar as instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão, o Programa de Extensão Universitária (Proext) apoiou 709 propostas em 2014, em todo o território nacional, com um orçamento total de R\$ 70 milhões. Para o ano de 2015, projeta-se o apoio a 710 propostas de extensão universitária.

O Programa de Educação Tutorial (PET), formado por grupos tutoriais de aprendizagem, apoia atividades acadêmicas que integram ensino, pesquisa e extensão, propiciando a realização de atividades extracurriculares que complementam a formação acadêmica do estudante e atendem às necessidades do próprio curso de graduação. Em 2014, além da manutenção dos 428 grupos existentes, foram criados mais 352 novos grupos, chegando a 780 grupos apoiados. Em 2015, serão apoiados 840 grupos com um montante de R\$ 65 milhões.⁵⁸ Isso eram os planos feitos anteriores a crise econômica, tais metas podem ser revistas.

Como instrumento para o fomento da qualidade do ensino superior e para a pesquisa, o Portal de Periódicos tem proporcionado o acesso à informação científica e tecnológica a usuários de 326 instituições públicas e privadas, entre universidades, centros de pesquisa e órgãos de Governo. Estiveram disponíveis, em 2014, mais de 30 mil periódicos em textos completos, 130 bases referenciais e de resumos, 104 bases com dados de livros eletrônicos e 10 bases de patentes. Em 2014, registrou-se um montante de 70,3 milhões de acessos, o que representa 232 mil acessos diários. O investimento do Portal foi da ordem de R\$ 149,5 milhões. Com vistas a atender à crescente criação de novos cursos de pós-graduação com recomendação do MEC, em 2015 está previsto um orçamento em torno de R\$ 177 milhões de reais. Esse aumento ocorre em razão da assinatura de novos conteúdos para atendimento à demanda da comunidade científica, bem como o crescimento do número de usuários participantes, pois 365 instituições terão direito ao acesso ao Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Com a expansão tanto da quantidade de usuários quanto do conteúdo assinado, está previsto o aumento do número de acessos para aproximadamente, 75 milhões.⁵⁹

⁵⁸ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 25/ 08/ 2015.

⁵⁹ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 25/ 08/ 2015.

Tendo em vista a importância da produção do conhecimento científico para a solução dos grandes desafios educacionais, econômicos e sociais do país, o Governo Federal continuou a expandir sua política de apoio e fomento à pós-graduação brasileira, mediante a formação de pessoal de alto nível no País e no exterior, e a implementação de diversas ações indutivas para suporte ao desenvolvimento de projetos de pesquisa científica e tecnológica em áreas estratégicas:

Nanobiotecnologia, TV Digital, Defesa Nacional, Engenharias, Cultura, Administração, Saúde, Ciências do Mar, Toxinologia e Parasitologia Básica, e Pesquisa Agropecuária, Capes-Embrapa.

O Sistema Nacional da Pós-Graduação -SNPG alcançou a marca de 4.747 cursos reconhecidos, 2.765 de Mestrado Acadêmico, 1.619 de Doutorado e 363 de Mestrado Profissional, distribuídos em 3.181 programas de pós-graduação, nos quais participam aproximadamente 62 mil docentes e mais de 180 mil discentes nos três níveis. O SNPG manteve-se em franco crescimento, considerando-se que em 2014 foram protocoladas 735 propostas de novos cursos originados de várias regiões do País.

Ainda em 2014, foram concedidas 70.493 bolsas de estudos no País, sendo 40.952 de mestrado, 25.969 de doutorado, 3.458 de pós-doutorado e 114 de Professor Visitante Nacional Sênior.⁶⁰

Destacam-se, ainda, as 10.987 bolsas concedidas pelo Programa Bolsas para Todos, direcionadas a alunos de mestrado e doutorado de programas de pós-graduação de todas as regiões do país, com ênfase nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O Programa de Excelência Acadêmica -Proex, em consonância com as diretrizes da política industrial, tecnológica e de comércio exterior, apoiou 216 programas de pós-graduação *stricto sensu* (39 novos em 2014) com notas 6 ou 7 em duas avaliações trienais consecutivas, totalizando um investimento de R\$ 117 milhões.

Ainda em relação à pós-graduação, em 2014 foram aprovadas 54 propostas de Mestrado e Doutorado Interinstitucional (Minter/Dinter), com a finalidade de formar mestres e doutores fora dos centros mais consolidados de ensino e pesquisa, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico-cultural, científico-tecnológico e de inovação mais simétrico no país.

⁶⁰ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 26/ 08/ 2015.

Já o Programa de Apoio a Eventos no País (Paep) destinou cerca de R\$ 27 milhões para a realização de mais de 1,4 mil eventos científicos, tecnológicos e culturais relacionados à pós-graduação e à formação de docentes da educação básica. Em 2015, estima-se um aumento nos recursos do Paep devido à demanda crescente da comunidade científica em busca de apoio à realização de eventos.

Para fomentar a produção de estudos e pesquisas e a formação de pós-graduados em educação, em nível de mestrado e doutorado, o MEC conta com o Observatório da Educação, que em 2014 teve seu escopo ampliado, incluindo nas pesquisas alunos de licenciatura e professores de escolas públicas de educação básica. Somados os editais em andamento, em 2014 foram apoiados 117 projetos que alcançam 183 instituições de ensino superior e 207 programas de pós-graduação, com a concessão de 1.848 bolsas. Em 2015 seria lançado edital para atender a 80 novos projetos, mas por força do contingenciamento dos recursos foram suspensos.⁶¹

Por fim, o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF) priorizou em 2014 a realização de obras de reforma da infraestrutura física e recuperação tecnológica dos 46 hospitais do sistema, por meio da aquisição de equipamentos, aprimorando a inserção desses estabelecimentos nas redes de atenção do SUS.

Com vistas ao cumprimento de suas metas de assistência, ensino, pesquisa e gestão hospitalar, foi desenvolvido o projeto Consultórios Itinerantes, integrando-se ao Programa de Saúde na Escola, com atenção especializada nas áreas de odontologia e oftalmologia para os alunos de escolas de educação básica públicas distantes dos grandes centros, e ao desenvolvimento dos Aplicativos de Gestão Hospitalar Universitários, já em fase de implantação. A meta para 2015 é a reativação de leitos e a recomposição do quadro de pessoal para os hospitais universitários federais, bem como a expansão dos programas de residências médicas, por meio do programa Pró-Residência, e de residências multiprofissionais e em áreas profissionais da saúde. A previsão é aumentar o total de bolsas em residências em saúde de 94.788, em 2014, para 104.580 bolsas anuais concedidas. Destaca-se também a Lei nº 12.555, de 15 de dezembro de 2011, que autoriza a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), responsável por gerir os hospitais universitários das Instituições Federais de Ensino. A EBSERH tem por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar e ambulatorial, além de dar apoio ao ensino, à pesquisa e à

⁶¹ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 28/ 08/ 2015.

extensão ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública sem interferir na autonomia universitária.

3.3 Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos

Dados do Censo 2010 revelam uma queda no número de analfabetos da população de 15 anos ou mais de idade nos últimos dez anos, passando de 13,63% em 2000 para 9,6% em 2010. Apesar do avanço, ainda há muito a ser feito para a erradicação do analfabetismo no Brasil. Para tanto, o Governo vem adotando políticas públicas em parceria com os sistemas estaduais e municipais de ensino, visando elevar o nível de alfabetização e de escolaridade dessa população.⁶² A Organização-Não Governamental- ONG, Todos pela Educação informa que passados 5 anos, o índice de analfabetismo estacionou em 9% da população. Todavia o governo federal lança seus programas e diz que está atuando para conter o déficit.

O Programa Brasil Alfabetizado (PEA), desenvolvido em parceria com os sistemas estaduais e municipais de educação, atendeu mais de 1,6 milhão de pessoas com 15 anos ou mais no ciclo de 2010, em 131 mil turmas de alfabetização, investindo cerca de R\$ 531 milhões. Durante o ciclo 2014, foram atendidas aproximadamente 2,3 milhões de pessoas, contemplando os 26 Estados, o Distrito Federal e 1.308 Municípios. Para atendimento às populações mais vulneráveis, foram pactuadas ações integradas de alfabetização, elevação de escolaridade, qualificação profissional e formação em direitos humanos, a serem desenvolvidas em 2015 para beneficiar catadores de materiais recicláveis.⁶³

Com relação à formação de professores para a EJA, em 2014 foram ofertados cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização aos docentes das redes públicas de ensino, nas modalidades presencial e a distância, em parceria com Instituições Públicas de Ensino Superior, totalizando 11.825 vagas.

Nos últimos anos, a educação profissional e tecnológica vem sendo reconhecida como um dos pilares para o desenvolvimento do país, o acesso à renda e o fortalecimento do mercado interno e da indústria nacional, justificando assim, o processo de reformulação e expansão ocorrido.

⁶² Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

⁶³ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

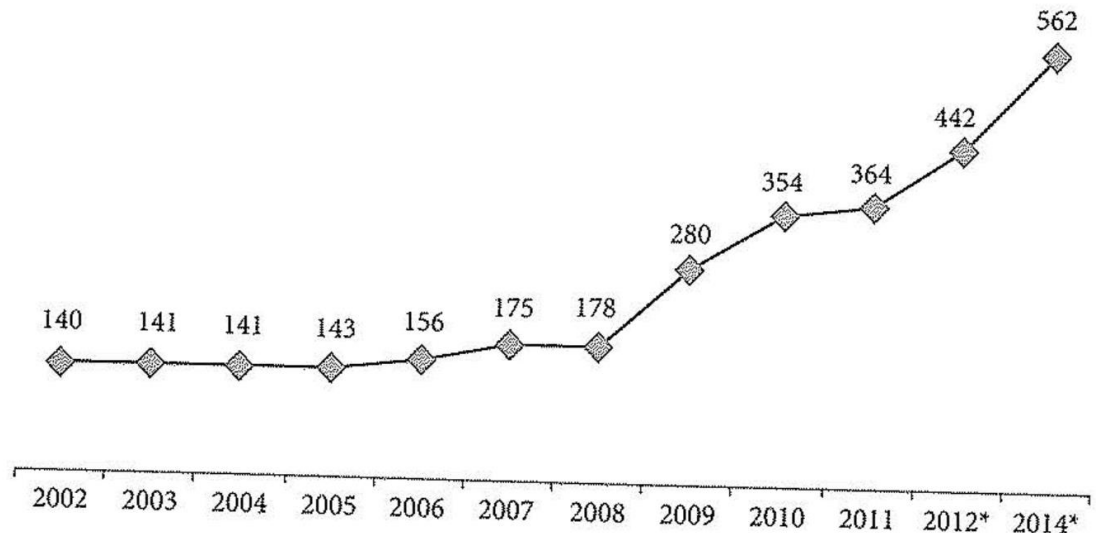
Destaca-se, em 2011, o lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego -Pronatec, que teve como objetivo expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos técnicos e profissionais de nível médio, e de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores.

O Pronatec intensifica a expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com a previsão de construção de 208 novas unidades, com a expectativa de inauguração de 88, até 2015. Este quantitativo, adicionado as 354 unidades preexistentes, eleva para 562 o número de Institutos distribuídos em todo o território nacional, expandindo o atendimento direto para mais de 600 mil estudantes. Além disso, haverá a expansão das redes estaduais de educação profissional e conseqüente ampliação de vagas mediante investimento superior a R\$ 1,8 bilhão para a construção de 176 escolas técnicas estaduais, reforma, ampliação e compra de equipamentos de outras 543 unidades, além da entrega de 635 laboratórios e a formação de 250 gestores e professores de escolas de EPT em todo Brasil.

Em relação à Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, em 2014 foi concluída a obra de 10 unidades, totalizando 364 unidades concluídas. Em 2015, serão inauguradas 78 unidades que, somadas a 364 preexistentes, totalizarão 442 unidades.⁶⁴

⁶⁴ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – número de unidades



Fonte: Setec/MEC

(*) Previsão

No contexto do Pronatec está prevista a oferta da Bolsa-Formação pelas redes públicas e pelas escolas do Sistema S para beneficiar estudantes do ensino médio, trabalhadores reincidentes no seguro-desemprego e pessoas beneficiadas pelos programas de inclusão produtiva, entre outros públicos. Em 2014, foram ofertadas 40 mil vagas de cursos de formação inicial e continuada. Para 2015, está prevista a oferta de 550 mil vagas em curso de formação inicial e continuada e 130 mil vagas de cursos técnicos.

Ainda em 2011, o então Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) teve seu escopo ampliado. Agora chamado Fundo de Financiamento Estudantil, passou a prover linha de crédito para estudantes egressos do ensino médio e empresas que desejem complementar a formação de seus funcionários com cursos técnicos e profissionalizantes de nível médio do Sistema S e de escolas privadas habilitadas.

Por fim, o Programa Brasil Profissionalizado possibilitou, em 2014, a instalação de 635 laboratórios científicos e tecnológicos e ofertou 200 matrículas em cursos de especialização e mestrado a profissionais das redes públicas estaduais de educação. Também finalizou as obras de construção de 20 escolas técnicas estaduais, bem como concluiu obras para a ampliação de 120 escolas técnicas e de ensino médio, totalizando um investimento de R\$ 340 milhões.

Para 2015, estão previstos a instalação de mil laboratórios científicos e tecnológicos, a oferta de cursos de especialização e mestrado a 350 profissionais da educação, a finalização de obras para a construção de 30 escolas técnicas e para a ampliação de 80 escolas técnicas e de ensino médio, e a equipagem de 100 escolas técnicas, com investimento superior a R\$ 340 milhões.⁶⁵

3.4 Educação e Diversidade

A educação é o meio mais eficaz para combater as desigualdades sociais e regionais, eliminar preconceitos de origem, raça, gênero, idade e outras formas de discriminação, promovendo o acesso da população ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade. Nesse contexto, entre as medidas adotadas pelo Governo Federal está o fomento à igualdade de acesso, de permanência e de sucesso nos sistemas educacionais, respeitando as especificidades regionais e a diversidade sociocultural e ambiental.

No âmbito da formação inicial e continuada de professores para atuação em escolas do campo, destaca-se o Programa de Apoio à Formação Superior de Professores que, em parceria com instituições públicas de educação superior, apoiou em 2014 a manutenção de 3.045 estudantes em cursos de licenciatura do campo - medida que será fortalecida em 2015. Ainda em 2014, o Programa PDDE Campo e Água disponibilizou recursos para realização de pequenos reparos, abastecimento de água potável e aquisição de recursos específicos as escolas. Foram atendidas mais de sete mil escolas do campo, quilombolas e indígenas, com investimento na ordem de R\$ 75,3 milhões. Para 2015, prevê-se investimento de aproximadamente R\$100 milhões.⁶⁶

O Programa de Apoio às Licenciaturas Indígenas (Prolind) visa qualificar e ampliar a oferta da educação básica nas aldeias. Em parceria com 20 Ipes, oferta 23 cursos para professores indígenas do ensino fundamental e médio, tendo formado 866 professores de 2008 a 2014. Em 2015, os cursos de Licenciaturas Interculturais serão institucionalizados na matriz da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).⁶⁷

⁶⁵ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 29/ 08/ 2015.

⁶⁶ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 30/ 08/ 2015.

⁶⁷ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 30/ 08/ 2015.

Adicionalmente, em 2015 serão implantados novos Territórios Etnoeducacionais (TEES), que têm como eixos de gestão a consideração das territorialidades dos povos indígenas, a garantia do protagonismo desses povos na formulação e acompanhamento das políticas, e a pactuação entre o MEC, os órgãos responsáveis pela educação básica e superior e as entidades da sociedade civil que atuam na educação escolar indígena.

