Educação em movimento

O DIREITO UNIVERSAL, AS TRANSFORMAÇÕES E POSSIBILIDADES DURANTE E APÓS A PANDEMIA

FundaçãoSantillana

UNDIME
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Educação em movimento

© 2021 Fundação Santillana

FUNDAÇÃO SANTILLANA

Secretário Executivo
Luciano Monteiro

Diretor de Políticas Públicas
André de Figueiredo Lázaro

Gerente de Relações Institucionais
Karyne Arruda de Alencar Castro

Coordenação e edição
Ana Luisa Astiz | AA Studio

Preparação
Cida Medeiros e Marcia Menin

Revisão
Cida Medeiros, Juliana Caldas
e Lessandra Carvalho

Assistência editorial
Lígia Arata Barros

Projeto gráfico
Paula Astiz

Editoração eletrônica e gráficos
Paula Astiz Design

Distribuição gratuita.
Setembro de 2021.

UNDIME
União Nacional dos
Dirigentes Municipais de Educação

Organização desta obra
Alessio Costa Lima
Luiz Miguel Martins Garcia

Coordenação geral
Maria Edineide de Almeida Batista

Apoio à coordenação
Maria Regina dos Passos Pereira
Vanelle Oliveira

Nota
As opiniões expressas nos textos
são de responsabilidade dos autores.
Optamos por utilizar o gênero masculino
com o intuito de não sobrecarregar
graficamente o texto, o que não significa
que os autores ou as entidades citadas
tenham condutas discriminatórias e
sexistas. As nuances de determinado
idioma, com todas as suas peculiaridades
e regras linguísticas, nunca devem
ser utilizadas para reforçar atitudes
preconceituosas.
Todos os links foram conferidos
em agosto e setembro de 2021.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Educação em movimento : o direito universal, as transformações e possibilidades durante e após a pandemia [livro eletrônico] / organização Alessio Costa Lima , Luiz Miguel Martins Garcia. — São Paulo : Fundação Santillana : União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, 2021.
PDF

Bibliografia.
ISBN 978-85-63489-54-8

1. Coronavírus (COVID-19) - Educação 2. Democratização da educação 3. Direito à educação -Brasil 4. Educação 5. Políticas públicas de educação 6. Sistema Nacional de Educação I. Lima, Alessio Costa. II. Garcia, Luiz Miguel Martins.

21-80966 CDD-370.72

Índices para catálogo sistemático:
1. Coronavírus : COVID-19 : Educação 370.72
Aline Graziele Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Educação em movimento

O DIREITO UNIVERSAL, AS TRANSFORMAÇÕES E POSSIBILIDADES DURANTE E APÓS A PANDEMIA

FundaçãoSantillana

UNDIME
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNDIME
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Presidência
Luiz Miguel Martins Garcia, Dirigente Municipal de Educação de Sud Mennucci (SP)

Vice-Presidência
Marcelo Ferreira da Costa, Dirigente Municipal de Educação de Senador Canedo (GO)

Secretaria de Articulação
Stella Magaly Salomão Corrêa

Secretaria de Coordenação Técnica
Marcelo Augusto Mallmann

Secretaria de Comunicação
Cleomar Portela Eduíno

Secretaria de Finanças
Maria Elza da Silva, Dirigente Municipal de Educação de Bonito (PE)

Secretaria de Assuntos Jurídicos
Katia Cristina de Souza Santos

Presidência Região Centro-Oeste
Carlos de Souza Lobo

Presidência Região Nordeste
Alessio Costa Lima, Dirigente Municipal de Educação de Palhano (CE)

Presidência Região Norte
Vilson Sena de Macedo

Presidência Região Sudeste
Vilmar Lugão de Britto, Dirigente Municipal de Educação de Jerônimo Monteiro (ES)

Presidência Região Sul
Patrícia Lueders, Dirigente Municipal de Educação de Blumenau (SC)

Suplente da Secretaria de Coordenação Técnica
Domingos Sávio de Oliveira

Suplente da Secretaria de Articulação
Celso Fernando Iversen, Dirigente Municipal de Educação de Porto Feliz (SP)

Suplente da Presidência da Região Nordeste
Williams Panfile Santos Brandão

Suplente da Presidência da Região Sudeste
Andréa Pereira da Silva, Dirigente Municipal de Educação de Oliveira (MG)

Suplente da Presidência da Região Sul
Marli Regina Fernandes da Silva, Dirigente Municipal de Educação de Apucarana (PR)

Conselho Fiscal

Titulares
Carlos Rubens Araújo, Dirigente Municipal de Educação de Dois Riachos (AL)
José Amilton da Costa, Dirigente Municipal de Educação de Várzea (PB)
José Thiago Alves de Carvalho

Suplentes
João Libânio Cavalcante, Dirigente Municipal de Educação de Maués (AM)
Sueli Terezinha Magalhães, Dirigente Municipal de Educação de Mucajaí (RR)

Equipe
Secretaria Executiva
Vivian Katherine Fuhr Melcop (secretária executiva)

Assessoria institucional
Maria Edineide de Almeida Batista (assessora)

Administrativo
Fátima Soares (coordenadora)
Gilmara Barros
Ismênia Vianez
José Maria Lima
José Nilson Melo

Comunicação
Joana Saraiva
Isadora Mota (estagiária)
Vanelle Oliveira

Projetos
Vilmar Klemann (coordenador)
Beatriz Zendersky
Dalva Oliveira
Pedro Campos de Freitas
Renata Dias
Vinícius Evangelista
Viniciús Ramos

ESTE LIVRO É DEDICADO A MIGUEL THOMPSON, professor, pesquisador, conferencista, gestor, articulador, autor de livros didáticos. Ele era o Diretor Acadêmico da Fundação Santillana e faleceu precocemente em junho de 2021, deixando uma legião de amigos, colegas, alunos e admiradores de seu talento e de sua generosidade.

Miguel veio do futuro nos convidar para fazer uma educação que tem por base o afeto, a curiosidade, o compromisso ético pela transformação do mundo. Uma educação solidária, crítica, criativa e alegre, tal como ele próprio se colocava na vida e no trabalho.

Miguel nos deixou muita saudade e também um legado, não apenas sobre o que pode e deve ser a educação, mas também sobre como realizar esse sonho, um sonho coletivo, construído pelo diálogo e pela amorosidade, mesmo na divergência.