Destaca-se, também, a construção de escolas do campo, quilombolas e indígenas, cujos projetos são apoiados por meio do PAR. Em 2014, foram beneficiadas 105 escolas, com recursos na ordem de R\$ 75,9 milhões. Em 2015 está previsto um investimento de R\$ 300 milhões.⁶⁸

A Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, estabelece a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira no currículo oficial da rede de ensino.

Com o objetivo de subsidiar os sistemas de ensino e pesquisadores no estudo e na aplicação da referida Lei, foram distribuídas oito mil coleções História Geral da África & bibliotecas públicas e universidades. Em 2015, serão publicados e distribuídos 130 mil exemplares da Síntese da Coleção História Geral da África às escolas públicas para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana.

Com relação à Educação Ambiental, em 2014, destaca-se a formação com foco na concepção das escolas como “espaços educadores sustentáveis”, com a oferta de 4.129 vagas e investimento de aproximadamente R\$ 604 mil. Em 2015, estão previstas a realização, nas escolas, das conferências preparatórias para a VII Conferência Nacional Infanto-juvenil pelo Meio Ambiente 2015; o desenvolvimento do projeto que promove a reflexão nas escolas e com a juventude acerca dos temas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20; e a previsão de cerca de R\$ 60 milhões às escolas para ações de sustentabilidade socioambiental, por meio do PAR e do PDDE Escola Sustentável.⁶⁹

Destacou-se também, em 2014, a formação continuada nas temáticas de gênero e diversidade sexual, direitos da criança e do adolescente e educação em direitos humanos para profissionais, da educação e conselheiros de direitos e da rede de proteção às crianças e adolescentes, com oferta de mais de 21 mil vagas e investimento em torno de R\$ 8,7 milhões. Para 2015, está prevista a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais em Direitos

⁶⁸ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

⁶⁹ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 08/ 2015.

Humanos e a ampliação da formação docente, bem como a elaboração de materiais pedagógicos para o enfrentamento a quaisquer formas de discriminação que possam ocorrer no ambiente escolar.⁷⁰

O Programa de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens Beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) é uma ação interministerial desenvolvida em parceria com Estados e Municípios.

Tem por objetivo verificar o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar de crianças e jovens beneficiários do PBF, além de estimular a permanência na escola e contribuir para a progressão e sucesso escolar desses estudantes. Em 2014, por meio do Sistema Presença, 17 milhões de estudantes de 6 a 17 anos foram acompanhados bimestralmente.

Em 2015, visando fortalecer o trabalho intersetorial, estão sendo desenvolvidas ações de apoio técnico e a formação continuada para aprimoramento da gestão compartilhada das condicionalidades do PBF, identificação e encaminhamentos para a superação dos motivos de baixa frequência à escola, da evasão ou do abandono.⁷¹

3.5 - Cooperação Internacional e Financiamento da Educação

Quanto às atividades da cooperação internacional, foram apoiados aproximadamente mil projetos de cooperação e cerca de 6 mil alunos receberam bolsas para desenvolver suas atividades no exterior. Em 2014, as ações de cooperação internacional totalizaram investimento de R\$ 253 milhões, valor 50% superior à execução total de 2013.

Contribuindo para a expansão dos programas no exterior e para a inserção do país no mercado mundial, o Governo Federal lançou em 2011 o programa Ciência sem Fronteiras. Destinado a consolidar, expandir e promover a internacionalização da ciência e da tecnologia, da inovação e da competitividade brasileiras, o programa prevê o intercâmbio e a formação de alunos de graduação e pós-graduação no exterior, podendo chegar a 101 mil bolsas, considerando recursos provenientes da iniciativa privada e entidades governamentais. Dessas, 40 mil serão financiadas pelo MEC.

⁷⁰ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 31/ 08/ 2015.

⁷¹ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 31/ 08/ 2015.

O primeiro edital de Graduação Sanduíche, específico do programa, foi lançado em parceria com o *Institute of International Education* e universidades americanas, e os bolsistas contemplados iniciaram suas atividades em janeiro de 2012. Outros editais abertos pela Capes e CNPq em 2014 ensejaram a mobilidade em universidades europeias - Alemanha, Itália, Reino Unido, França -, canadenses e americanas. No mesmo ano, foram enviados 686 bolsistas por meio de programas tradicionais no exterior, nas áreas prioritárias, em sua maioria para Estados Unidos, França, Alemanha e Portugal, bem como nas modalidades de graduação e doutorado sanduíche. Depois do lançamento desse programa, nos anos seguintes vários bolsistas reclamaram dos atrasos nos repasses dos valores concernentes as bolsas.

Ainda em 2014 foram assinados 67 acordos de cooperação com diversos países e, para 2015, estão em negociação mais 20 acordos.

Considerando a demanda dos programas tradicionais e das novas parcerias, incluindo as que se enquadram no âmbito do Programa Ciência sem Fronteiras, em 2014, houve a implementação de 10 mil novas bolsas para alunos brasileiros estudarem no exterior, sendo 1.500 de Pós-Doutorado, 2 mil de Doutorado Pleno, 3.500 de Doutorado Sanduíche e 3 mil de Graduação Sanduíche, orçados em R\$ 485 milhões.⁷²

O programa foi impactado pela crise econômica que abateu o Brasil, ocorreram atrasos nos repasses das bolsas em 2013 e 2014, com suspensão da concessão de novas bolsas previstas para 2015.

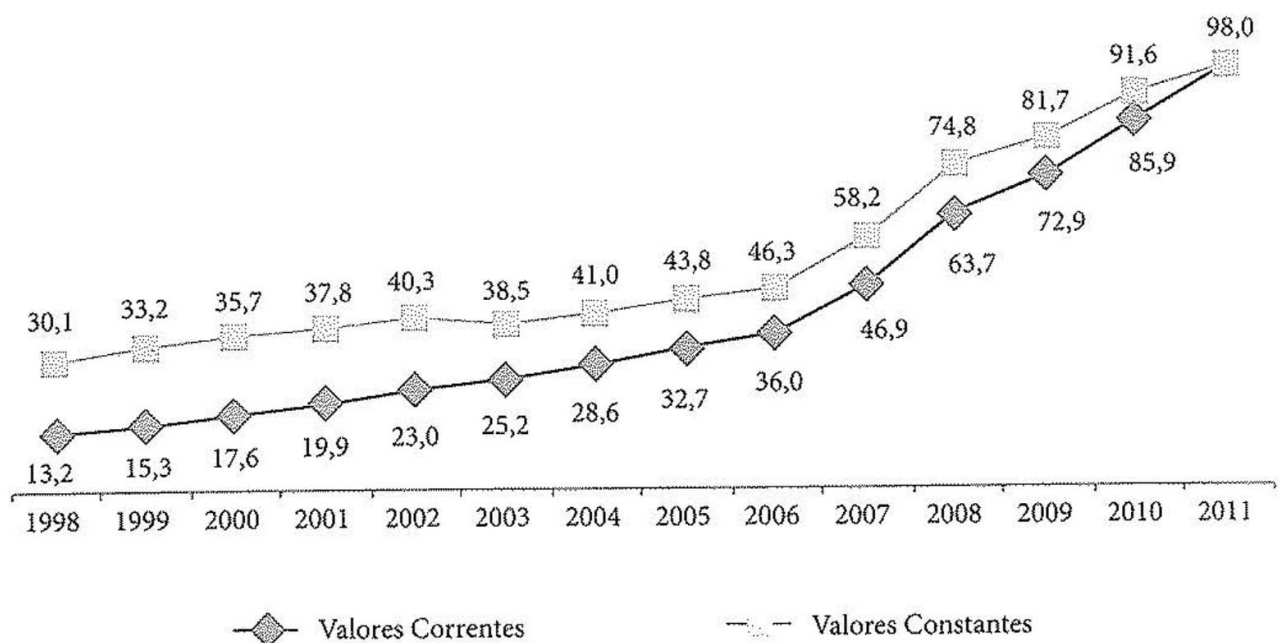
O Programa de Licenciaturas Internacionais (PLI) objetiva a capacitação de graduandos em licenciaturas por meio de dupla titulação, em parceria com o Grupo Coimbra e a Universidade de Coimbra, nas áreas de Física, Química, Biologia, Matemática, Português, Educação Física, Música e Teatro. O Programa já está em seu segundo edital, totalizando 65 projetos e 425 bolsistas.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, que tem como objetivo promover a inclusão sócio educacional na educação básica, da creche ao ensino médio. O Fundeb é formado por recursos provenientes de Impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como por parcela financeira de recursos federais, a título de complementação, de forma a assegurar o valor mínimo nacional por

⁷² Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 31/ 08/ 2015.

aluno/ano (R\$ 1.922,05, em 2014) a cada Estado, ou ao Distrito Federal, em que este limite mínimo não for alcançado com recursos dos próprios governos. Em 2014, o contingente de alunos considerados na distribuição dos recursos do Fundo foi de 45,3 milhões de matrículas da educação básica, nas redes estaduais e municipais de ensino de todo País. Já o total de recursos para o Fundeb foi de R\$ 98 bilhões, sendo R\$ 89,2 bilhões originários da contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios e R\$ 8,8 bilhões de recursos federais. Para 2015, estima-se um total de 42,4 milhões de alunos matriculados e um investimento de R\$ 114,3 bilhões, dos quais R\$ 104,9 bilhões são de contribuição dos entes federados e R\$ 9,4 bilhões são de recursos federais.

FUNDEB - Totais de Recursos (R\$ bilhões)



Fonte: FNDE/MEC Valores constantes atualizados pelo IPCA-Médio, base 2011.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) presta assistência financeira, em caráter suplementar, diretamente às escolas públicas estaduais, distritais e municipais da educação básica e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público, devidamente registradas. O Programa engloba várias ações e objetiva a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. As transferências de recursos do PDDE destinadas às escolas públicas rurais da educação básica e

às escolas públicas urbanas do ensino fundamental que cumpriram as metas intermediárias do Ideb para o exercício de 2014 é acrescida parcela extra de 50%, a título de incentivo. Em 2014, foram atendidas 167,5 mil escolas, com recursos na ordem de R\$ 3,6 bilhão. Para o exercício de 2015, está previsto o investimento de R\$ 1,6 bilhão para beneficiar cerca de 160 mil escolas de educação básica.

3.6 Democratização da Gestão Nacional da Educação

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) auxilia as escolas de ensino fundamental que se encontram abaixo da média nacional na identificação dos seus principais desafios e sugere ações que melhorem os seus resultados.

A implementação é feita por meio de uma ferramenta de planejamento estratégico, em articulação com o MEC e as Secretarias de Educação Estaduais e Municipais. Em 2014, foram beneficiadas mais de 19 mil escolas públicas estaduais e municipais, de todos os níveis da educação básica, com o repasse de R\$ 234 milhões.

Em 2015, o PDE Escola disponibilizará ferramenta de planejamento para todas as escolas públicas do Brasil que desejarem utilizar a metodologia, independentemente do repasse de recursos.

O Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação –Pradime- visa fortalecer a atuação dos dirigentes municipais de educação. São desenvolvidos cursos de formação presencial e a distância em parceria com Undime, Unicef e Unesco. Entre 2013 e 2014, houve a oferta em torno de 4,4 mil vagas nas cinco regiões do Brasil, totalizando 24 Estados, com a parceria de diversas universidades federais.

Vale destacar também o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública, que contribui para a formação e qualificação do gestor por meio de cursos de especialização, na modalidade de educação à distância.

Em 2014, das 32 universidades participantes, oito iniciaram novos cursos com a oferta de 3.911 vagas e 11 concluíram os cursos de Especialização em Gestão Escolar iniciados em exercícios anteriores, formando um total de 4.980 gestores. A previsão para 2015 é alcançar cerca de 30 mil gestores.

Ressalte-se, também, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, que desenvolve ações voltadas ao fortalecimento de conselhos e à participação das

comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas. Além disso, atua na formação continuada de técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, responsáveis pela implantação e fortalecimento dos conselhos escolares e pela formação continuada dos conselheiros. Os cursos são presenciais ou a distância e têm como parceiras Instituições Federais de Educação Superior. Em 2014, foi realizado o VI Encontro Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares em Brasília (DF) para a formação continuada dos técnicos das Secretarias de Educação. Em 2015, pretende-se ampliar o alcance do Programa, ofertando mais de 5 mil vagas.

Por fim, o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pro-Conselho), visa ampliar a capacidade de entendimento e de atuação dos conselheiros municipais de educação, fomentar a criação de novos Conselhos Municipais de Educação e consolidar uma estrutura educacional que possibilite a inclusão social com eficiência. Em 2014, a oferta atingiu o total de 1,2 mil vagas para o Curso de Extensão a Distância e Formação Continuada para Conselheiros Municipais de Educação, com a parceria das Universidades Federais do Piauí, Goiás e Minas Gerais. Para 2015, a previsão é ofertar mais de quatro mil vagas distribuídas por 11 Universidades.⁷³

3.7 Indicadores e Avaliações e Ações Integradas

O Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -Inep, realiza estudos, pesquisas, levantamentos estatísticos e avaliações que subsidiam a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas educacionais.

Na educação superior, foram realizadas em 2014 mais de 5 mil avaliações *in loco*, que dão suporte ao processo de avaliação da qualidade de cursos e instituições de ensino superior. O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes -Enade, por sua vez, avaliou 304.483 concluintes de 8.800 cursos de graduação oferecidos por instituições públicas e privadas das áreas de licenciaturas, engenharias e cursos superiores de tecnologia. As provas foram realizadas em 1.356 Municípios. Para 2015, está prevista a realização de 7 mil visitas *in loco*, bem como a aplicação do Enade para alunos concluintes de cursos na área de Ciências Sociais e afins.

⁷³ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 02/ 09/ 2015.

Na área da avaliação da educação básica, destaca-se a realização de mais uma edição da Prova Brasil, aplicada censitariamente a alunos de 5º e 9ª anos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada. O Sistema de Avaliação da Educação Básica Saeb/ Prova Brasil foi aplicado a mais de cinco milhões de estudantes da educação básica e seus resultados subsidiarão a formulação de indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que, a partir da combinação dos dados de fluxo escolar, especificamente as taxas de aprovação e os dados de desempenho escolar, possibilita acompanhar a evolução da qualidade da educação ofertada.

Ainda em relação a avaliações de desempenho padronizadas, destaca-se a participação do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes- PISA, realizado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico -OCDE.

A Provinha Brasil, uma avaliação que diagnostica o nível de alfabetização das crianças, foi aplicada em 2014 no início e no final do ano letivo. Em 2015, prevê-se a aplicação da Provinha Brasil de Matemática também duas vezes ao ano, permitindo perceber a evolução do desempenho das crianças. Em 2014 foram avaliados mais de 3,3 milhões de alunos e aproximadamente 107 mil escolas, com investimentos para reprodução e distribuição dos materiais para aplicação da prova na ordem de R\$ 4,4 milhões.⁷⁴

Por sua vez, o Exame Nacional de Ensino Médio -Enem alcançou, em 2014, número recorde de inscrições. Dos mais de 6 milhões de alunos inscritos, 4,3 milhões realizaram as provas. O Exame também foi aplicado a pessoas privadas de liberdade, de forma a assegurar a igualdade de oportunidade a todos. Cumpre salientar que, desde 2009, o Enem vem sendo amplamente utilizado como mecanismo de acesso ao ensino superior no Brasil.

Também foi realizado o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos -Encceja, no Brasil e no exterior, que oferece a oportunidade de conclusão de estudos no âmbito da educação de jovens e adultos. A oferta do Encceja a brasileiros residentes no exterior tem como objetivo apoiar a reinserção de parcela da população brasileira no sistema educacional e no mercado de trabalho quando de seu regresso ao Brasil. No total foram 158.536 inscritos, sendo 14.077 alunos no Encceja Brasil em presídios; 142.545 no Encceja livre e 1.914 no Encceja Japão.

⁷⁴ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 02/ 09/ 2015.

Há também outras avaliações que podem ser citadas. O Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros, Celpe-Bras, é aplicado no Brasil e no exterior desde 1998. Trata-se do único certificado brasileiro de proficiência em português como língua estrangeira. É exigido pelas universidades brasileiras para ingresso de estrangeiros em cursos de graduação e em programas de pós-graduação. Espera-se, em 2015, ampliar a quantidade de postos aplicadores nos países com grande demanda pelo idioma português.

Por meio de iniciativa conjunta com o Ministério da Saúde, foi realizada a segunda edição do exame para fins de Revalidação de Diplomas Médicos obtidos em Instituições Estrangeiras .

O famoso Revalida, que contou com 677 inscritos, dos quais 536 compareceram à prova escrita, primeira etapa do exame, aplicada em seis unidades da Federação. A segunda etapa, constituída de prova prática, foi realizada por 75 participantes habilitados na primeira etapa e 65 foram aprovados.

Como parte dos esforços que vêm sendo conduzidos no Setor Educacional do Mercosul, está prevista, em 2015, a realização de 400 avaliações que objetivam credenciar cursos em áreas do conhecimento previamente definidas, no âmbito do Programa Arco-Sul. Essa iniciativa contribui, sobremaneira, para a promoção da mobilidade acadêmica e para os objetivos de integração dos países da região.⁷⁵

No que se refere a levantamentos estatísticos, o Censo Escolar da Educação Básica tem por objetivo coletar dados nas diferentes etapas e modalidades de ensino em todo o País, os quais integram o cálculo do Ideb, juntamente com o Saeb, além de orientar a distribuição de recursos como os do Fundeb ou do Pnae. O Censo da Educação Superior, por sua vez, busca oferecer informações detalhadas sobre este nível de ensino às instituições, aos gestores das políticas educacionais, aos pesquisadores e à sociedade em geral.

Em 2014, foram divulgadas as informações coletadas em 2013, que registraram, entre as 2.378 Instituições de Ensino Superior, 29.507 cursos, mais de seis milhões de matrículas e 366.882 funções docentes. Em fevereiro de 2015 teve início a coleta de dados do Censo da Educação Superior relativo a 2015.

Outra importante iniciativa de 2014 foi a concepção da Prova Docente a partir do debate com diversas instituições representativas dos sistemas educacionais brasileiros,

⁷⁵ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 02/ 09/ 2015.

destinada a apoiar, mediante adesão, Estados e Municípios na seleção de professores da educação básica. Em 2015, será realizada uma nova aplicação da prova.

A TV Escola, canal de televisão do Ministério da Educação, visa à melhoria da qualidade do ensino por meio da formação continuada dos professores, da disponibilização de conteúdos educativos para alunos e comunidade e do enriquecimento do processo de ensino-aprendizagem, na modalidade à distância, por intermédio de transmissões via satélite, web e outras mídias, disponíveis para a rede pública desde 1996.

Em 2014, foram utilizados recursos da ordem de R\$ 17 milhões para a produção da programação de linha da TV Escola. Para 2015, a previsão é continuar a programação tradicional, planejar ações como a distribuição, na forma impressa, da Revista da TV Escola, da Grade da TV Escola e do Livro Salto para o Futuro: Africanidades.

Destaca-se, também, o Portal do Professor, que constitui uma solução tecnológica de apoio a professores, com sugestões de aulas e outros conteúdos pedagógicos digitais. O portal permite o armazenamento e a circulação de conteúdos educacionais multimídia, oferecendo aos educadores, em especial aos professores atuantes na educação básica, acesso rápido e funcional a um acervo variado. Há mais de 11 mil aulas elaboradas por professores de todo o País e a participação de mais de 130 mil professores nos fóruns disponíveis.⁷⁶

Ressalte-se, ainda, o Banco Internacional de Objetos Educacionais, portal que disponibiliza para o professor recursos educacionais gratuitos em diversas mídias e idiomas (áudio, vídeo, animação/simulação, imagem, hipertexto, softwares educacionais), que atendem desde a educação básica até a superior, nas diversas áreas do conhecimento.

O Banco, com mais de 15 mil objetos publicados, teve mais de 2,5 milhões de acessos desde o seu lançamento e foi visitado por 168 países. A previsão de recursos para 2015 é de R\$ 1 milhão para a produção de conteúdos educacionais destinados aos dois programas.

Com vistas a contribuir para a formação integral dos estudantes da rede pública de educação básica, destaca-se o Programa Saúde na Escola (PSE), executado em parceria com o Ministério da Saúde, por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde. Em 2014, o Programa atendeu aproximadamente 74 mil escolas, beneficiando cerca de 13 milhões de estudantes. Para subsidiar as ações do PSE, foi disponibilizado às escolas material clínico e didático-pedagógico, com recursos na ordem de R\$ 13,3 milhões, em 2014. Foram investidos

⁷⁶ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 05/ 09/ 2015.

R\$ 492 mil na formação de 2.250 profissionais de educação e de saúde que atuam como multiplicadores. Para 2015, pretende-se qualificar as ações desenvolvidas e expandir o Programa para as creches, atendendo um total de 77 mil escolas e 14 milhões de estudantes.⁷⁷

Todos esses programas parecem que estão realizando grandes feitos no entanto não passam de uma propaganda governamental que tenta mostrar grandes realizações. Todavia os resultados dos estudantes brasileiros nos principais exames são sofríveis. No Enem, no PISA, nossos alunos demonstram sua incapacidade na retenção e articulação do conteúdo visto nas escolas brasileiras. É honesto dizer que ações transformadoras demorem um certo tempo para frutificar seus resultados, mas quanto tempo? Oito, dez, doze anos?

O analfabetismo estacionou em 9% da população, está nesse índice desde 2010. Não parece ser o caso de uma enxurrada de miniprogramas com orçamentos de alguns milhões, quando se sabe que estádios da copa custaram bilhões, que irão resolver o problema da qualidade do ensino fundamental e médio, e da assistência ao aluno. O problema portanto não está em iniciativas típicas do governo, mas no arranjo federativo, no modelo de investimento no setor educacional.

Nunca houve uma reunião de ações, metas, programas num plano estratégico visando modificar as coisas no longo prazo. A área educacional foi sempre alvo de ações circunstanciais, e típicas.

O próximo capítulo analisar-se-á o Plano Nacional de Educação, programa decenal previsto na Constituição no art. 214. Estabelece metas, ações e programas, com prazos de curto, médio e longo alcances.

⁷⁷ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas. Site visitado em 20/ 08/ 2015.

Capítulo IV- O Plano Nacional de Educação

A lei 13.005 de 25/06/2014, doravante denominada de PNE, em seu artigo 2º e incisos reproduzem os princípios constitucionais inscritos nos 6 primeiros incisos do art. 214 da Constituição, e introduzem outros também. Aqui ocorre uma explicitação da importância dada pelo governo ao setor educacional. Para aqueles que reclamavam da falta de investimento no setor, o inciso VIII traz a meta de aplicação de recursos na educação como proporção do PIB.

Traz também sobre expansão da rede de ensino, mantendo qualidade, equidade. O que vale dizer num país com gaps profundos na área educacional é desejável e altamente aconselhável investir na expansão da rede para absorver contingentes populacionais ainda não atendidos.

A questão da qualidade do ensino começa na verdade a ser mais preocupante do que o problema da criação de vagas. Pois os resultados das avaliações do ensino fundamental e médio são ainda insatisfatórios para os objetivos de aprendizagem e retenção de conteúdo.

E a equidade é a velha questão da justiça distributiva no acesso e permanência na rede de ensino. No inciso sobre a valorização dos profissionais de educação, o Senador Cristovam Buarque⁷⁸ entende que isso passa pela concessão de um salário digno que atraia jovens que se destinam a carreiras mais rentáveis, mas não basta apenas aumentar salários, é importante também traçar um novo plano de carreira, em que o professor se sinta integrado num sistema educacional mais dinâmico e motivador para ele, para os alunos.

No artigo 4º, o PNE determina que é preciso articular o cumprimento das metas, à checagem dos censos e pesquisas demográficas, pois durante muito tempo foram implementadas políticas sem o monitoramento dos resultados delas.

O PNE em seu artigo 5º estipula prazos de aferição e indica instituições para acompanhar o desempenho das políticas traçadas. Envolve os conselhos educacionais, fóruns e comissões. O doutor em políticas públicas Humberto Falcão, ex-secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, informa que política pública sem ente determinado para aferição de resultado, é política pública aérea, desfocada do objetivo. Portanto o governo acertou nesse ponto ao nominar as instituições e os prazos de aferição dos resultados.

⁷⁸ BUARQUE, Cristovam. A revolução na educação. Escola igual para todos. Brasília: Senado, 2010.

Ainda no art. 5º em seu § 5º, houve a inserção de metas de uso dos recursos financeiros oriundos da exploração do petróleo. O que na época de descoberta do pré-sal imaginou-se tratar de um grande ativo, todavia atualmente já se percebeu que no caso do pré-sal não será tão significativo assim o aproveitamento devido a extrema dificuldade de retirada do ouro negro nessas condições. O aspecto positivo é que o artigo não se refere apenas ao petróleo prospectado no pré-sal, mas ao gás natural e a exploração de qualquer petróleo.

A insistência no regime colaborativo entre os entes federativos continua no art.7º, é fator de difusão de ações e dificulta enormemente o controle e a atribuição de responsabilidade. O Senador Cristovam Buarque⁷⁹ pretende com seu projeto de federalização do ensino que a União passe a gerir e controlar unicamente todos os programas e ações no âmbito do ensino fundamental e médio. Pois o que se viu da redemocratização pra cá, é que excesso de entes federativos cuidando da mesma coisa acaba que ninguém se responsabiliza efetivamente.

No art. 7º, § 4º citam-se as identidades e as especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade é fundamental serem observadas em qualquer política de ensino. A base comum curricular é uma nova ação que visa unificar o que se ensina em todo território nacional.

O art. 8º⁸⁰ determina que os Estados, DF e os municípios deverão elaborar seus respectivos PNE's, numa difusão de metas e multiplicação de ações, quando na verdade a instituição de um organismo central para controlar e verificar o cumprimento das metas, é medida de eficiência maior. Quando todos são responsáveis, ninguém executa.

Essa tem sido a prática adotada no país com a multiplicidade de organismos responsáveis. No entanto o modelo colaborativo entre os entes é política antiga fracassada.

Daí indicação do legislador Cristovam Buarque⁸¹ no sentido de federalizar, dotando apenas a União da responsabilidade e controle sobre o sistema de ensino.

Continuando no mesmo artigo, coloca-se muito empenho no regime colaborativo entre os entes, criando até uma tal de articulação interfederativa na política educacional, não especifica direito como se dará; não obstante a insistência num modelo federativo falido, fala-

⁷⁹ BUARQUE, Cristovam. A revolução na educação. Escola igual para todos. Brasília: Senado,2010.

⁸⁰ Lei 13.005/14 visitado no site www.planalto.gov.br em 27/09/2015.

⁸¹ Cf nota 79.

se no inciso III em sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, isso é um sonho de gerações passadas. Se for concretizado, será importante ferramenta para alavancar o desenvolvimento de toda a nação brasileira.

No art. 9º⁸² nova co-responsabilização dos entes federativos, atribuindo-lhes obrigação de edição de leis locais para promover gestão democrática da educação pública. Parece mais uma retórica vazia para propagandear intuítos democráticos do governo, do que propriamente um instrumento de política eficaz.

No art. 10, preocupados com a execução do PNE, determinaram que os orçamentos da União, dos Estados, do DF e municípios sejam formulados de maneira a garantir as dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE.

No art. 11, existe o estabelecimento de avaliações periódicas e a indicação dos institutos e entes federativos encarregados da tarefa é salutar, na medida em que conjuga esforços com os conselhos e fóruns para avaliarem quais correções de rumos serão necessárias na implementação das políticas educacionais.

A busca pela eficiência na administração pública é mandamento constitucional insculpido no art. 37 da Carta Cidadã. Durante muito tempo foi deixado de lado na área educacional, logo é muito importante que seja reverenciado nessa busca de resultados.

O art. 12 determina o prazo em que o Poder Executivo enviará ao Congresso o PNE subsequente. Estabelece o final do primeiro semestre do 9º ano de vigência do atual. Isso é importante, pois mostra que se trata de uma política de Estado daqui para frente, e não está sujeita às interrupções deste ou daquele governo.

O setor educacional necessitava realmente de uma política pública de continuidade, que mirasse no longo prazo, na permanência das ações.

No art. 13, estabelece que seja instituído em lei específica no prazo de 2 anos, o Sistema Nacional de Educação, com o objetivo de articular os sistemas de ensino para efetivar as diretrizes e metas do PNE.

No anexo da lei, existem metas e estratégias. As metas são objetivos a serem alcançados num dado prazo estipulado, e as estratégias são ações definidas para atingirem os

⁸² Lei 13.005/14 visitado no site www.planalto.gov.br em 27/09/2015.

objetivos. São 20 metas, variando seus cumprimentos, algumas com prazos até 2016, outras até 2019, e até 2024 também.

Dentre as metas, pode-se citar a universalização da educação infantil (1); do ensino fundamental em no mínimo 95% de jovens que concluam essa etapa (2); e no caso do ensino médio a meta estabelecida fala em elevação das matrículas para 85% dos jovens entre 15 e 17 anos (3).

Outra meta importante é a oferta de educação em tempo integral (6) para no mínimo 50% das escolas públicas, falando-se em jornadas diárias iguais ou superiores a 7 horas durante todo o ano letivo, com atividades multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas(6.1).

A meta 7 estabelece o fomento a qualidade da educação básica em todas as modalidades e etapas, e fixa como parâmetro os indicadores do IDEB. Onde estabelece até os índices que deseja alcançar entre os anos de 2015 e 2021.

Para aqueles entes com redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional será assegurada prestação de assistência técnica financeira associada à fixação de metas intermediárias, estimulando o cumprimento dos objetivos.

Um exemplo de fomento a qualidade da educação, é a estratégia 7.15 que estabelece a universalização da internet com banda larga até 2019 e a meta de triplicar a relação computador/ aluno nas escolas da rede pública de educação básica até 2020. Com isso busca promover a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação.

A meta 8 visa elevar a escolaridade média da população na faixa etária de 18 a 29 anos, no patamar mínimo de 12 anos de estudo em 2024.

Na meta 9 fixou-se o objetivo de reduzir em 50% a taxa do analfabetismo funcional, até o final de vigência do PNE.

Na meta 11, aumento de vagas no ensino profissional técnico de nível médio, triplicando as matrículas, expandindo sua oferta em no mínimo 50% no ensino público.

Na estratégia 12.5 fala da expansão do FIES. O que com a atual crise financeira, já foi contingenciado.

A meta 14, na pós-graduação determina elevação gradual de matrículas de modo a atingir titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores. Estratégia 14.3, utilização do FIES na pós-graduação. Na estratégia 14.12 foi estabelecido atingir a proporção de 4 doutores por 1.000 habitantes.

Na meta 15 visou a formação de nível superior para todos os professores da educação básica, na estratégia 15.12 propiciar via bolsas de estudo que o professor de idiomas faça uma imersão nos países que tenham como idioma nativo a língua que leciona.