Obrigado, Professor Miguel Thompson; obrigado, Miguel.

10 Introdução: educação para a transformação
Alessio Costa Lima e Luiz Miguel Martins Garcia

30 PARTE 1 – Democratização do acesso à educação

33 Introdução
Luiz Miguel Martins Garcia

36 Direito à educação: histórico e conceitos
André de Figueiredo Lázaro

62 Universalização do acesso:
ensino fundamental e educação infantil
Iolanda Barbosa da Silva

82 PARTE 2 – Estruturação da política educacional

85 Introdução
Marcelo Ferreira da Costa

88 Organização do Sistema Nacional de Educação:
uma agenda prioritária
Luiz Fernandes Dourado e Walisson Mauricio de P. Araújo

110 Plano Nacional de Educação:
dos desafios da implementação a instrumento de luta política
Denise Carreira

138 Planos Municipais de Educação:
rede de assistência e mobilização nos municípios
Geraldo Grossi Junior

152 PARTE 3 – Financiamento da educação

155 Introdução
Vilmar Lugão de Britto

158 Novo Fundeb: premissas e conquistas
Alessio Costa Lima

178 Aprendizados com o velho Fundeb:
o que esperar do novo fundo e onde avançar para garantir
um financiamento adequado
José Marcelino de Rezende Pinto

198 PARTE 4 – A educação no contexto da pandemia

201 Introdução
Marli Regina Fernandes da Silva

204 Suspensão das aulas e retomada não presencial:
o sentido de urgência das secretarias de Educação
Claudia Costin

214 Diversidade e desigualdade educacional:
situação na pandemia
Priscila Cruz

230 A pandemia no âmbito municipal: posicionamentos e iniciativas
Marcelo Ferreira da Costa

246 Pesquisas como base para enfrentar os efeitos da pandemia
na educação: a importância e os resultados de estudos feitos
pela Undime e parceiros em 2020 e 2021
Angela Cristina Dannemann, Tatiana Bello Djrdjrjan e
Alan Albuquerque R. Correia

262 PARTE 5 – Lições aprendidas com a pandemia

265 Introdução
Stella Magaly Salomão Corrêa

268 Redes municipais: experiências de superação
Maria Regina dos Passos Pereira

274 Busca Ativa Escolar:
assegurando os direitos de cada criança e adolescente
Daniella Rocha, Ítalo Dutra, Júlia Ribeiro e Vilmar Klemann

296 PARTE 6 – Educação pós-pandemia

299 Introdução
Maria Elza da Silva

302 Competências socioemocionais: o cuidado com as pessoas
Viviane Senna

318 BNCC: desafios da implementação dos novos currículos
Katia Stocco Smole

336 BNCC: uma construção coletiva em prol
da educação brasileira
Leandro Vitoriano da Silva e Maria Regina dos Passos Pereira

354 Novas metodologias e educação híbrida:
considerações sobre os avanços decorrentes da pandemia
Maria Helena Guimarães de Castro e
Luiz Miguel Martins Garcia

368 Fundação Santillana

Introdução

EDUCAÇÃO PARA A TRANSFORMAÇÃO

ALESSIO COSTA LIMA

Presidente da Undime Região Nordeste e dirigente municipal de Educação de Palhano (CE). Bacharel em administração pela Universidade Estadual do Ceará, especialista em gestão escolar e mestre em políticas públicas e sociedade e doutor em educação, linha avaliação educacional, pela Universidade Federal do Ceará. Membro do Fórum Nacional de Educação, foi conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação de 2016 a 2020.

LUIZ MIGUEL MARTINS GARCIA

Presidente da Undime, dirigente municipal de Educação de Sud Mennucci (SP) e professor com experiência de mais de 30 anos em sala de aula do ensino fundamental ao ensino superior. Graduado em letras com mestrado e doutorado em linguística aplicada, tem se dedicado nos últimos anos à formação crítica de professores e gestores e ao desenvolvimento de políticas públicas educacionais.

A EDUCAÇÃO É UM COMPONENTE SOCIAL muito sensível ao contexto de um lugar e de um povo. Ela reflete o que nos constituiu, de que maneira nos colocamos como sociedade e o que esperamos deixar para as futuras gerações. O direito universal à educação com qualidade social, sobretudo a pública, deve ser imaculado. Este livro é, acima de tudo, uma defesa inconteste desse direito e do fortalecimento da educação pública como transformadora efetiva, para melhor, da realidade de qualquer país e de sua população. Educação é libertação de limitações, dependências e amarras. Ela conduz ao conhecimento das possibilidades, da autonomia, da criatividade, da produtividade feliz, do poder de escolha, da convivência com as diferenças e do completar-se nelas.

Esta obra discute o direito à educação pública como uma conquista histórica a ser preservada e fortalecida, sempre! Trata de instrumentos estruturantes no contexto brasileiro, como a organização de um Sistema Nacional de Educação, os planos decenais e os meios de financiamento, que devem nortear o trabalho do gestor educacional e gerar resultados sólidos no tempo adequado.

Há ainda um mergulho na realidade desvendada pela pandemia de covid-19, no que talvez seja a primeira publicação a reunir tão profundas e consistentes análises, relatos, descobertas e possibilidades durante e após a crise sanitária na perspectiva da educação pública municipal. A estrutura educacional, que nunca se viu diante de tamanho desafio e o aceitou, produzindo experiências múltiplas, algumas das quais são comentadas aqui.

É natural que essas reflexões sejam reunidas pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) em um momento crucial para a educação brasileira, em que enfrentamos dificuldades imensas na defesa da educação laica, plural e de qualidade como um direito de todos. Este instante é desafiador, mas também é de festa: a Undime completa 35 anos de fundação, e nosso presidente de honra e patrono da educação brasileira, Paulo Freire, faria 100 anos de nascimento. Que nossa alegria transpasse séculos de transformações de vidas, de histórias e de realidades!

Undime: fruto da redemocratização do Brasil

A Undime nasceu em 1986 com a missão de "articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de Educação, para construir e defender a educação pública, sob a responsabilidade dos municípios, com qualidade social".[1] O Brasil vivia o processo de redemocratização pós-1964 e a perspectiva de ter uma nova Constituição, o que se efetivaria em 1988. A professora Edla Soares, uma das fundadoras e primeira presidente da entidade, destaca:

> *A Undime surge em 1986, no interior do processo de redemocratização do país, inserindo-se nos movimentos sociais que se constituíram em defesa da universalização da educação básica de qualidade social e na construção de um mundo socialmente justo. Desde as origens, seus compromissos éticos mobilizam ações que propiciam a formação de Dirigentes Municipais de Educação, fortalecem a autonomia dos municípios na gestão das políticas educacionais, e buscam assegurar o atendimento escolar sob a ótica do direito. (UNDIME, 2020, p. 16).*

Inicialmente foram criadas as seccionais do Ceará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul e nos anos seguintes as dos demais estados, como demonstra a linha do tempo da instituição.[2] O papel da Undime, seja no âmbito de sua atuação como diretoria nacional, seja no contexto das seccionais, ganhou relevância, respeito e destaque por suas ações.

1. Missão. *Undime*, 2 ago. 2019. Disponível em: https://undime.org.br/noticia/missao.

2. Linha do tempo. *Undime*, 2 ago. 2019. Disponível em: https://undime.org.br/linha-dotempo.

> *[...] a Undime e suas seccionais realizam ações de incidência política; articulam e coordenam os interesses comuns das Secretarias Municipais de Educação; promovem atividades de formação dos dirigentes; produzem notas técnicas e posicionamentos públicos; realizam fóruns, seminários, congressos e outros eventos; e mantêm diálogo com os três poderes, com órgãos da sociedade civil e com movimentos sociais organizados. Atua também para propor mecanismos que assegurem, prioritariamente, a educação básica em uma perspectiva municipalista – buscando a universalização do atendimento e do ensino com qualidade social – e que propiciem a formação – visando a avanços na construção de uma educação democrática, inclusiva, competente, cidadã e participativa. (UNDIME, 2020, p. 18).*

Importante articuladora da defesa da educação pública com qualidade social desde sua fundação, a Undime tem pautado as discussões e levado as demandas das redes municipais aos governos estaduais e federal, atuando, sempre que possível, em regime de colaboração. Atualmente é grande interlocutora com o parlamento, inclusive fazendo parte da Comissão Mista de Educação, composta também por deputados, senadores, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e entidades do terceiro setor que militam na área da educação. Essa atuação foi fundamental para a construção de importantes propostas, projetos e conquistas, entre eles: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o novo Fundeb; os planos nacional, estaduais e municipais de educação; as Conferências Nacionais de Educação (Conae); a Base Nacional Comum Curricular (BNCC); e os currículos[3] construídos em todos os estados à luz da BNCC. A sequência temática dos fóruns nacionais da Undime permite observar o percurso e a evolução da educação nacional, como mostra o **Quadro 1**.[4]

3. Alguns estados utilizam a nomenclatura "referenciais curriculares".

4. Para mais detalhes, ver: https://undime.org.br/linhadotempo.

QUADRO 1 – TEMÁTICAS DOS FÓRUNS NACIONAIS ORDINÁRIOS DA UNDIME		
ANO	FÓRUM	TEMA
1986	1º	Financiamento e qualidade da educação; formação de profissionais; legislação educacional; administração e gestão municipal
1987	2º	Municipalização; a luta pelo salário educação
1989	3º	LDB*: discussão e aprovação de propostas (Paulo Freire é consagrado presidente de honra da Undime)
1991	4º	Autonomia para os municípios (já se destacam a necessidade e a importância do Sistema Nacional de Educação articulado)
1994	5º	Educação para todos: prioridade nacional
1997	6º	Novas tendências da educação brasileira
1999	7º	Município e educação no terceiro milênio
2001	8º	Repensando conceitos e construindo a educação do terceiro milênio
2003	9º	Construindo a educação para todos
2005	10º	Educação pública de qualidade, direito de todos
2007	11º	Novos tempos na educação básica
2009	12º	Desafios da educação e o direito de aprender
2011	13º	Plano Nacional de Educação
2013	14º	Novos tempos, novas jornadas: o DME** como sujeito da gestão educacional
2015	15º	O papel dos DMEs na implementação do Sistema Nacional de Educação
2017	16º	Os desafios para o cumprimento do PNE*** na garantia do direto à educação de todos e cada um
2019	17º	Qualidade da educação: financiamento, gestão e aprendizagem
2021	18º	35 anos da Undime como protagonista na construção de políticas públicas educacionais

* Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
** Dirigente municipal de Educação.
*** Plano Nacional de Educação.

A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, surgiu como um marco de esperança e de transformação do Brasil. Contou com ampla participação popular, e a Undime, recém-constituída, fortaleceu a luta pela democratização da educação, pelo registro constitucional desse direito e por sua efetivação no chão da escola. O processo de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental deu outra dimensão – tanto qualitativa como quantitativa – às redes municipais, além de

aumentar seu compromisso com a garantia de vagas com qualidade e a inclusão de todos nas unidades escolares, o que demandou discussões mais profundas sobre a gestão educacional e suas diversas frentes técnicas.

A Undime como protagonista na estruturação da educação pública brasileira

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) contou com ampla mobilização da Undime em sua discussão, aprovação e divulgação aos gestores e profissionais da educação nos municípios brasileiros. Em seu artigo 8°, a LDB trata da organização entre União, estados e municípios de seus sistemas de ensino em regime de colaboração e estabelece que cabe "à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais".

O regime de colaboração, tal qual concebido pela Undime, ainda é muito tímido e incipiente. É preciso que as políticas educacionais e os projetos que as efetivem sejam concebidos conjunta e colaborativamente. Hoje predomina a prática de União e estados desenvolverem ações de acordo com suas necessidades e estratégias, colocando em segundo plano, ou mesmo ignorando, as demandas do ente municipal, que conta com menos aporte financeiro e é a esfera que lida com o aluno real. Esses estudantes apresentam demandas que vão muito além das pedagógicas para que possam desenvolver-se como cidadãos, permanecer na escola e completar seu percurso formativo. É fundamental que o direito à educação seja garantido pela relação harmônica entre os entes federados e que se respeite a autonomia, com a consciência de que esta não é

sinônimo de isolamento. Fazer educação de qualidade social exige ações sincronizadas e clareza de um projeto de país que tenha na escola o *locus* de transformação social efetiva e a certeza de que se trata do investimento público mais estratégico e eficaz.