A gestão democrática do ensino será efetivada por meio dos conselhos escolares conforme meta 19, sempre consultada a comunidade a respeito das iniciativas da escola.

Na meta 20, determina a ampliação do investimento público em educação de forma a atingir o patamar mínimo de 7 % do PIB em 2019, e no mínimo em 10% do PIB em 2024. A crise econômica derruba não os índices fixados para o investimento mas a quantia monetária pois um PIB retraído é bem diferente de um PIB em expansão.

Para auxiliar no controle dos gastos educacionais, foi criada a ferramenta do Custo Aluno Qualidade. Será feito um cálculo para acompanhar periodicamente os indicadores de gastos educacionais com a remuneração e qualificação dos docentes, com a manutenção, construção de instalações e equipamentos necessários ao ensino, aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte. O CAQ será definido em 2017, sendo continuamente ajustado.

O PNE é um plano que estabelece metas, instituições que deverão aplicar, traça diretrizes educacionais. Institui avaliações periódicas para se aferir os resultados das políticas adotadas, e traçar correções de rumos. Tudo isso é muito positivo. O único problema é acreditar no modelo colaborativo entre os entes federativos. Esse é seu calcanhar de Aquiles, haja vista que a própria Constituição optou por esse modelo de distribuição de responsabilidades e atribuição de competências entre os entes, isso foi em 1988, passados 27 anos, os setores e as atividades dependentes dessa correlação não evoluíram.

O projeto de federalização do ensino básico do Senador Cristovam Buarque é uma tentativa de resolver esse imbróglio. Chama para União a responsabilidade maior e a competência de lidar com o ensino fundamental e médio em todo o país. Estabelece valorização do profissional da educação, com medidas que passam desde o aumento salarial, até um novo plano de carreira.

O que se verá com maior detalhamento no próximo capítulo.

Capítulo V – Federalização do ensino básico a PEC-32, uma proposta de solução

O “Pisa” da Federalização⁸³

Diversos argumentos têm sido apresentados para justificar a proposta de Federalização, talvez nenhum seja tão enfático quanto os dados abaixo:

5.1 A nota média do Brasil

No Anexo A estão as notas médias do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), que qualificam o nível de educação em duas cidades da China e em 63 países do mundo. Esta avaliação comparada é aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O Pisa é uma referência mundial divulgada desde 2000 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), respeitada entidade que congrega esforços de estudos para 34 países que objetivam comparar políticas econômicas e solucionar problemas comuns de seus membros.

O Brasil está na 54ª posição, apenas 11 dos pesquisados estão em pior posição, de acordo com os valores do Pisa 2009, penúltima pesquisa utilizada na exposição de motivos do Senador Cristovam, preferiu-se usar os dados dessa por correlação dos fatos analisados pelo parlamentar.

Este consiste num programa que é uma avaliação internacional que testa estudantes do mundo inteiro para descobrir qual é a compreensão deles em três áreas do conhecimento educacional:

- 1) Leitura e interpretação de textos;
- 2) Matemática;
- 3) Ciências.

O enquadramento constitucional com a respectiva repartição de competências entre os entes federados tentou organizar quem iria cuidar do que na seara educacional brasileira.

⁸³ BUARQUE, Cristovam. A nota da federalização. Brasília- DF: SEGRAF, Senado Federal, 2013.

Um outro estudo divulgado pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura- UNESCO⁸⁴.

Os resultados dos testes foram publicados em dezembro de 2014 pelo TERCE, Terceiro Estudo Regional Comparativo Explicativo avaliou o desempenho de 134 mil jovens do 3º ao 6º ano do ensino fundamental em 16 países da América Latina. No Brasil, o estudo avaliou crianças que estão dos 4º ao 7º ano. Foi avaliada a performance dos estudantes em matemática, linguagem - escrita e falada, ciências naturais. O estudo dividiu os jovens em quatro níveis de aprendizagem.

A maior concentração de alunos brasileiros no grau mais alto de desempenho ocorreu em leitura no 7º ano, quando 16,6% demonstraram ter plena compreensão ao interpretar e inferir o significado de palavras em textos escritos. A maior parte dos estudantes, no entanto, está nos níveis mais baixos de desempenho. Mais de 60% dos alunos do quarto ano do ensino fundamental têm desempenho entre muito ruim e regular em leitura e matemática.

O desempenho das crianças brasileiras é igual à média dos alunos dos outros 14 países estudados, em escrita e em ciências naturais nos quatro níveis. Além disso, as notas alcançadas são as mesmas em leitura no 4º ano e em matemática no 7º ano. O pior desempenho dos jovens brasileiros foi na prova de ciências naturais aplicada pela primeira vez no Brasil aos alunos do 7º ano. Apenas 4,6% estão no nível mais alto, enquanto 80,1% encontram-se nos mais baixos. Isso quer dizer que os estudantes não são capazes de aplicar os conhecimentos científicos para explicar fenômenos do mundo.

Apenas três países estão acima da média regional em todos os testes e séries avaliadas: Chile, Costa Rica e México. Além dessas nações o Terce fez o levantamento em Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai.

Isso diz muito sobre a educação na nossa macrorregião, que sempre foi considerada terceiro mundo.

Quando mais adiante forem comparados com os dados de nações de outros continentes aí então a distância do Brasil se acentua nos bons resultados. O atraso da América Latina que nos une nos indicadores do subdesenvolvimento.

Mas isso tudo tem causa, existe uma estrutura que pode fazer avançar, ou no nosso caso estancar o progresso.

⁸⁴ Jornal Correio Braziliense, Caderno Brasil, p.6. Publicado em 31 de julho de 2015, Brasília-DF.

A Constituinte imaginou um quadro federativo com divisão de competências, repartição de atribuições no ensino. Talvez estimando que não sobrecarregasse nenhum dos entes federativos.

Todavia a divisão de competências estabelecida na Constituição, em que o ensino fundamental ficou a cargo da esfera municipal, o ensino médio da esfera estadual e o ensino superior da esfera federal montou um quadro de atraso e desvalorização da educação no país.

Na medida em que os entes federados são desiguais na apropriação de recursos, na situação em que municípios e estados ficam à mercê do poder federal no repasse das verbas, o investimento na área educacional ficou no mínimo para manter a máquina escolar funcionando.

Isso gerou um quadro de progressiva desvalorização do ensino e dos profissionais ligados ao setor. Os jovens no Brasil há décadas se dirigem para as profissões de direito e medicina, engenharia, que são as mais disputadas no outrora vestibular hoje substituído pelo Enem, nas carreiras mais almejadas por possuírem ganhos salariais bem mais compensadores do que as carreiras do magistério. E com a baixa dos salários dos profissionais da educação, houve também uma redução gradativa nos investimentos da escola em geral.

Ainda que tenha havido investimentos e ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil nas últimas décadas, tal formato não tem qualificado nossa gente a adquirir a competência e destrezas necessárias para aumentar a produtividade no trabalho.

Especialistas dizem que nosso gargalo para o crescimento econômico é justamente a baixa produtividade. E falta de capacitação da mão de obra reflete diretamente na produtividade da economia.

Portanto o tema educação entra na ordem do dia, na pauta republicana, pois no novo paradigma da economia, rende mais quem tem maior capital-conhecimento.

Para isso, investir em educação, fazendo com que as estruturas de governança sejam mais eficientes é primordial.

Nesse contexto, o estudioso Arnaldo Godoy, citando Roberto Mangabeira Unger ensina:

Elegeu a educação como tema de convergência nacional e prioriza a melhoria da qualidade do ensino público, que identifica como ponto central: a tarefa teria como primeira parte a definição de patamares mínimos de investimento por aluno, calculados também de acordo com os níveis de desempenho das várias escolas.

O presente federalismo educacional deverá ser revisto, quebrando-se sua rigidez, concebendo-se novas fórmulas de repartição de competências gestoras da educação. Naturalmente, a idéia exigiria também sistemas alternativos de divisão de receitas tributárias, que contemplariam a educação.⁸⁵

Sobre a prioridade no setor educacional, o Senador Cristovam Buarque⁸⁶, um homem com credenciais tanto na educação como na gestão pública, afirma que o foco deve ser voltado a educação fundamental. Entende o ilustre senador que existem distorções na educação básica que geram deficiências que o ensino superior não corrige, e pior expulsam vários segmentos da população da escola.

Somente uma parcela bem inferior àquela que adentrou na seara educacional é que prestará o ENEM e prosseguirá nas faculdades do país. E mesmo essa parcela minoritária dos que conseguem ingressar no ensino superior a grande maioria sai mal formada, porque não tinha condições dignas de realizar uma boa aprendizagem já que o instrumental necessário para um bom desempenho ficou lá atrás nos bancos escolares dos ensinos fundamental e médio.

Não obstante o desalentador quadro descrito vale dizer que existiram ilhas de excelência no ensino público, contudo a vasta maioria ligada às escolas técnicas federais, ou colégios mantidos pela União, como o Pedro II no Rio de Janeiro. Esse último com a esdrúxula condição de estar na Constituição seu vínculo federal, no art.242, § 2º.

O que bem demonstra o receio de jogar uma escola de qualidade na vala comum da esfera estadual, o que implicaria baixo investimento ao longo do tempo, com o conseqüente rebaixamento da qualidade educacional.

⁸⁵ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Direito & Utopia em Roberto Mangabeira Unger*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p.58.

⁸⁶ Cf. BUARQUE, Cristovam. *Educação é a solução- É possível!* Brasília-DF: Senado Federal - SEEP, 2012.

Os economistas, sociólogos supracitados, até mesmo juristas tais como Fabio Konder Comparato⁸⁷ são unânimes em afirmar que o fator de produção de riqueza no mundo moderno é o conhecimento. Cunharam a expressão capital-conhecimento, para dar essa noção de fator aplicado na geração de riqueza na economia.

E o Brasil com sua situação precária na educação, está de novo atrasado nessa corrida no sistema capitalista. Estivemos atrasados na era da indústria, pois fomos nação agrária durante tempo demais, em que as nações mais desenvolvidas nos vendiam seus produtos manufaturados em troca de nossos recursos naturais que alimentavam seus processos fabris.

E em pleno século XXI, o desenvolvimento tecnológico de ponta, o registro de inventos, marcas e patentes que geram divisas para um país, o Brasil quase não inventa nada, pagando royalties e licenciamentos para utilizar produtos inventados em outros países. O país ainda é consumidor de *know-how* estrangeiro em muitas áreas, e raríssimos casos em que cria e desenvolve produtos inovadores que supram suas necessidades.

Os militares tinham obsessão com isso, criaram varias empresas estatais, Embrapa, Engesa, Embraer. Com o intuito de desenvolver tecnologias nacionais para resolver problemas em diversos setores da economia. Algumas faliram, outras deram certo e estão aí até hoje. A despeito dos erros hediondos do regime militar cometidos na supressão dos direitos, nas torturas e assassinatos perpetrados nos porões da ditadura, ninguém em sã consciência faz defesa do regime ou sente saudade. O que aqui se fala circunscreve-se apenas ao aspecto de visão estratégica, na questão ligada a prospecção do desenvolvimento nacional.

5.2 A nota das escolas estaduais e municipais

No Anexo B estão as mesmas qualificações, mas, no lugar da nota média para o Brasil, estão as médias das escolas públicas estaduais e municipais brasileiras. Se tivéssemos apenas estas escolas, o Brasil cairia para as posições 58^a ou 60^a no cenário mundial. Classificando apenas as escolas públicas estaduais ou municipais, o Brasil teria, respectivamente, apenas seis ou sete países com desempenho pior do que o nosso.

⁸⁷ Cf. COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva 1999. C/c: Ética: Direito, Moral e Religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

5.3 A nota das escolas particulares

No Anexo C ilustra-se o que aconteceria se as escolas do Brasil tivessem a qualificação da média das escolas particulares, onde estudam 8,3 milhões de crianças cujos pais podem pagar a educação dos filhos. Neste caso o Brasil subiria da 54^a para a 26^a posição, ficando com a mesma nota da média dos países membros da OCDE.

5.4 A nota das escolas federais

No Anexo D⁸⁸ pode-se ver em que posição estaria a educação brasileira, no cenário mundial, se todas as nossas crianças tivessem o desempenho daquelas que estudam em uma das 425 escolas federais: saltaríamos da 54^a posição para o 15^o lugar. Estaríamos 12 posições a frente da média dos países membros da OCDE, atrás de apenas 14 países e das duas cidades chinesas, na frente de 50 países, inclusive Alemanha, França, Suécia, Inglaterra e Estados Unidos. O Brasil se colocaria entre os países de boa educação, embora ainda não ficasse entre os cinco melhores.

Enquanto as escolas municipais têm nota média de 386 e apenas seis países em condições piores, os alunos brasileiros com acesso à escola pública federal têm nota média de aproximadamente 512. Isso mostra que, além do atraso do Brasil em relação ao exterior, há também um abismo na qualidade de nossas escolas, entre as boas e as ruins: de um lado, as públicas federais e as particulares e, de outro, as públicas estaduais e municipais.

O salto da educação brasileira pode ser ainda maior, chegando-se aos primeiros lugares, se for feito com esforço de fortalecer a formação, a dedicação, avaliação e a remuneração de professores; se forem garantidas a qualificação das construções e a modernização de equipamentos; além da implantação de horário integral em todas as escolas.

E certo lembrar que o bom desempenho das escolas federais, como também das melhores particulares, decorre em parte da origem familiar e do preparo recebido na primeira infância. As federais, por causa do concurso para entrada; as particulares, pelo pagamento. Porém o atendimento de todas as crianças, desde a primeira infância, unificará a qualificação desde as primeiras séries.

⁸⁸ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 20/ 09/ 2015.

O anexo E⁸⁹ resume a posição relativa das notas das escolas brasileiras, conforme as alternativas analisadas: federalização, privatização, estadualização ou municipalização, e o salto que o Brasil daria para frente ou para trás, conforme a escolha feita.

5.5 As notas comparadas

A municipalização ou estadualização manterá a degradação atual devido à falta de recursos e às desigualdades na capacidade fiscal e na vontade política de cada ente federativo. O anexo F mostra o tamanho da desigualdade entre as dez cidades mais pobres e as dez mais ricas em termos de PIB per capita: a mais rica tem PIB per capita quase 150 vezes maior do que a mais pobre.

A privatização é capaz de melhorar a qualidade da média nacional, mas ampliando a desigualdade e mesmo forçando a exclusão escolar que havia no passado, quando as escolas públicas eram muito boas e as escolas particulares (em geral confessionais) eram medianamente boas, mas as duas eram para poucos. Nas últimas décadas, graças à substancial elevação da renda nacional, é possível ter escolas privadas mais caras e tão boas quanto as melhores escolas de qualquer parte do mundo. Os alunos destas raras escolas de alto custo, até R\$60.000,00 reais por ano de anuidade, certamente podem obter uma Nota Pisa⁹⁰ no nível das melhores do mundo.

Mas, nas camadas de renda média baixa, a qualidade da escola privada, com anuidade de menos de R\$1.000,00, é incapaz de oferecer ensino no nível de qualidade, nem mesmo em comparação com as públicas estaduais e municipais. O fato é que o imenso sacrifício de famílias de classe média baixa, migrando da escola pública para a escola privada, vem ocorrendo nas últimas décadas como forma de fugir das constantes paralizações de nossas escolas públicas.

Os pais pagam como se buscassem um refúgio seguro ao longo do ano, independentemente da melhoria na qualidade, apenas para evitar os riscos das repetidas greves.

⁸⁹ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 21/ 09/ 2015.

⁹⁰ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 22/ 09/ 2015.