Outro ponto central quando se trata de oferta de educação é a garantia de financiamento de atividades básicas e de projetos complementares que assegurem a qualidade do serviço oferecido ao cidadão. O Brasil sempre foi marcado por imensa desigualdade de oportunidades relacionada, em geral, à incapacidade de os municípios e estados disponibilizarem os instrumentos e materiais necessários para o funcionamento das escolas, para a ação do professor e para o apoio à aprendizagem. Nesse sentido, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em vigor de 1997 a 2006, do Fundeb, que vigorou de 2007 a 2020, e do novo Fundeb, que entrou em vigor em 2021, foram fundamentais para diminuir a desigualdade por meio da redistribuição de recursos e pelo aumento da contrapartida da União, cumprindo seu papel supletivo no regime de colaboração. Uma das bandeiras de luta da Undime era ter um Fundeb permanente e mais robusto, o que permite planejamento educacional em médio e logo prazos, e a implementação de ações pedagógicas mais efetivas, além de aumento do tempo de atividades escolares e maior equidade entre as redes. A Undime foi uma das instituições que lideraram a defesa do fundo junto ao parlamento e mobilizou e articulou dirigentes e profissionais da educação para isso desde o primeiro momento. O desafio persiste, pois constantemente surgem mecanismos que procuram desidratar o Fundeb.

Outro marco no processo de transformação das políticas públicas educacionais foi a construção e garantia dos planos nacional, estaduais e municipais de educação. Em que pese o atraso histórico, a Undime mobilizou a sociedade nas discussões dos planos nacional e estaduais e organizou e orientou os municípios para a elaboração dos seus. Consideramos que a participação popular e dos profissionais de educação na construção dos planos gera envolvimento, senso de pertencimento e compromisso com a execução por parte dos gestores e monitoramento e fiscalização por parte

da sociedade. Os planos decenais constituem um instrumento que fortalece a política de Estado da educação, muito além das políticas de governo restritas a períodos curtos, com muita instabilidade e cancelamento de programas e iniciativas. A existência de metas e indicadores permite planejamento em médio e longo prazos, assim como clareza para o que se faz necessário à execução dos planos. É uma conquista da sociedade que institucionaliza o compromisso com a educação.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 210, determina que "serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais". De acordo com o histórico sistematizado pelo Ministério da Educação (MEC), esse foi o ponto de partida da construção da BNCC, homologada em 20 de dezembro de 2017. Nesse caminho de quase 30 anos, importantes passos foram dados na direção da regulamentação da educação brasileira.

Em 20 de dezembro de 1996, 21 anos antes da BNCC, foi aprovada a LDB, regulamentando, em seu artigo 26, uma base nacional comum para a educação básica. Em 1997, foram lançados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o ensino fundamental, do 1º ao 5º ano; em 1998, os PCNs do 6º ao 9º ano; e, em 2000, os PCNs para o ensino médio. A 1ª Conae, organizada pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), em 2010, tratou da necessidade da BNCC como parte de um Plano Nacional de Educação (PNE). Em 13 de julho daquele ano, definiram-se as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais (DCNs) para a educação básica e, em 17 de dezembro, as DCNs para a educação infantil. No início de 2012, foram fixadas as DCNs para o ensino médio. Em 25 de junho de 2014, foi promulgada a Lei nº 13.005, regulamentando o PNE; o plano é decenal e tem 20 metas para a melhoria da educação básica, quatro das quais tratam da BNCC. Em novembro do mesmo ano, a 2ª Conae produziu um documento com propostas e reflexões que serviriam de importante referencial para a mobilização pela BNCC. Em 2015, instituiu-se, em 17 de junho, a Comissão de Especialistas para a Elaboração de Proposta da Base Nacional Comum Curricular; em 16 de setembro, a primeira versão da BNCC foi disponibilizada e, de 2 a 15 de dezembro, ocor-

reu uma grande mobilização das escolas brasileiras para a discussão preliminar do documento – a Undime, em parceria com o Consed e com apoio do MEC, foi um ator fundamental para que essa discussão chegasse a todas as unidades da federação e a todos os municípios brasileiros. A segunda versão da BNCC foi divulgada em 3 de maio de 2016, e a Undime e o Consed promoveram, de 23 de junho a 10 de agosto, seminários estaduais para debatê-la. Em 20 de dezembro de 2017, a BNCC foi homologada e, no dia 22, o Conselho Nacional de Educação (CNE) apresentou a Resolução CNE/CP n° 2, instituindo e orientando sua implantação. Em 14 de dezembro de 2018, homologou-se a BNCC para o ensino médio, concluindo a elaboração desse documento normativo para toda a educação básica brasileira.

A BNCC é um exemplo bem-sucedido de atuação em regime de colaboração em quase todo o território brasileiro, com redes estaduais e municipais construindo colaborativamente seus currículos à luz da Base e olhando, ao mesmo tempo, para seu território e para o Brasil. Foram realizados seminários, encontros de trabalho e muitas ações em que as equipes das secretarias municipais e estaduais de Educação pensaram conjuntamente e em uma dimensão mais ampla, para além da realidade de cada um e com foco em uma política pública e de Estado, não apenas para atender aos interesses desse ou daquele governo. Acreditamos que esse movimento foi o que mais se aproximou, até agora, de um autêntico regime de colaboração entre estados e municípios.

Os desafios do presente e do futuro da educação

O PNE deveria ser objeto de atenção prioritária e guia do trabalho de todos os gestores públicos. Contudo, seu cumprimento até 2024 tornou-se um grande desafio posto às redes. Há metas muito atrasadas

que sofrem com o baixo investimento, com a falta de prioridade de governantes e até com o silêncio da sociedade.

Das 20 metas, poucas têm chance de serem cumpridas integralmente no decênio, conforme preconiza a Lei n° 13.005/2014. A essa altura, mesmo que se disponibilizem recursos, muitas podem não ser atingidas pelo tempo que demandam em termos de infraestrutura ou procedimentos técnicos e burocráticos.

Um grande exemplo dessa situação é a meta 1: "universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE". O relatório do terceiro ciclo de monitoramento das metas do PNE, publicado em 2020 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), traz indicadores de oferta de educação infantil que demonstram a distância entre as metas traçadas e a realidade, bem como a complexidade para a garantia desses direitos.

O indicador 1B da meta 1, que é garantir que pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos frequente a escola/creche, aponta que apenas 35,7% tiveram atendimento em 2018, ano do último levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou seja, faltavam, naquele momento, 14,3% de vagas, o que indica o nível de alcance de 71,4% para essa meta (BRASIL, 2020, p. 12). Cabe pontuar que nenhuma política efetiva de geração de vagas nas escolas públicas para essa faixa etária foi desenvolvida desde esse levantamento e, portanto, há pouca chance de alteração significativa de tal quadro.

O ideal e esperado é que o PNE seja a principal referência para a construção das políticas públicas educacionais no Brasil. Suas metas precisam nortear investimentos, financiamentos, monitoramento e análise crítica dos resultados de aprendizagem. A cultura e a prática do planejamento são fundamentais na educação, que é uma área que demanda ações permanentes e faz entregas significativas em médio e longo prazos. Quebrar esse ciclo, seja por mudanças de governo, seja por qualquer outra circunstância, implica

reiniciar projetos e estender os possíveis resultados para um prazo ainda mais longo.

Tão relevante quanto o PNE para a estruturação da gestão educacional, a implementação da BNCC o é para o desenvolvimento pedagógico e a garantia dos direitos de aprendizagem. Como visto, a BNCC foi construída com ampla participação popular e dos profissionais de educação. A Undime foi, possivelmente, o maior articulador para que a diversidade e a identidade nacional estivessem presentes nesse documento norteador da prática docente em cada uma das salas de aula das mais de 180 mil escolas brasileiras.

A entidade mobilizou as 5.568 redes municipais para, em regime de colaboração com estados (representados pelo Consed) e União (representada pelo MEC), promoverem atividades de estudo, debates e contribuições para o texto final da Base. Com isso, a BNCC conseguiu construir um conjunto de direitos de aprendizagem que representam a identidade do estudante brasileiro, preparando-o para o mundo real e promovendo as ferramentas necessárias para melhorar sua realidade.

A BNCC é um documento moderno, que considera as diferentes possibilidades para aprender e ensinar, diverso como o Brasil, dinâmico como precisa ser a escola dos tempos atuais. A partir dela foram construídos, também em regime de colaboração, os referenciais curriculares dos estados. De acordo com o Observatório da Implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio (MOVIMENTO PELA BASE, 2021), atualmente 5.122 currículos municipais estão alinhados à Base, o que equivale a 92% das redes. Isso confirma, para além da legitimidade, a importância para a educação brasileira desse documento norteador e de construção coletiva. Agora é o momento de as escolas elaborarem seus projetos político-pedagógicos com base nesses novos currículos e de os professores alinharem seus planos de aula a esses projetos, fazendo com que a implementação da BNCC se efetive onde mais interessa: na sala de aula e na aprendizagem dos alunos.

É fundamental que a BNCC complete seu ciclo de implementação, tenha o tempo necessário para aplicação e observação em sala de aula e, depois de avaliações e reflexões da aprendizagem nes-

se contexto, passe por um processo de revisão e/ou possíveis ajustes. Na educação é preciso garantir a estabilidade e a execução das políticas públicas de maneira a ter parâmetros que permitam corrigir rumos e potencializar ações. Muitas ações são instáveis porque são políticas de governo e não de Estado, consumindo muitos recursos e promovendo poucas entregas efetivas a quem delas depende. A defesa da BNCC como referencial de qualidade e equidade para a educação brasileira é um dos pilares da Undime em sua missão de defender a educação pública com qualidade social. E se é com qualidade, tem de ser para todos!

O cenário da pandemia de covid-19 e seus efeitos na educação apontam para a necessidade de união de esforços da sociedade para garantir nos próximos anos os direitos de aprendizagem não efetivados nesse período. Já era importante trabalhar no sentido de ampliar a jornada escolar com oferta de educação em tempo integral para todos os alunos; agora, com essas lacunas de aprendizagem, será fundamental.

É preciso que as escolas públicas façam avaliações diagnósticas, identifiquem o que os estudantes não aprenderam, reorganizem seus currículos e calendários letivos, utilizem todos os espaços físicos possíveis para a realização de atividades educacionais, ampliem jornadas, ofereçam capacitação a professores e monitores, envolvam a comunidade escolar, dialoguem com as famílias, promovam a educação integral na formação de profissionais e alunos e, de fato, para muito além dos discursos, tornem a educação uma ferramenta estratégica prioritária para a construção de um país mais justo, equitativo, eficiente, desenvolvido e feliz.

A Undime em ação durante a pandemia

Em 10 e 11 de março de 2020, o Colegiado Ampliado[5] da Undime estava reunido em Brasília para iniciar a construção de seu planejamento estratégico e para acompanhar a então última reunião da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados sobre o novo Fundeb. O final do dia 11 foi impactado pelo decreto, da Organização Mundial da Saúde, da pandemia do novo coronavírus, o SARS-CoV-2, popularmente chamado de covid-19.

As semanas seguintes foram marcadas por conflito de informações e avanços significativos do vírus por todo o Brasil. Em poucos dias as escolas suspenderam o atendimento presencial aos estudantes e a Undime passou a atuar intensamente em parceria com o Consed e, em alguns momentos, com o terceiro setor e o MEC. Era necessário encontrar caminhos para que a educação não parasse, apesar de os alunos não estarem presentes nas escolas. As reuniões virtuais surgiram como meio para busca de soluções; eram inúmeras a cada dia.

A princípio aventou-se a possibilidade de uso de tecnologias digitais como plataformas de aula *on-line*. A desigualdade social começou a revelar sua face mais cruel – somos um país de poucos conectados efetivamente – e essa alternativa se mostrou de alcance insignificante. Em paralelo a isso discutimos questões bem mais básicas, entre elas como continuar a oferecer alimentação escolar aos alunos, dado que ela constitui, ainda, a principal refeição de muitos deles.

Durante esse período fortalecemos ações de articulação com os dirigentes municipais de Educação (DME), mobilizando informações, compartilhando e construindo, conjuntamente, soluções para garantir a oferta educacional com segurança. Não havia referências; havia proatividade e muitas dúvidas e incertezas.

5. Participam das reuniões do Colegiado Ampliado a executiva nacional da Undime, os presidentes regionais e os presidentes das seccionais estaduais.