Fica óbvio que, se o Brasil quiser ascender ao patamar dos países com boa educação e oferecer uma educação equivalente a todas as crianças, o objetivo é simples: fazer com que todas as escolas tenham a mesma qualidade das federais.

E a estratégia é clara: federalizar a educação básica do Brasil. A federalização, além de mudar o patamar, levaria o Brasil a oferecer a mesma educação a todas as suas crianças, independentemente da renda dos pais e do lugar onde vivem; a desigualdade educacional existiria entre adultos em consequência do talento, da persistência, da vocação, mas não resultado da falta de opção de acesso na infância.

Isso não poderá ser feito em curto prazo em todo o Brasil, mas o salto pode ser imediato em cidades escolhidas para terem todas as suas escolas federalizadas, ampliando-se o número das cidades federalizadas ao longo de anos. Em pouco tempo faz-se a revolução em uma cidade e, em todo o Brasil, ao longo de anos. Isso foi feito no caso das duas primeiras posições do Pisa - Shangai e Hong Kong -, que a China escolheu para o primeiro passo em sua estratégia de no médio prazo ter suas crianças com a melhor educação do mundo. Nestas duas grandes cidades, já se conseguiu. Para o Brasil, ficaria mais fácil começando por pequenas cidades.

O Brasil pode fazer o mesmo e com mais facilidade: pois é um país menor comparado com a China, tem um só idioma, uma mesma cultura, uma renda per capita maior. Em 20 anos seria possível levar a federalização para todas as cidades do Brasil, ao custo de R\$9.000,00 por ano, por aluno e pagando R\$9.500,00 por mês aos professores. Assumindo uma taxa de crescimento econômico de 3% ao ano, o custo total, ao final do período de implementação da proposta, será equivalente a 6,4% do PIB⁹¹. O que por óbvio com a queda no crescimento econômico atual, precisa ser reavaliado, mas lembrando que o PNE estabelece o gasto de 10% do PIB com educação.

Não obstante basta readequar o investimento, ou retirar de setores considerados não estratégicos, pois como vimos a educação é o setor de geração de capital-conhecimento, portanto essencial para o desenvolvimento de um país.

É um custo muito pequeno para os resultados esperados na produção da cultura, na criação da ciência e tecnologia, na produtividade e eficiência e, especialmente, na qualidade do bem-estar social: em resumo, na construção da civilização brasileira.

⁹¹ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 23/ 09/ 2015.

5.6 O ponto de partida

Nada impediria o Governo Federal de implantar novas escolas federais, como aliás tem feito com escolas técnicas. Mas isso, por ser resultado da vontade de cada governo, seria facilmente interrompido.

A maneira de executar a federalização de forma contínua exige empoderar e responsabilizar o Governo Federal pela educação básica, por meio de uma emenda constitucional (PEC) da federalização⁹². Cujo inteiro teor reproduz-se no Anexo F.

Em cada fase histórica de nosso Direito Constitucional, a Educação avança em resposta para se integrar à modernidade e atender às demandas populares. O mesmo ocorreu na Constituição de 1988, ápice da presença da Educação nas garantias de direitos da população e na responsabilidade do Estado. Da mesma forma, as diversas reformas da educação básica, desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 até as mais recentes emendas à Constituição, de 1996 e 2006, procuraram expandir os direitos da população à escola pública de qualidade. Mas os resultados não são favoráveis. Até hoje temos 12,9 milhões de adultos analfabetos, segundo o relatório de 2012 da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), duas vezes mais que em 1889, quando da proclamação da nossa República, passados quase 125 anos.

O Brasil está, de acordo com a UNESCO, em 88º lugar em Educação, enquanto é um dos melhores em futebol. A razão é simples. A bola é redonda para todos, todos começam a jogar aos quatro anos, e só abandonam quando querem. Mas a escola é redonda para poucos e quadrada para muitos; é completamente diferente conforme a renda e o local onde mora o aluno. Em algumas escolas poucos começam aos dois anos de idade, normalmente em ambientes confortáveis e bem equipados, com professores dedicados e competentes, onde diversas atividades lúdicas e educativas são oferecidas ao longo do dia. Esses alunos estudam até a idade que desejam. Para outros, a escola começa aos sete, em prédios decadentes, sem equipamentos adequados, e o dia de aula não passa de duas a três horas, sem complementação. Estes normalmente a abandonam antes dos 15 anos. A escola brasileira é um funil de exclusão da imensa maioria da população.

⁹² De autoria do Senador Cristovam Buarque Proposta de Emenda à Constituição nº13. Em 09/2013.

Que se aproveitem todos os pés e pernas dos jovens brasileiros, na procura daqueles com mais talentos, e criaram os melhores jogadores do mundo. Mas joga-se fora pelo menos 80% de nossos cérebros, não lhes dando escola de qualidade, não os mantendo estudando.

Do ponto de vista legal o Brasil tem avançado, a tal ponto que, do ponto de vista da universalização da matrícula, em 2016, talvez até se ultrapassem muitos países, uma vez que o país terá a educação básica obrigatória para crianças e adolescentes dos quatro aos 17 anos de idade.

Entretanto, se continuar no ritmo das últimas décadas, não será possível curar três chagas que há décadas sangram a qualidade da educação básica pública: 1º) a exclusão escolar de milhões de crianças; 2º) o fraco desempenho da maioria dos alunos que permanecem na escola; 3º) a baixa qualificação e dedicação dos professores, dos conteúdos e das exigências. Além disso, a educação dos filhos de hoje carrega uma herança maldita da educação que não foi ofertada aos pais. Outrossim, a desvalorização salarial dos profissionais da educação força a qualidade para baixo. Essas características perversas compõem um círculo vicioso. As famílias de melhor poder aquisitivo optam para a educação privada e seletiva. É a qualidade que faz a diferença. E para construí-la é preciso quebrar este círculo.

Essa situação é provocada, em grande parte, pela incapacidade de Estados e Municípios investirem mais na qualidade da educação em suas redes de ensino, em especial na remuneração condigna dos professores. A maioria sabe, na constituição das receitas públicas, cabe à União a maior parte dessas receitas, por meio de impostos sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas, sobre a produção industrial, sobre operações financeiras, bem como de diversas contribuições sociais que não têm vinculação constitucional ao ensino, mas têm sido usadas nos programas federais suplementares no campo da educação. Os Estados e Municípios ficam impedidos até mesmo de pagar o pequeno Piso Salarial dos Professores.

A Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, atendendo a requerimento do Senador Cristovam Buarque e dos Senadores Cássio Cunha Lima e Mozarildo Cavalcante realizou, em 2012, uma série de Audiências Públicas para debater o tema da Educação e o Federalismo. Em várias das sessões realizadas ficou claro que há um descompasso entre a arrecadação de tributos e contribuições e as responsabilidades dos entes da Federação no que diz respeito à manutenção da educação básica. Com informações da Secretaria do Tesouro Nacional para o ano de 2010, observamos que coube à União 57,6% dos tributos, aos estados 24,7% e aos municípios 18,3%.

Na educação básica, porém, os Municípios são responsáveis por 23.312.980 estudantes, os Estados por 19.483.910 e a União por 257.052.⁹³

Os dados demonstram que a esfera municipal detém o maior número de matrículas no ensino fundamental. Na educação infantil, o atendimento é realizado quase que em sua totalidade pelos municípios – o fenômeno da municipalização concretizou-se ao longo do tempo e agora atinge também os anos iniciais do ensino fundamental. Ainda existem casos de municípios que oferecem ensino médio e ensino superior, contrariando os princípios legais.

O Fundeb inaugurou um novo tempo e ao mesmo tempo demonstrou as fragilidades do regime de colaboração federativa atual, quando, na divisão dos recursos, não se levaram em consideração as necessidades, mas sim, a força política do ente federado. Com as mudanças na legislação educacional – criação do ensino fundamental de nove anos, obrigatoriedade de matrículas aos quatro anos, inclusão de pessoas com necessidades especiais, lei do piso nacional, os municípios ficaram ainda mais sobrecarregados.

Não adianta aprovar um Plano Nacional de Educação, mesmo com o dispositivo de investimento de 10% do Produto Interno Bruto em educação, se não se sabe como esses recursos serão aplicados e de onde virão os recursos, o responsável por sua arrecadação, distribuição e aplicação. Sob o princípio federativo do “regime de colaboração” entre sistemas de ensino tem-se abrigado o instituto da irresponsabilidade, que resulta, entre outras mazelas, na existência de 12,9 milhões de pessoas analfabetas e de outros 30 milhões de analfabetos funcionais⁹⁴, alimentados pela renitente “fábrica” de brasileiros marginalizados da cultura letrada e digital em que se converteu a maioria de nossas escolas públicas de educação básica.

Essa constatação deriva de outra: o berço da desigualdade está na desigualdade do berço. O caminho rumo ao futuro desigual começa quando nascem as crianças. Algumas comem, outras não; algumas vão cedo para a escola, outras não; algumas permanecem na escola até a vida adulta, outras não. E, adultas, algumas conseguirão um bom emprego, graças à sua formação, outras não. No Brasil, a escola é a grande fábrica da desigualdade.

⁹³ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 25/ 09/ 2015.

⁹⁴ ⁹⁴ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/açõeseprogramas Site visitado em 26/ 09/ 2015.

Por isso, o caminho para a revolução que os jovens clamam nas ruas está na educação. Uma educação que trate todas as crianças como brasileiras, e todos os brasileiros como cidadãos. Uma educação que seja responsabilidade primordial da União, e não mais de estados e municípios, e que independa da vontade dos prefeitos e da renda das famílias.

A PEC-32 procura dar uma resposta efetiva para se superar as fragilidades do sistema de colaboração: a responsabilização última e efetiva da União pelo aporte de recursos que garanta a universalização da educação básica de qualidade, ora apresentada sob o nome de “federalização” da educação pública.

Assim, com esta proposta, pagar-se-á uma dívida histórica para com o povo brasileiro, que merece uma escola pública de melhor qualidade.

5.7 Síntese da metodologia para estimativa do Pisa das escolas brasileiras - Desagregação por dependência administrativa

Em primeiro lugar, é necessário uma advertência: os resultados aqui obtidos são preliminares e passíveis de correção.

O *Programme for International Student Assessment* -PISA - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa internacional de avaliação comparada. São elegíveis para o teste os estudantes na faixa dos 15 anos de idade. Nesta fase espera-se que ocorra o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países.

O penúltimo resultado disponível para o teste PISA, datado em 2009, foi calculado para 65 países/cidades, incluindo o Brasil. Para o caso brasileiro, não foi disponibilizada uma abertura dos resultados das escolas públicas por tipo de dependência administrativa: federais, estaduais ou municipais.

Procedeu-se a um exercício de simulação para estimar qual seria o valor do Pisa dos três tipos de escolas públicas acima citadas. Foi necessário adotar algumas hipóteses para fazer uma compatibilização entre a distribuição das proficiências dos estudantes brasileiros observada no Pisa e a distribuição das notas no teste brasileiro denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica -IDEB.⁹⁵

⁹⁵ Ministério da Educação.. www.portal.mec.gov.br/ações e programas Site visitado em 02/ 10/ 2015.

O teste Pisa abrange as seguintes três áreas do conhecimento: matemática, leitura e ciências, conforme já descrito na introdução. Em 2000, 2003, 2006 e 2009, o foco recaiu, respectivamente, sobre: leitura, matemática e ciências. Apesar de cada teste enfatizar uma destas áreas, na abordagem de nossa estimativa, foi utilizada uma média aritmética simples dos três resultados para tornar o processo mais compatível com os testes brasileiros que não dão ênfase específica a cada uma destas matérias.

A OCDE define os critérios para aplicação do Pisa, que é feito de forma amostral. Por questões práticas, há um corte a partir dos alunos que estão cursando pelo menos o Grau 7. Para o Pisa 2009, este critério correspondeu, no Brasil, aos alunos matriculados da 7ª série, 8º ano, do Ensino Fundamental até o final do Ensino Médio.

Em 2009, a amostra brasileira do Pisa compreendeu como estratos principais as 27 unidades da federação; e teve como substratos a organização administrativa da escola pública ou privada, a localização rural ou urbana, incluindo todas as capitais e cidades do interior de cada estado e o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Estado, cidades com IDH acima ou abaixo da média do Estado. Visando produzir médias estatisticamente mais confiáveis para os estados brasileiros, o teste de 2009 usou, em relação ao teste de 2006, um maior número de escolas e de alunos em cada estado: total de 950 escolas e 20.127 alunos.

O Ideb é o indicador brasileiro mais referenciado quando se analisa a qualidade do ensino na Educação Básica. A abrangência do Ideb pode ser medida pelo número de municípios brasileiros submetidos à avaliação deste teste para os anos finais do ensino fundamental: aproximadamente 4,3 mil cidades.

O Governo Federal traçou metas intermediárias para obtenção do Ideb até o ano de 2022 data do bicentenário da Independência: objetiva-se que o Brasil atinja a média de 6,0 em 2021 para todos os níveis educacionais.

Segundo o Ministério da Educação, a definição de uma meta nacional para o Ideb no valor de 6,0 implica que o Brasil atingirá, em 2021, o nível de qualidade educacional, em termos de proficiência e rendimento (taxa de aprovação), da média dos países membros da OCDE obtida atualmente. Este resultado foi obtido com uso de técnicas de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e no Pisa.⁹⁶

⁹⁶ Ministério da Educação www.portal.mec.gov.br/ações e programas. Site visitado em 03/10/2015.

O Saeb, por sua vez, é composto por duas avaliações complementares:

- a. Avaliação Nacional da Educação Básica-ANEBC, que abrange de maneira amostral os estudantes das redes pública e privada do país, localizado na área rural e urbana e matriculado no 5º e 9º anos do ensino fundamental e também no 3º ano do ensino médio.
- b. Avaliação Nacional do Rendimento Escolar- ANRESC que é aplicada censitariamente aos alunos de 5º- e 9ºanos do ensino fundamental público, nas redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada.

Nesse estrato, a prova recebe o nome de Prova Brasil e oferece resultados por escola, município, unidade da Federação e País, que também são utilizados no cálculo do IDEB.

Segundo os resultados do Ideb 2011, o resultado das escolas para os anos finais do Ensino Fundamental, em uma escala de 0 a 10, foi:

- a. Escola Pública (Geral) 3.9
- b. Escola Pública Estadual 3.9
- c. Escola Pública Municipal 3.8
- d. Escola Privada 6.0

Não há um resultado oficial divulgado para as escolas públicas federais. Um exercício de simulação foi feito para obtenção deste resultado e está disponível, para os interessados, no site www.cristovam.org.br. O valor obtido foi:

- a. Escola Pública Federal 6,3

Tomou-se o valor do Ideb para os anos finais do Ensino Fundamental pelo fato da faixa etária dos alunos testados no Ideb aproximar-se mais da idade dos estudantes testados no Pisa (15 anos de idade). Dessa forma, não utilizou-se, no exercício de simulação aqui descrito, os valores do Ideb para os anos iniciais do Ensino Fundamental nem para o Ensino Médio.

Foram utilizados duas “âncoras” para balizar a compatibilização dos resultados do Pisa 2009 e Ideb 2011:

a. Média da OCDE no Pisa 2009 (valor de 496,7) é comparável com uma nota 6,0 no Ideb. Uma descrição pormenorizada deste resultado é feita no artigo Inep (2007) listado na sessão de referências a seguir.

b. Média aritmética simples do Brasil no Pisa 2009 (valor de 401 ,0) é comparável com a média do Brasil no Ideb 2011 para os anos finais do Ensino Fundamental (valor de 4,1).