Para sermos o mais efetivos possível na identificação de demandas e buscarmos alternativas viáveis à diversidade dos contextos brasileiros, iniciamos um ciclo de pesquisas com os DMEs que passaram a nortear as pautas da Undime e fornecer informações relevantes para a adoção de medidas que possibilitassem a garantia do direito à educação.

Essas pesquisas também favoreceram o trabalho colaborativo da entidade e dos municípios de todo o Brasil. Elas receberam recortes por seccionais, perfazendo 26 relatórios estaduais que mapearam problemas e permitiram ações conjuntas. Assim, os próprios municípios ajudaram-se e divulgaram suas ações, inspirando, preparando e encorajando outros. Foi dessa forma e com essa mobilização que conseguimos diminuir de 40% para menos de 4%, de abril a agosto de 2020, o número de municípios que não ofertavam nenhuma atividade a seus alunos. O atendimento passou a ser predominantemente não presencial.

Durante a pandemia as ações da Undime foram pautadas pelos valores fundamentais do direito à vida e à educação com qualidade social. Elas se materializaram em inúmeras iniciativas, como:

- articulação para a sanção da Lei n° 13.987/2020, "para autorizar em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica";
- construção de subsídios para a elaboração de protocolos de retorno seguro às aulas na perspectiva das redes municipais de educação;
- orientações, incentivos e esclarecimentos técnicos para a elaboração dos protocolos municipais e documentos normativos nas unidades escolares com base nos subsídios;
- participação no Conselho Operativo Emergencial (COE) do MEC;

- realização de reuniões semanais do Colegiado Ampliado da Undime, composto pela diretoria e pelas presidências das seccionais;
- ações em regime de colaboração com o Consed;
- participação em webinários, videoconferências e *lives* promovidos pela Undime Nacional e pelas seccionais;
- aprimoramento e novas funcionalidades nas plataformas Busca Ativa Escolar e Conviva Educação;
- participação em eventos virtuais promovidos por parceiros;
- participação ativa na Comissão Parlamentar Mista de Educação composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado;
- realização do 8° Fórum Nacional Extraordinário dos DMEs com foco temático nas demandas do período;
- realização de cinco ondas da pesquisa da Undime sobre a realidade das redes municipais de educação.

Paralelamente a essas ações a Undime participou ativamente, sendo uma das protagonistas, da articulação e mobilização para a aprovação do novo Fundeb, permanente, com maior complementação de recursos pela União e com o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como referencial de financiamento da educação. Também publicou o documento *Orientações e recomendações aos dirigentes em final de gestão*, a *Agenda dos 100 primeiros dias* e o *Caderno de orientações ao DME: fundamentos, políticas e práticas*, totalmente reformulado. Além do desafio da pandemia, seus riscos e incertezas, convivemos com uma mudança de gestão municipal no início de 2021.

Em parceria com o Consed e as comissões de Educação da Câmara e do Senado, foi apresentada a nova versão da *Agenda da aprendizagem 2021/2022*, que norteia as ações, em regime de colaboração, da Undime e do Consed.

Outro importante instrumento utilizado na ação institucional foi a construção de notas técnicas e posicionamentos que traduziram as posições da Undime, sempre centradas em sua missão e subsidiando a reflexão de gestores e educadores de todo o país. Esses documentos foram:

- propostas para enfrentar os efeitos da pandemia de covid-19 na educação;
- flexibilização do calendário escolar;
- uso da educação a distância (EAD);
- considerações da Undime à proposta de parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre reorganização dos calendários escolares e atividades pedagógicas durante o período de pandemia de covid-19;
- considerações ao edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas e literárias para o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) 2022;
- análise das emendas à Medida Provisória nº 934/2020, que veio a ser sancionada como Lei n° 14.040/2020;
- educação, direito de todos e todas!;
- o direito à vida e à educação;
- posicionamento sobre o veto presidencial ao Projeto de Lei 3477/2020 que prevê o acesso à internet gratuita a alunos e professores das redes públicas do ensino;
- posicionamento público sobre o Projeto de Lei n° 5595 de 2020 – Pelo direito à vida e à educação.

Se o passado foi desafiador e o presente assim se mostra, o futuro imediato da educação não projeta outra perspectiva. Dentre tantos pontos destacamos:

- cumprimento das metas e estratégias dos planos decenais;
- construção do Sistema Nacional de Educação;
- retorno seguro às aulas presenciais e implementação de educação híbrida;
- implementação do novo Fundeb;
- realização de avaliações diagnósticas e Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb);
- implementação dos currículos à luz da BNCC;
- valorização da carreira dos profissionais da educação;
- realização de busca ativa escolar;
- revisão da formação inicial de professores;

- valorização e oferta de formação continuada a todos os professores em atuação;
- ampliação do diálogo com as famílias e ressignificação do espaço escolar;
- universalização do acesso às tecnologias e à internet de qualidade para todos os alunos e professores;
- garantia e valorização da pluralidade pedagógica e do caráter técnico, científico, emocional e inclusivo das escolas brasileiras.

Um livro para comemorar duas vidas e muitas conquistas

A Undime completa 35 anos de existência em 10 de outubro de 2021, e Paulo Freire, patrono da educação brasileira, completaria 100 anos poucos dias antes, em 19 de setembro. Freire foi dirigente municipal de Educação da cidade de São Paulo e consagrado presidente de honra da Undime em 1989. Duas datas tão importantes e tão próximas não poderiam ser comemoradas de outra forma se não com a publicação de um livro especial como este. Um livro que esperamos dê frutos de diversas espécies e sabores, para festejar a diversidade que nos une e nos constitui como sujeitos de nossa própria história, como pessoas ou nação! Um livro que analisa criticamente o direito à educação e faz sua defesa como conquista histórica do povo brasileiro.

Freire (1987, p. 78) disse que "não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão". Por isso a Undime, leitor, lança no papel as palavras que refletem o trabalho, a reflexão crítica e a ação-reflexão em defesa da educação pública com qualidade social, participativa, colaborativa, inclusiva e diversa que marcou esses 35 anos de existência aprendendo, ensinando, refletindo, transformando e transformando-se.