Procede-se, em seguida, com técnicas de interpolação e extrapolação destes dados para compatibilizar os valores do Pisa 2009 e Ideb 2011 para todos os 65 países/cidades e todos os tipos de dependência administrativa das escolas brasileiras.

Sempre que necessário, são usadas técnicas de suavização (*smoothing*) ou mesmo aproximação por funções polinomiais (até 6º grau). Não foram observadas variações significativas no *ranking* obtido caso fossem usadas técnicas alternativas como uso de média aritmética ponderada ou calibração para evitar efeitos de cauda (*tail*).

O Anexo G mostra a comparabilidade dos dados das notas do Pisa e do Ideb para o universo de 71 dados analisados (65 países/cidades, cinco tipos de dependência administrativa das escolas brasileiras e a média para a OCDE).

Grosso modo e para efeitos de estética comparativa *ceteris paribus*, para cada melhoria de um ponto no Ideb, seria obtida uma melhoria de aproximadamente 50,4 pontos no Pisa.

Conclusão

A sociedade brasileira no que tange ao desenvolvimento sempre foi muito dependente do Estado. Nosso modelo federativo como já foi dito anteriormente, bem diferente dos norte-americanos, foi implantado de cima para baixo, partiu do governo central da República instalada no Rio de Janeiro e foi descendo para os estados, antigas províncias com suas oligarquias baseadas em produtos agrícolas do momento.

O autoritarismo presente na sociedade brasileira, primeiro encarnado na monarquia, depois no militarismo que proclamou a República bem como nos 21 anos de ditadura militar no governo federal, juntamente com o modelo hierarquizado de sociedade, fizeram com que o povo brasileiro sempre fosse regido como um rebanho dócil aos ditames da elite nacional.

Estudiosos citados anteriormente, mostraram que no Brasil colônia os interesses realmente se deram de fora para dentro, tudo sendo feito para garantir o lucro da metrópole portuguesa. Mas já no Império, especialmente no Segundo Reinado, com o surto desenvolvimentista de Mauá, eclode em solo pátrio uma burguesia com interesses locais.

Já houve quem dissesse até mesmo um ex-presidente brasileiro, sociólogo renomado que a escravidão acabou porque faliu, não compensava do ponto de vista econômico mantê-la. O trabalho assalariado difundido pelo modelo fabril britânico fez escola mundo afora. Alimentava e propagandeava melhor o sistema capitalista do que o regime escravocrata. Isso também na Guerra de Secessão dos EUA, com a vitória do norte industrial e com trabalho assalariado livre sobre o sul rural e escravocrata.

Para se falar de autonomia individual, empreendedorismo, requisitos de sociedades desenvolvidas, com níveis educacionais altíssimos, há que se falar primeiro em subordinação e dependência, que foram traços latentes de nossa economia, também de nossa sociedade. Nesse contexto, muitos acreditavam que o desenvolvimento de uma nação seria impossível.

A famosa teoria da dependência criou a idéia de desenvolvimento associado, que seria uma espécie de brecha aberta no sistema capitalista para o desenvolvimento das nações dependentes como o Brasil. Haveria por fim um modo da nação dependente se desenvolver mesmo em sua situação periférica no sistema mundial. Logo alcançar patamares civilizados de desenvolvimento estariam ao alcance até das nações periféricas se essas fizessem seu dever de casa.

Analisando-se a formação da riqueza nacional em estados como Minas Gerais e São Paulo, com a conseqüente formação de uma burguesia nacional percebe-se a associação aos países desenvolvidos, utilizando seu *modus operandi*, tão somente para escoar seus produtos não mais com o caráter de subordinação política, ou melhor se por vezes se subordinam é por cálculo político e interesse econômico, não por submissão colonial como antes.

Cada estudioso analisa sob um viés nossas mazelas, seja pelo econômico, social, cultural, político. O ponto de convergência entre eles, é que sempre houve exploração da elite sobre o povo, baseada em baixíssima capacidade de resolução dos problemas por parte do povo.

Alguns afirmam que a escravidão foi um prejuízo para além da sua época de vigência, pois criou um modo nocivo de relacionamento entre as classes sociais. Fazendo com que o povo esperasse um salvador pátria, alguém que imbuído de uma missão quase sobrenatural restaurasse os direitos da plebe, fazendo-lhes com isso justiça.

Subordinação, dependência, exploração, exclusão social, são todas ideias-forças que explicaram o subdesenvolvimento da sociedade brasileira. Estão todas misteriosamente interconectadas com a educação deficiente de nossa gente.

Povo capaz, é povo que empreende, cria, realiza. Não fica a mercê de benesses governamentais. Sem preconceitos geográficos, mas analisando dados da OCDE, percebe-se que a Suécia, Suíça, Noruega possuem um grau elevadíssimo de riqueza daquela que se espalha entre a população, com IDH s do paraíso na terra, coincidentemente os índices de educação aferidos em diversas avaliações da ONU, dentre elas o PISA, é elevadíssimo também.

A educação é ferramenta de desenvolvimento de uma nação. É instrumento de justiça social em nações subdesenvolvidas como a nossa. Criam-se novas riquezas, em áreas como tecnologia da informação que necessitam de indivíduos altamente instruídos e capacitados. O novo capitalismo financeiro é aliado do mundo digital, este por sua vez depende de uma massa esclarecida de operadores, que manejam programas com lógica e detendo informações que um iletrado jamais alcançaria.

O novo modo de produção capitalista é um modo informacional. Para gerar riqueza atualmente precisamos de gente capacitada, instruída e bem informada. Isso visto apenas pelo viés econômico. Mas educação não é só isso.

É também um meio de propagação de valores, tais como democracia, direitos e deveres de cada um, civilidade, convivência harmônica entre os integrantes do tecido social.

Enfim é instrumento de desenvolvimento no sentido mais amplo, no econômico, no social, no cultural. Base onde se assentam as escolhas políticas de qualidade para um país.

Portanto a PEC-32 adentra no modelo federativo brasileiro, e o remodela, mexe com sua estrutura para melhor desenvolver o setor educacional. O PNE é uma política educacional de longo prazo, necessária, mas que sem a aprovação da PEC-32 ainda tropeça no mesmo erro antigo de acreditar no colaboracionismo federativo, num sistema federativo que já se mostrou inúmeras vezes, competitivo e predatório entre seus entes.

Focar na educação fundamental e média é ainda política de inclusão de segmentos populacionais alijados do desenvolvimento econômico no país. E porque não dizer, é política feita para alavancar desenvolvimento futuro.

Uns país com dimensão continental, com a população que se alegra mesmo sem possuir índices suecos de qualidade de vida, com empreendedorismo numa faixa da população maior proporcionalmente do que nos EUA, como indicado em recente pesquisa do SEBRAE.

Uma nação que por falta de saber absorver a informação, não escolhe bem seus dirigentes, e coloca a todos numa crise econômica e política já prefigurada e desnecessária, mais do que tudo precisa de uma educação acessível e com qualidade.

Novamente estamos numa encruzilhada em que é preciso fazer escolhas acertadas. Já vivemos isso na redemocratização, no *impeachment* do Collor, no Plano Real. Investir em educação é aparelhar, valorizar o professor, focar na gestão, isso tudo com sentido estratégico de ser uma política de Estado, não uma bandeira ocasional de governo. O PNE acertou em jogar metas para uma década. Isso ultrapassa governos. Todos brasileiros devem abraçar essa causa que é maior do que cada um de nós, mas atingindo os objetivos fixados fará o bem ao país inteiro.

Não pode ser somente de cima para baixo, do Estado para a sociedade. Como foi nosso desenvolvimento passado.

Iniciativas como a ONG Todos pela Educação, são fundamentais para espalhar na sociedade brasileira os anticorpos cívicos que combatem a corrupção, o atraso endêmico de alguns setores, o descaso da burocracia, pois gente educada, preparada, instruída, é gente que cobra postura de seus governantes, não aceita desfaçatez com dinheiro público, logo elevar os níveis da educação no Brasil contribuirá para o aumento da produtividade, o que por sua vez desenvolverá mais a economia. Tudo isso gerando um círculo virtuoso de prosperidade e crescimento que parece tão distante agora.

Que o gigante se levante do berço esplêndido, pois força e entusiasmo é o que não faltam a esse povo cheio de alegria. A federalização é necessária e possível. A união pela educação é o caminho. A educação é instrumento do progresso que todos aspiramos.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: Diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. Visitado no site www.todospelaeducacao.org.br em 25/09/2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

ARANGO, Aída e Alejandro Morduchowicz. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. Brasília: UNESCO- representação no Brasil, 2010.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000.

BUARQUE, Cristovam. Educação é a solução- É possível! Brasília-DF: Senado Federal - SEEP, 2012.

_____. A revolução na Educação- A escola igual para todos. Brasília-DF: Senado Federal – SEEP, 2010.

CAMPOS, Roberto. A lanterna na popa - Memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. FALETTO, Enzo. Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica. 7º ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CARDOSO, F. H. Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul. São Paulo: Difusão, 1977.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva 1999.

_____. Ética: Direito, Moral e Religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Vade Mecum Saraiva. São Paulo: Saraiva 2015.

DALLARI, Dalmo. O Estado Federal. São Paulo: Ática, 1986.

DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

FOUCAULT, Michel. A arqueologia do saber. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1987.

_____. Ditos & escritos. Arqueologia das ciências e história dos sistemas de pensamento. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária –Vol. II, 2000.

FREYRE, *Gilberto*. *Casa-Grande & Senzala*. [Editora Record](#), Rio de Janeiro, 1998.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Direito & Utopia em Roberto Mangabeira Unger. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

IANNI, Octavio. Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

_____. Estado e Capitalismo no Brasil- Estrutura Social e Industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

_____. A sociedade global. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

KARMIS, Dimitrios. NORMAN, Wayne. Theories of Federalism: A Reader.
New York: Palgrave Macmillan, 2005.

LA FONTAINE, Jean de. Fábulas Seleccionadas. Ilustrações: Alexander Calder. Tradução: Leonardo Fróes. São Paulo: Cosac Naify, 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela e Wagner Santana. Educação e federalismo no Brasil, combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

PRADO JR., Caio. Formação do Brasil contemporâneo: colônia / Caio Prado Jr. ; entrevista Fernando Novais ; posfácio Bernardo Ricupero. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RIBEIRO, Darcy. O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RODRIGUES, Nina Tricia. O Federalismo e o Desenvolvimento Nacional.

Porto Alegre: Ed. UniRitter, 2010.

SIMONSEN, Mario Henrique. Ensaio Analítico. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1994.

TEIXEIRA, Anísio. Educação não é privilégio. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

TOFFLER, Alvin. A Terceira Onda. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980.

_____. O Choque do Futuro. São Paulo: Editora Record, 1994.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, 2005.

Material diverso:

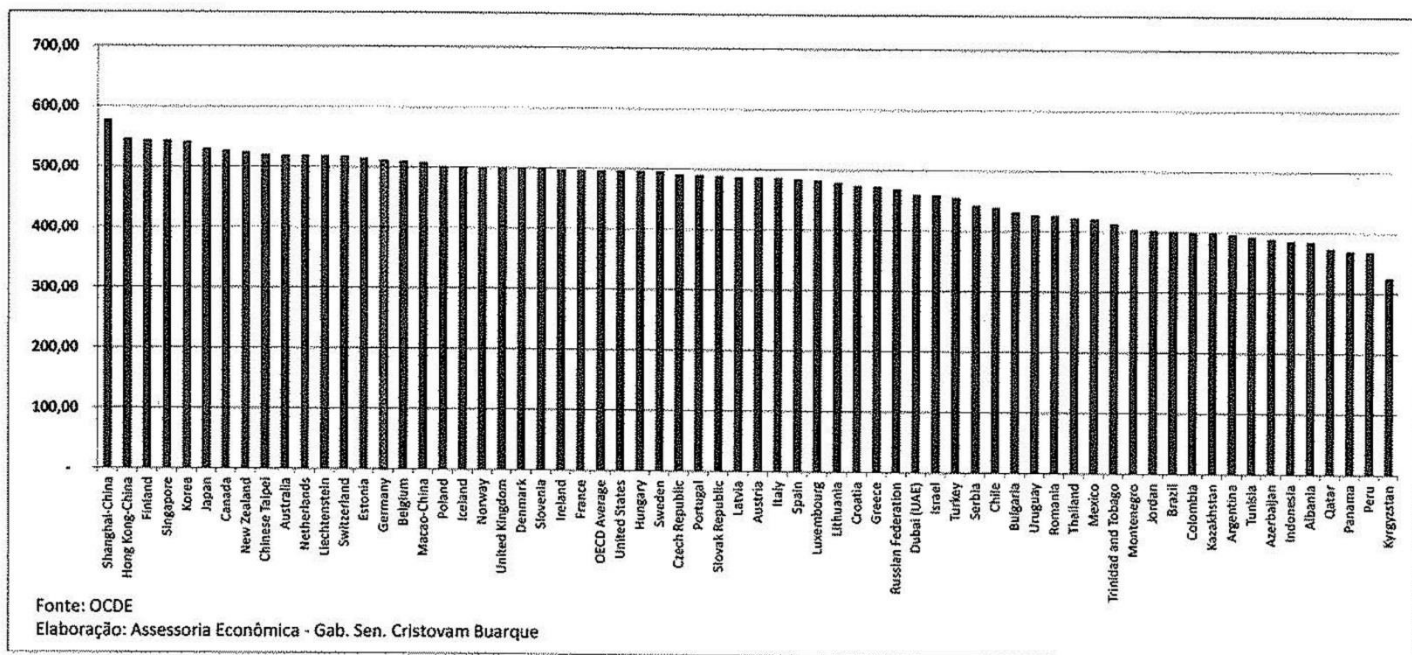
Jornal Correio Braziliense, Caderno Brasil, p.6. Brasília- DF: Publicado em 31 de julho de 2015.

Vídeo Documentário. O Brasil de Darcy Ribeiro: os idos de março. Direção Ana Maria Magalhaes. Exibido no Canal Curta em 05/08/2015. Produzido em 2014.

ANEXOS

Gráfico 1

Resultado do Pisa 2009 - Avaliação do Desempenho Educacional - Nota Média dos Países



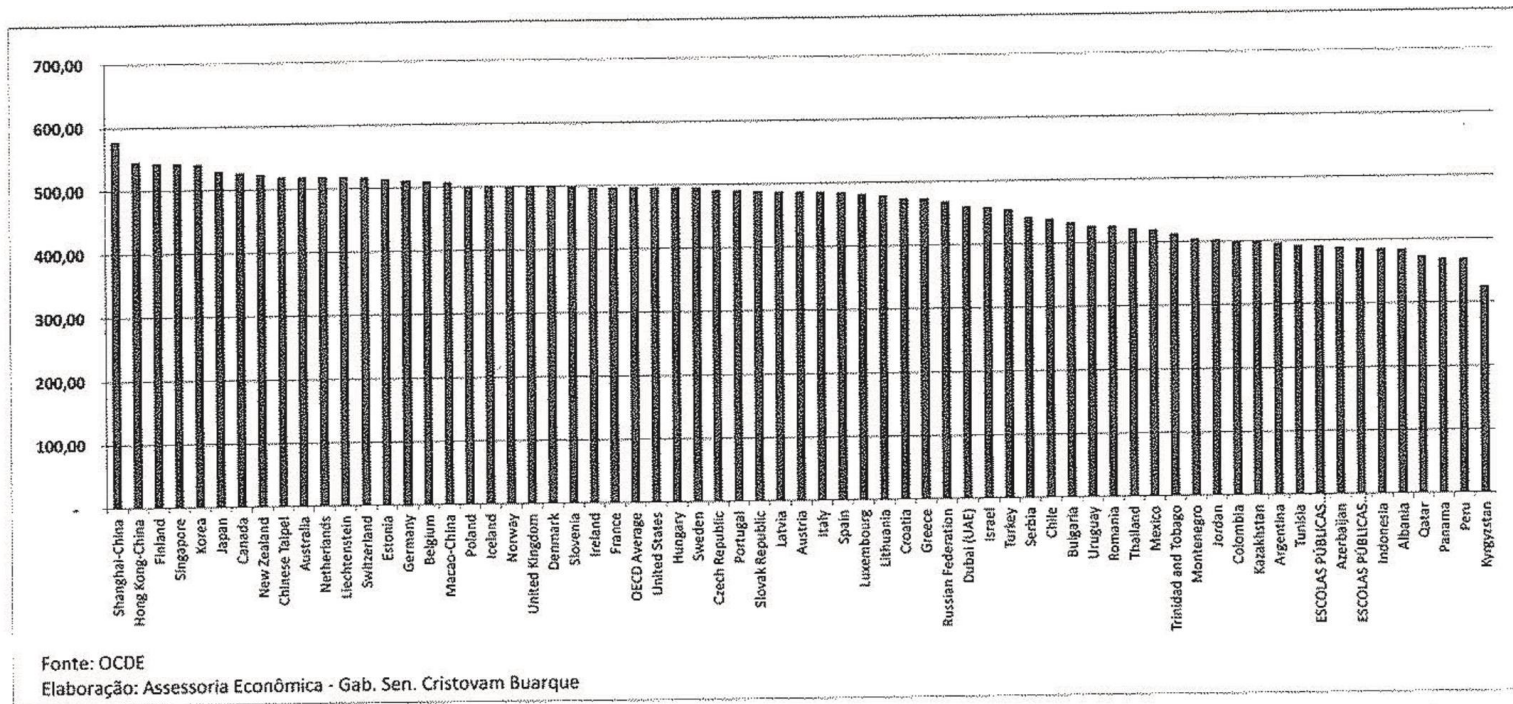
* Baseados na metodologia desenvolvida a meu pedido pelo Dr. Waldery Rodrigues Junior, do Ipea, lotado em meu gabinete.

** O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (em inglês: Programme for International Student Assessment (PISA), foi iniciado em 1997 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de monitorar e avaliar os resultados dos sistemas educacionais em termos de aproveitamento dos estudantes, em intervalos regulares e dentro de uma estrutura comum, aceita internacionalmente. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Anexo B

Gráfico 2

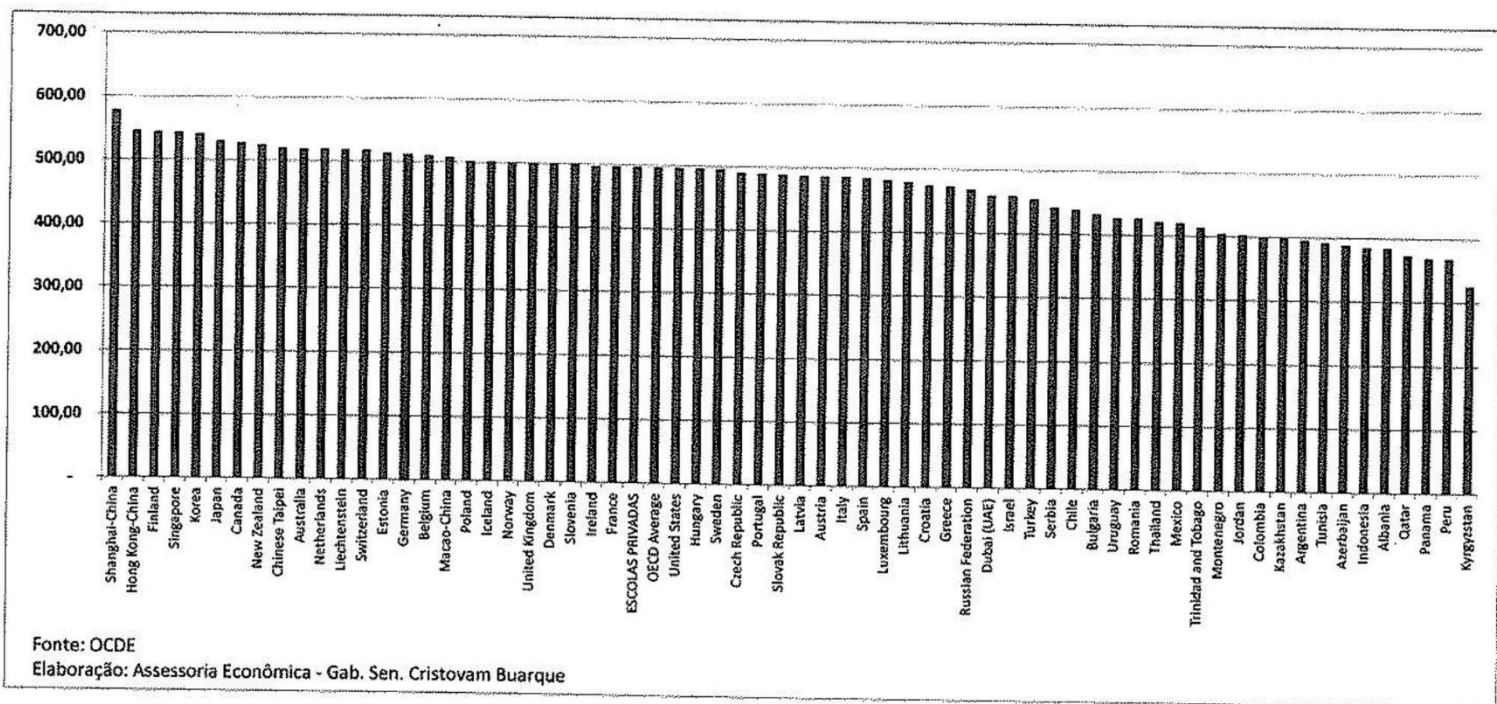
Resultado do Pisa 2009 - Nota média dos países considerando, para o caso do Brasil, apenas o desempenho das escolas públicas municipais e estaduais



Anexo C

Gráfico 3

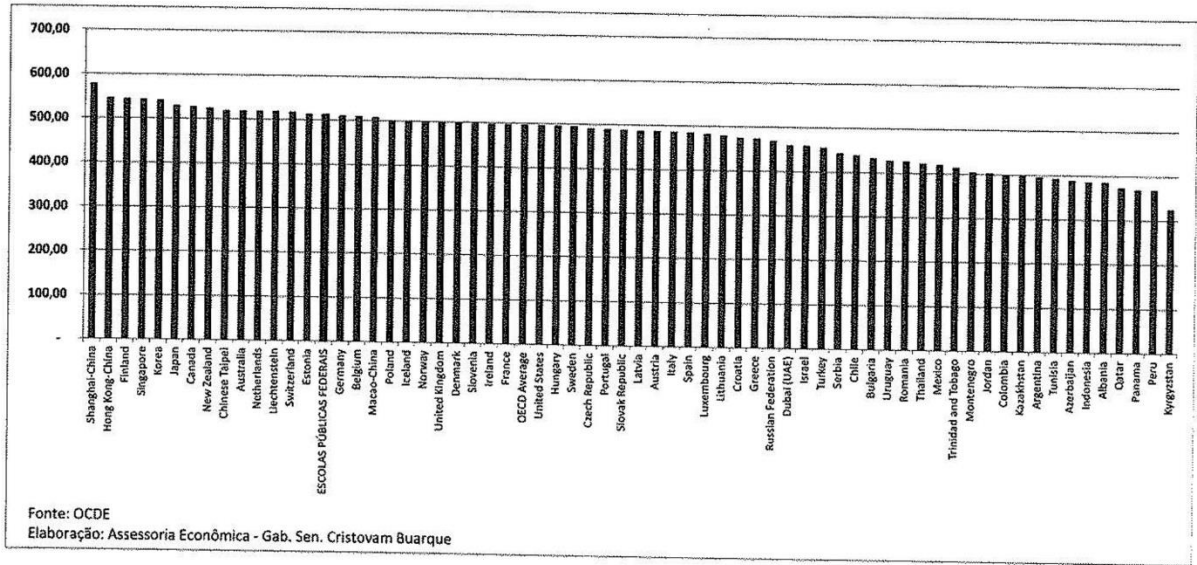
Resultado do Pisa 2009 - Nota média dos países considerando, para o caso do Brasil, apenas o desempenho das escolas privadas.



Anexo D

Gráfico 4

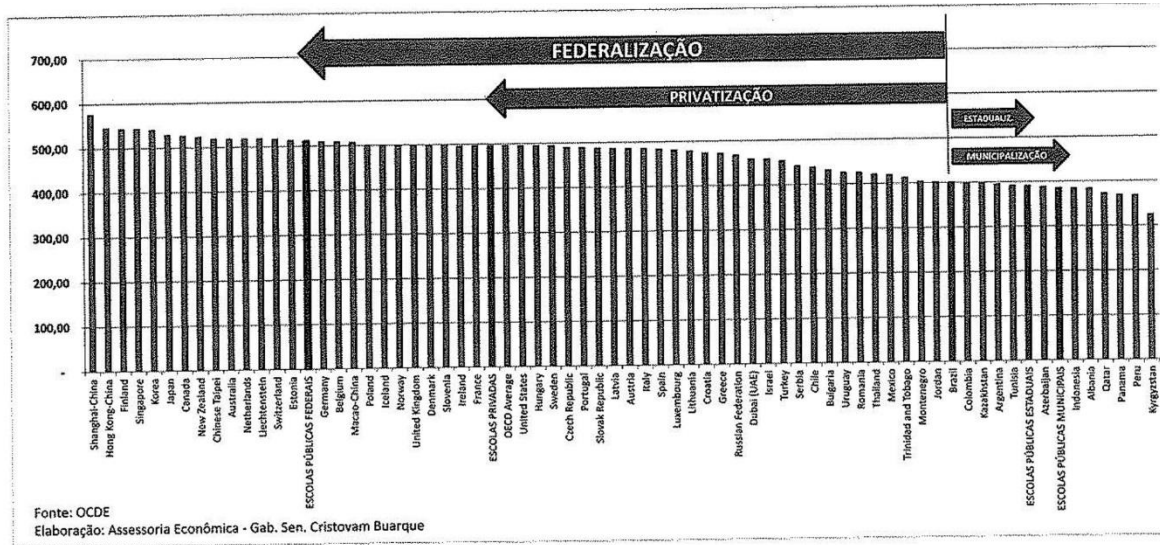
Resultado do Pisa 2009 - Nota média dos países considerando, para o caso do Brasil, que todas as escolas tivessem o padrão das escolas públicas federais



Anexo E

Gráfico 5

Resultado do Pisa 2009 - Nota média dos países considerando, para o caso do Brasil, as alternativas de total federalização, privatização, estadualização ou municipalização



Anexo E

TABELA I

Relação dos Maiores e Menores. PIB per capita das Cidades Brasileiras – 2010

Relação dos Maiores e Menores PIB per capita das Cidades Brasileiras – 2010

Cidade	Estado	PIB per Capita (R\$)
São Francisco do Conde	BA	296.884,69
Porto Real	RJ	290.834,08
Louveira	SP	239.950,77
Confins	MG	239.773,56
Triunfo	RS	223.848,22
Anchieta	ES	175.179,39
Alto Horizonte	GO	167.434,56
Presidente Kennedy	TO	155.824,81
Quissamã	RJ	153.769,95
Araporã	MG	147.964,58
Novo Triunfo	BA	2.781,77
Tutóia	MA	2.778,65
Anajás	PA	2.748,05
Cajapió	MA	2.718,09
São Bento	MA	2.707,76
Muaná	PA	2.584,55
Cachoeira do Piriá	PA	2.462,19
São Vicente Ferrer	MA	2.404,20
Bagre	PA	2.365,52
Curralinho	PA	2.269,82
Brasil		19.766,33

Anexo F

PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO Nº 32/2013

Altera o art. 277 da Constituição Federal para responsabilizar a União pelo financiamento da educação básica pública.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 211 da Constituição Federal passa a vigor com a seguinte redação:

“Art. 211

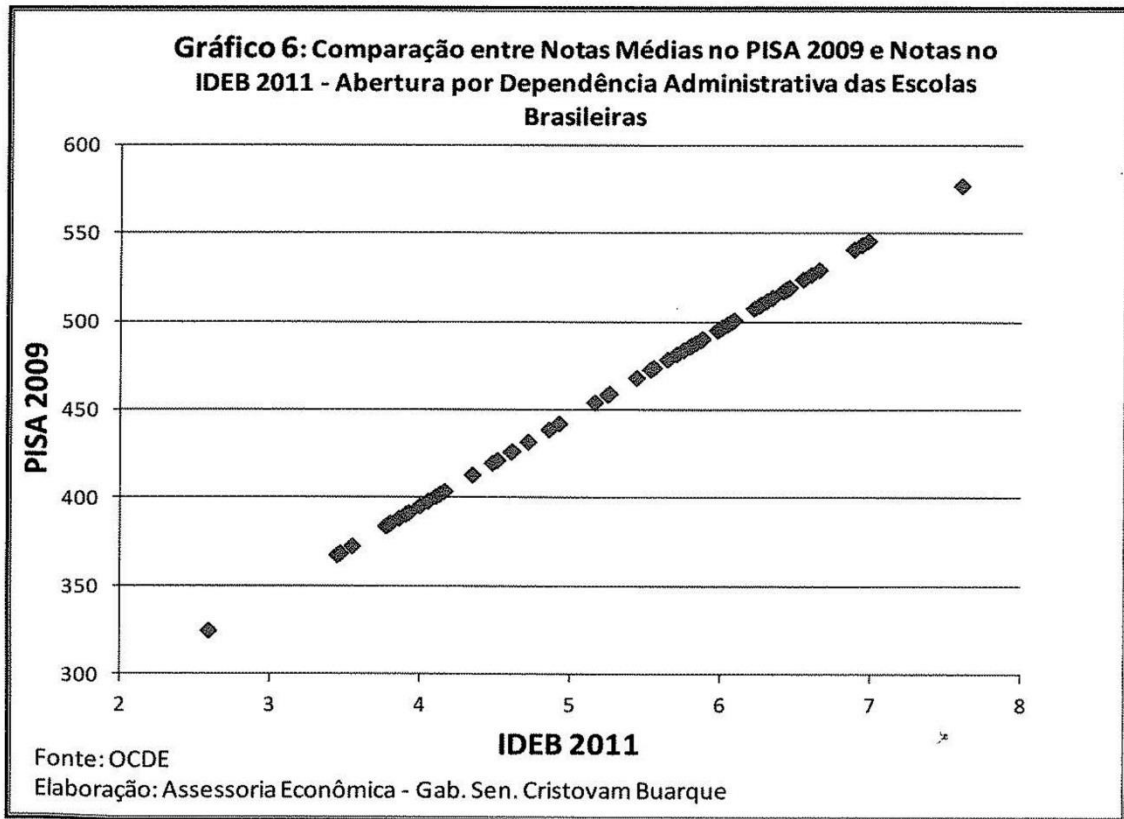
§ 1º Cabe à União o financiamento da educação básica pública.

.....