A organização desta obra

Esta obra, intitulada *Educação em movimento: o direito universal, as transformações e possibilidades durante e após a pandemia*, representa uma profunda reflexão sobre o direito de todos à educação, registrando também nossa crença na infinita capacidade humana de aprender e desenvolver-se... continuamente!

O livro está organizado em seis partes que constituem um percurso. A Parte 1 trata dos princípios da democratização do acesso à educação, discutindo conceitualmente o direito à educação, a história dessa conquista no Brasil e os conceitos que a fundamentam.

Na Parte 2, o PNE é tratado como estruturador da política educacional brasileira. Apresenta-se uma reflexão sobre a organização para o Sistema Nacional de Educação e sobre os desafios para a implementação do PNE e dos planos municipais de educação pela perspectiva da rede de assistência técnica formada para sua elaboração, bem como a necessidade de mobilização dos municípios, condição fundamental para que o PNE represente realmente as demandas do chão da escola brasileira.

As transformações do financiamento da educação na perspectiva do novo Fundeb são o tema da Parte 3. Explicam-se as premissas do fundo, assim como as principais mudanças ocorridas ao longo do tempo no financiamento da educação. É fundamental considerar que, para estar na escola, a criança precisa, primeiro, estar no orçamento. A garantia do financiamento da educação é importante também para o desenvolvimento da cultura e da prática do planejamento, acompanhada de sua execução consciente, responsável e eficiente. O conhecimento das regras e dos mecanismos de financiamento é instrumento fundamental para o trabalho do gestor.

A Parte 4 mergulha no contexto da pandemia de covid-19 e discute em profundidade os desafios da educação nesse momento singular da humanidade. Abordam-se a suspensão repentina das aulas e sua retomada de modo não presencial e também a desigualdade social, que se acentuou ainda mais no país, produzindo novos

excluídos. Discutem-se os posicionamentos e iniciativas da Undime diante da crise sanitária e os mecanismos utilizados para compreender esse contexto e construir estratégias de ação eficazes. As soluções encontradas certamente se tornarão, em um futuro bem próximo, respostas para questões que ainda incomodam e têm potencial para se tornarem teorias decorrentes das práticas deste tempo.

A Parte 5 é dedicada às lições da pandemia. Um painel com experiências de superação nas redes municipais demonstra que a proatividade e a criatividade de gestores e educadores foram fundamentais para garantir que as escolas não fechassem as portas, mas passassem a funcionar sob um novo paradigma. A Busca Ativa Escolar é o tema de um dos textos desse segmento. Além de estratégia de inclusão, a iniciativa pode ser considerada uma oportunidade de cidadania, pois busca a garantia do aluno na escola e da escola na vida do aluno.

A educação pós-pandemia é o tema da Parte 6, um exercício de olhar a história para compreender o presente e transformar o futuro. As mudanças ocorridas na educação em 2020 e 2021 quebraram paradigmas de maneira abrupta e merecem um olhar atento. As consequências desses longos meses ressaltam a urgência de a escola cuidar das pessoas. As competências socioemocionais são cada vez mais importantes, e por isso é preciso olhar para si e para o outro mais profundamente. Esta parte também aborda os desafios da implementação dos novos currículos à luz da BNCC, bem como a história de sua construção coletiva, o que lhe garante condições técnicas, pedagógicas e sociológicas para ser a grande referência nacional no processo de garantia das aprendizagens necessárias a todos os estudantes após a pandemia. O último capítulo trata de novas metodologias e da educação híbrida, resultado visível da transformação provocada na escola pela crise sanitária.

Desejamos que a leitura desta obra se alinhe a suas leituras de mundo e nos coloque em uma sintonia transformadora por meio de nossa energia como educadores. Nossas crenças são nosso combustível e nossa vida. Acreditar na educação é um privilégio, uma responsabilidade e uma esperança que compartilhamos.

Você, leitor, é parte fundamental da história da Undime e da educação brasileira. Muito obrigado!

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020.* Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. *Histórico da BNCC.* Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/historico.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 78.

MOVIMENTO PELA BASE. Avanço da implementação nas redes de EI e EF. *Observatório*, 2021. Disponível em: https://observatorio.movimentopelabase.org.br/avanco-da-implementacao-nas-redes-de-ei-e-ef.

UNDIME. *Caderno de orientações ao dirigente municipal de educação*: fundamentos, políticas e práticas. São Paulo: Fundação Santillana, 2020.

Democratização do acesso à educação

1

1

A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO no Brasil tem um percurso longo, que muitas vezes foi marcado por avanços seguidos de retrocessos. Essa trajetória, seus marcos, alguns personagens, políticas, documentos normativos e mobilizações sociais para a construção de uma educação para todos são o tema da primeira parte deste livro.

O capítulo "Direito à educação: histórico e conceitos", de André de Figueiredo Lázaro, coloca o leitor em sintonia com o contexto histórico da democratização da educação no país. Mostra as raízes da desigualdade educacional que faz com que ainda tenhamos menos da metade da população brasileira com 25 anos ou mais com a educação básica completa (dado de 2019).

O texto resgata a história das lutas pelo direito à educação, tratando de fatos como a primeira lei dedicada a ela no Brasil, de 1827. Passa pelo trabalho dos Pioneiros da Educação Nova e pelo que representa até hoje seu Manifesto. Discute ainda a participação de Paulo Freire nesse processo e a criação da Undime, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), além do Plano Nacional de Educação (PNE), do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do papel da sociedade organizada na conquista e manutenção do direito universal à educação.

Chama a atenção o fato de que o avanço da qualidade educacional em nosso país está intrinsecamente relacionado ao aumento do acesso à escola e da quantidade de alunos matriculados e frequentando as aulas. Para o autor, a educação é "condição para as liberdades civis e políticas e para a construção de sociedades mais justas, democráticas e inclusivas da diversidade sociocultural".

No segundo capítulo, "Universalização do acesso: ensino fundamental e educação infantil", Iolanda Barbosa da Silva discute as condições fundamentais para a garantia do direito à educação no tempo e nas condições adequadas. A autora perfaz um caminho que parte da década de 1970 e da municipalização do ensino básico.

Aborda o uso das creches e pré-escolas como política assistencialista e os efeitos de "sua concepção conservadora e separatista", gerando o que ela chama de "uma escola para o rico e outra para o pobre".