§5º A União garantirá a equalização de oportunidades educacionais e padrão uniforme de qualidade nas diversas etapas e modalidades da educação básica pública, mediante garantia da carreira nacional dos profissionais da educação básica pública e dos serviços educacionais, incluindo construções e equipamentos, bem como assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo G



Anexo H

INFORMATIVO CONJUNTO Nº 01/2015⁹⁷

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2016 - PLDO 2016

As Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentam os principais aspectos relativos ao PLDO 2016 que têm se revelado de maior interesse para os debates no Congresso Nacional, destacando as principais alterações em relação à vigente LDO 2015. Posteriormente, será divulgada nota técnica conjunta com análise pormenorizada do projeto.

1) Prazos do PLDO

Prazo para envio do projeto ao Congresso Nacional: até 15/04/2015 (quarta-feira); prazo de devolução para sanção: até 17/07/2015 (sexta-feira). Se o PLDO 2016 não for devolvido para sanção no prazo estabelecido, a sessão legislativa não poderá ser interrompida (art. 57, § 2º, Constituição Federal).

2) Parâmetros Econômicos do PLDO 2016

A tabela abaixo apresenta os parâmetros projetados comparando-os com o Relatório Focus:

Tabela 1 - Cenário Macroeconômico

Tabela 1 – Cenário Macroeconômico				
Itens	2015	2016	Mercado - Focus ¹ 2016	
Crescimento real do PIB a.a. (%)	-0,9	1,3	1,0	
Taxa Selic (fim de período) (%)	13,25	11,50	11,50	
IPCA (acumulado % a.a)	8,2	5,6	5,6	
Câmbio - Fim do Período - (R\$/US\$)	3,21	3,30	3,30	
Salário mínimo	788,00	854,00	-	

(1) Relatório de mercado Focus de 10 de abril de 2015.

⁹⁷ http://www12.senado.leg.br/orcamento_visitado_em_18/08/2015 Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Os parâmetros adotados no PLDO 2016 estão em geral compatíveis com as projeções mais recentes do mercado. O Projeto prevê uma retomada do crescimento da atividade econômica de 1,3% do PIB para 2016, contra uma retração de -0,9% do PIB para 2015. As projeções reconhecem as perspectivas desfavoráveis para 2015, destacando-se, além da retração da economia, a elevação da taxa Selic (atualmente em 12,75%) e inflação superior ao teto da meta fixada para 2015 (6,5%).

Cumprido salientar que no PLDO 2015, os parâmetros para 2015 achavam-se demasiadamente otimistas, fato observado na Nota Técnica Conjunta nº 05/2014, em que se afirmava a baixa probabilidade do crescimento do PIB em 3,0% aa., bem assim da ocorrência do IPCA em 5,0% aa. Tais dados, à época, também se mostravam divergentes das estimativas do mercado.

3) Meta de Resultado Primário

O PLDO 2016, em seu art. 2º, fixa a meta de superávit primário para o setor público consolidado não financeiro em R\$ 126,73 bilhões, correspondente a 2,0% do PIB previsto para 2016. O Governo Federal deverá atingir a meta de R\$ 104,55 bilhões, 1,65% do PIB, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e R\$ 0,00 em relação ao Programa de Dispêndios Globais (empresas estatais). As empresas do grupo Petrobras e Eletrobrás não serão consideradas na meta de resultado primário.

Diversamente de anos anteriores, o Projeto de Lei não prevê dedução ou redutor da meta em decorrência das programações do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento -, o que contribui para maior transparência fiscal.

Além disso, a Proposição também não prevê possibilidade de o Poder Executivo aumentar a meta de superávit primário caso as reestimativas para a taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto superem a estimativa utilizada para fins de elaboração do Anexo de Metas Fiscais.

A meta de superávit primário estimada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e de R\$ 22,18 bilhões, equivalente a 0,35% do PIB, devendo o Governo Central compensar o eventual valor não atingido por esses entes.

Meta de Superávit Primário
PLDO 2015 x LDO 2015 x PLDO 2016

Abrangência	PLDO 2015 Exerc. 2015		LDO 2015 Exerc. 2015		PLDO 2016 Exerc. 2016	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Setor Público Consolidado	114,6	2,0	66,32	1,2	126,73	2,0
Governo Central (meta cheia ¹)	114,6	2,0	-	-	104,55	1,65
Governo Central (meta deduzida ²)	86,0	1,5	55,27	1,0	-	-
Estatais Federais ³	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Estados e Municípios ⁴	28,6	0,5	11,04	0,2	22,18	0,35

Obs.: 1 - No PLDO 2015 permitia-se dedução de até R\$ 28,6 bilhões de programações do PAC. Já no texto da LDO 2015 a meta já está expressa considerando tais deduções do PAC. No PLDO 2016 não há previsão de dedução da meta;

2 - valor considerando dedução do PAC;

3 - as empresas do grupo Petrobras e Eletrobrás não estão submetidas a essa meta;

4 - caso não cumprida a meta por parte de Estados e Municípios, o Governo Central compensará com geração de resultado primário.

4) Metas e Prioridades

O PLDO 2016, em relação a anos anteriores, trata de forma diversa a fixação das prioridades da Administração Pública Federal. Para 2016, não foram incluídas como prioritárias as programações do PAC e do Plano Brasil Sem Miséria. O PLDO, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, remete a fixação das prioridades para o Plano Plurianual 2016-2019.

As metas e prioridades a serem determinadas na LDO, por força do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, devem manter compatibilidade com o Plano Plurianual. Entretanto, o PL do Plano para o período de vigência da LDO 2016 somente será enviado ao Congresso Nacional em agosto deste ano.

Mas esse fato não impede o Congresso Nacional de estabelecer as prioridades para 2016, conforme determina a Constituição. Tal elaboração legislativa inclusive ocorreu nas leis de diretrizes de 2008 e 2012, que antecederam a elaboração dos planos plurianuais subsequentes.

5) Propostas Orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, MPU e DPU

O Projeto de Lei prevê regra mais restritiva para elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União quanto às despesas classificadas nos GNDs 3 – Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras.

No texto de LDO's anteriores, era fixado como parâmetro básico para a elaboração das propostas orçamentárias o montante de dotações autorizadas para o ano, incluindo as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 31 de maio do ano anterior ao da respectiva proposta.

Já o PLDO 2016 fixa como parâmetro básico a posição final dos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos no exercício de 2014, com algumas ressalvas.

A mudança da base de cálculo quebra tradição na fixação de limites já consolidados junto aos demais Poderes na elaboração de suas propostas orçamentárias.

6) Despesas com Pessoal e Benefícios

O Projeto inovou ao estabelecer que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União observarão o mesmo limite percentual de crescimento das despesas relativas a aumentos de remunerações e provimento de cargos.

O cálculo desse limite tomará como base a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2015, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais. Os montantes disponíveis para cada Poder, MPU e DPU serão divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão até o dia 31 de agosto de 2015, acompanhado da respectiva metodologia de cálculo.

O PLDO 2016 define que, para serem autorizadas para o orçamento de 2016, as despesas relativas à concessão de reajuste de remuneração e à revisão de planos de carreira devem ter suas respectivas proposições em tramitação no Congresso Nacional até 21 de agosto deste ano, antecipando assim em dez dias o prazo que usualmente era definido nos PLDO anteriores.

No que se refere aos benefícios pagos ao servidor, o PLDO 2016 volta a vedar o reajuste dos valores relativos à assistência pré-escolar e ao auxílio-alimentação ou refeição, quando o valor per capita vigente do benefício pago pelo órgão ou entidade no âmbito dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União for superior ao valor per capita da União (art. 89).

Outra modificação do PLDO 2016 é a ausência do dispositivo que exige que os projetos de lei e as medidas provisórias que criarem cargos, empregos ou funções a serem providos após o exercício em que forem editados devam conter cláusula suspensiva de sua eficácia até constar a autorização e dotação em anexo da lei orçamentária correspondente ao

exercício em que forem providos, vedado o provimento ou a contratação enquanto não publicada a respectiva lei orçamentária com dotação suficiente.

7) Execução Provisória do PLOA (se o orçamento não for sancionado até 31/12)

A exemplo do PLDO 2015, o Projeto em análise prevê a possibilidade de execução provisória da totalidade das programações que constarem do Projeto de Lei Orçamentária para 2016, caso o mesmo não seja sancionado até 31 de dezembro de 2015.

Em linhas gerais, o PLDO 2016 segrega as despesas em dois grupos distintos: a) aquelas a serem executadas na sua integralidade, com foco nas decorrentes de obrigações constitucionais e legais; e b) aquelas submetidas ao limite de 1/12 avos ao mês, até a sanção do Projeto de Lei Orçamentária.

No primeiro grupo chama atenção, em relação à LDO 2015, a inclusão da execução provisória de “**subtítulos de projetos em andamento**”. Também foram incluídas novas possibilidades de pagamento de bolsas de estudos e de pagamentos de anuidades ou de participação em organismos e entidades nacionais ou internacionais.

No segundo grupo, a redação do PLDO 2016 prevê a possibilidade de execução provisória de todo o restante das programações não incluídas no grupo anterior, até o limite de um doze avos mensal do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2016.

8) Despesas Ressalvadas do Contingenciamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF «- estabelece em seu art. 9º, §2º, que não serão objeto de limitação de empenho e movimentação financeira as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais. Em razão desse dispositivo, o PLDO relacionou no Anexo III as despesas enquadradas nessa situação.

Entretanto, o mesmo comando legal da LRF também prevê que a LDO poderá relacionar outras despesas discricionárias ressalvadas do contingenciamento. Tais despesas não foram incluídas no Anexo III em questão, restando elencadas tão somente aquelas classificadas como obrigatórias.

Na apreciação do PLDO 2015, o Congresso Nacional promoveu a inclusão de diversas despesas no referido Anexo III, a fim de excluí-las do contingenciamento. Apesar de este dispositivo ter sido vetado, nada impede que o Congresso volte a disciplinar o assunto.

9) Orçamento Impositivo - Emendas Individuais

A promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, estabeleceu um regime especial de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais. Há na LDO 2015 uma seção própria que, além de absorver as disposições da Emenda, tem como finalidade regulamentar uma série de aspectos atinentes ao novo regime e cujo equacionamento é de suma importância.

A regulamentação do orçamento impositivo, analisada no Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, faz-se necessária para dar exequibilidade às disposições constitucionais promulgadas. A ausência de tais regras no texto da LDO deixa ao critério exclusivo do Poder Executivo a fixação das normas pertinentes, tais como as que definem o conceito de impedimento.

10) Transferências ao Setor Privado

Em relação às transferências para o setor privado, o texto do PLDO 2016 mantém a quase, integralidade do texto vigente da LDO 2015.

Exceção deve ser feita ao seguinte ponto: a inclusão (art. 57, §1º) de exigência de que a transferência de recursos públicos a instituições privadas de educação, nos termos do art. 213 da Constituição Federal, deva ser obrigatoriamente vinculada ao plano de expansão da oferta pública no respectivo nível, etapa e modalidade de educação.

11) Transferências Voluntárias

As transferências voluntárias dizem respeito ao envio de recursos da União para os demais entes da Federação.

Destacam-se duas alterações promovidas em relação ao texto vigente. A primeira trata da inclusão de novos limites de contrapartida para transferências, no intervalo de 0,1% (um décimo por cento) a 5% (cinco por cento), no caso de Municípios com até 200 mil habitantes, situados em áreas vulneráveis a eventos extremos, como: secas, deslizamentos, inundações, incluídas na lista classificatória de vulnerabilidade e recorrência de mortes por desastres naturais fornecida pelo MCTI.

A segunda promove a exclusão do dispositivo previsto no parágrafo único do art. 73 da LDO vigente, que concede validade mínima de 120 dias ao extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, para fins de comprovação,

por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de cumprimento das exigências para realização de transferências voluntárias. Ademais, o texto vigente, não replicado no PLDO 2016, prevê a dispensa dessa exigência para municípios inclusos no programa Territórios de Cidadania.

12) Dívida Pública Federal

O PLDO 2016 não reproduz o dispositivo da LDO vigente que determina a manutenção, na internet, de informações atualizadas a respeito das emissões de títulos da dívida pública federal, compreendendo valores, objetivo e legislação autorizativa, independentemente da finalidade e forma, incluindo emissões para fundos, autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

O referido dispositivo foi incluído pelo Congresso Nacional na LDO 2015 com o intuito de conferir maior publicidade e transparência na emissão de títulos da dívida pública federal.

13) Disposições sobre a Fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as Obras e os Serviços com Indícios de Irregularidades Graves

O PLDO 2016 não faz qualquer alteração, em relação a LDO 2015, nos dispositivos concernentes à fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves (arts. 96 a 104).

Entretanto, cabe destacar a não inclusão de dois dispositivos acrescentados pelo Congresso Nacional ao PLDO 2015 e vetados pelo Poder Executivo.

O primeiro diz respeito à publicação, na internet, de cadastro para consulta centralizada de obras e serviços de engenharia custeados com recursos públicos federais consignados na lei orçamentária anual.

O segundo trata da fixação de custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União com a utilização referencial do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, e quanto a obras e serviços rodoviários, a tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - Sicro. Tais parâmetros, alega o Poder Executivo, já se acham disciplinados no Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

14) Salário Mínimo

A Lei nº 12.382/2011 fixou regras para o reajuste do salário mínimo até o ano de 2015, contemplando tanto a manutenção do poder de compra pelo índice de inflação, quanto sua valorização em termos reais, da seguinte forma:

- Reajuste do poder aquisitivo: índice de inflação INPC, calculado pelo IBGE, apurado nos doze meses anteriores ao reajuste; e
- Aumento real correspondente à taxa de variação real do PIB, apurada pelo IBGE, de dois anos anteriores ao reajuste.

O Decreto nº 8.381/2014, seguindo tais regras, fixou o salário mínimo em R\$ 788,00 a partir de 1º de janeiro de 2015.

Em decorrência do fim da vigência dessa legislação, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 672/2015, replicando as regras então vigentes para o período de 2016 a 2019. Assim, para 2016, o salário mínimo deverá ser reajustado pelo INPC de 2015 combinado com o crescimento real do PIB em 2014, já apurado pelo IBGE em 0,1%.

Conforme previsão do PLDO, o salário mínimo deverá ser reajustado para R\$ 854,00 em 2016.

15) Agências Financeiras Oficiais de Fomento

O PLDO 2016 mantém as prioridades de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento constantes da LDO 2015. Contudo, cabe destacar a não inclusão de dispositivo, presente no autógrafo do PLDO 2015, relativo à obrigatoriedade de publicação bimestral, na internet, de demonstrativo que discrimina os financiamentos a partir de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) concedidos aos estados, Distrito Federal, municípios e governos estrangeiros, com informação do ente beneficiário e a da execução física e financeira.

Esse dispositivo foi vetado pelo Poder Executivo, sob a alegação de que atualmente não dispõe das informações de execução física, comprometendo-se a realizar os esforços necessários para cumprir tal demanda.

16) Restos a Pagar

Os Restos a Pagar atingiram ao final do exercício de 2014 a cifra de R\$ 227,02 bilhões, conforme relatório resumido de execução orçamentária do Governo Federal de 1º bimestre de 2015. Esse montante compreende valores relativos a despesas primárias e financeiras, assim como os quantitativos reinscritos de anos anteriores. Como em anos anteriores, não constam do Projeto de Lei dispositivos acerca da regulação do tema, a despeito de seu elevado montante e significativo impacto nos resultados fiscais do Governo Federal.

17) Transparência

No art. 108 do Projeto de Lei, o Poder Executivo propõe ampliar a transparência da remuneração dos membros de Poder e servidores públicos, ao definir que os sítios dos órgãos devem possibilitar a consulta direta da relação nominal dos ocupantes e as respectivas remunerações, incluindo quaisquer vantagens, gratificações e outras parcelas de natureza remuneratória.