O texto oferece ampla análise sobre as legislações e normas que asseguram o direito social à educação e a questão do financiamento como indutor de sua democratização. Destaca ainda a importância do cumprimento do dever do Estado de garantir a "oferta gratuita da educação básica, com regulamentação do regime de colaboração e do Sistema Nacional de Educação (SNE)", tendo como referência o PNE.

Os dois textos demonstram que a democratização do acesso à educação é um processo antigo, árduo e ainda em curso. Ameaças no passado paralisaram e retardaram o desenvolvimento da educação e da sociedade brasileira, como em ações ou inações em períodos ditatoriais ou, no presente, mediante o financiamento da iniciativa privada por meio de *vouchers* – uma ameaça para a ampliação e oferta de vagas na escola pública.

Definitivamente a educação não é uma herança que a pátria mãe divide com equidade entre seus filhos. Educação é conquista: possível, necessária e com qualidade social para todos!

LUIZ MIGUEL MARTINS GARCIA

Presidente da Undime, dirigente municipal de Educação de Sud Mennucci (SP) e professor com experiência de mais de 30 anos em sala de aula do ensino fundamental ao ensino superior. Graduado em letras com mestrado e doutorado em linguística aplicada, tem se dedicado nos últimos anos à formação crítica de professores e gestores e ao desenvolvimento de políticas públicas educacionais.

Direito à educação

HISTÓRICO E CONCEITOS

ANDRÉ DE FIGUEIREDO LÁZARO

Diretor de Políticas Públicas da Fundação Santillana. Pesquisador da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) e integrante do Comitê Gestor do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Formado em letras pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), tem mestrado e doutorado em comunicação e cultura pela Escola de Comunicação da mesma instituição.

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ARTIGO 205.

Introdução

O direito à educação escolar tem sido uma herança de classe. No entanto, conforme determina o artigo 205 da Constituição Federal de 1988, deve se tornar um direito de todos. Este, certamente, é o maior desafio do país.

Os indicadores educacionais de acesso, permanência, aprendizagem e progressão têm avançado desde que a Constituição e a legislação decorrente ampliaram direitos e criaram mecanismos de financiamento necessários a sua realização. Contudo, os avanços não são distribuídos com equidade de modo a reduzir desigualdades. As cicatrizes da transição entre privilégio e direito ainda estão bem visíveis.

Em 2019, já entrando na terceira década do século 21, menos da metade da população brasileira com 25 anos ou mais havia concluído a educação básica. A população negra, que compõe 54% de nossa sociedade, tem menor acesso à educação em todos os níveis, e já no ensino fundamental crianças pretas e pardas vivem processos de exclusão escolar. Eles se acentuam ao longo do percurso, marginalizando jovens, restringindo oportunidades e privando o país de capacidades e talentos. A exclusão escolar alimenta e agrava o ciclo vicioso do racismo e da discriminação.

O analfabetismo de jovens e adultos, ainda elevado em termos absolutos – em 2019, eram 11 milhões de pessoas de 15 anos ou mais –, afeta com maior intensidade a população da faixa etária a partir

dos 60 anos – são 20% os analfabetos nesse grupo – e, ao contrário das demais faixas, com maior impacto nas mulheres, marca do patriarcado, que excluía as meninas do acesso à educação, em particular na área rural. Ao compararmos a alfabetização de diferentes gerações, constatamos que no grupo etário de 60 anos ou mais a proporção de pessoas negras analfabetas (27,1%) é quase três vezes a da população branca do mesmo grupo (9,5%). Essa geração nasceu em meados do século 20, quando a abolição já completara mais de meio século.[1] A escravidão durou mais de 300 anos e suas iniquidades persistem.

A escolaridade da população de 18 a 29 anos também revela desigualdades estruturais: em média, os jovens do campo contavam, em 2012, com menos 2,5 anos de escolaridade do que os das cidades. Em 2019, a escolaridade média dessa juventude rural era de 10 anos de estudos, e a média urbana, de 11,8. Portanto, a diferença foi reduzida em 0,7 ao longo dos sete anos. Mantido o ritmo atual, serão necessários pelo menos 10 anos para que os jovens do campo alcancem a média de anos de estudo que têm hoje seus contemporâneos das cidades.[2]

Se compararmos a situação dos jovens de 18 a 24 anos da faixa superior de renda domiciliar (25% mais ricos) com os da faixa inferior (25% mais pobres), as desigualdades são ainda maiores e têm se mantido estáveis: em 2016, o grupo dos jovens mais ricos alcançava a média de 13,1 anos de estudo, enquanto era de 9,4 anos a do grupo dos mais pobres. Resultados de 2018 registram que ambos os grupos elevaram a escolaridade em 0,4 ponto, mantendo, portanto, a distância entre eles.

Há também grandes disparidades no direito das infâncias à educação. Desde 2013, com a criação da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), o país vem acompanhando a aprendizagem em leitura, escrita e matemática das crianças que frequentam o 3º ano

1. Todos os dados anteriores são da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Educação 2019* (IBGE, 2020).

2. Os dados deste e dos próximos parágrafos são do *Relatório do 3º ciclo de monitoramento do Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2020).

do ensino fundamental. A escala considera quatro níveis de desempenho e, ainda que não exista uma linha de corte oficial, a interpretação pedagógica observa que os níveis 1 e 2, os mais baixos, expressam precariedade na aquisição das habilidades básicas. Os resultados de 2014 foram preocupantes e houve poucas variações na edição de 2016: 55% das crianças tinham, em leitura, desempenho que as situava nos níveis 1 e 2. Embora todas as regiões do país apresentem números elevados nesses níveis, as desigualdades variam entre 70% das crianças no Norte e Nordeste e 45% no Sul e Sudeste, ficando o Centro-Oeste com 51%. O mesmo ocorre em matemática, com poucas variações em cada região.

Se há diferenças expressivas entre regiões, elas também se revelam nos indicadores de leitura dos territórios:

> *os estudantes das escolas localizadas na área urbana estão concentrados majoritariamente nos níveis 2 e 3 da escala nos dois anos [2014 e 2016]. Já para a área rural, mais de 70% dos estudantes estão nos dois níveis mais baixos da escala – na área urbana esse percentual é de aproximadamente 54%. (BRASIL, 2020, p. 134).*

O direito à educação, como observamos, deve garantir acesso, permanência, aprendizagem e progressão a níveis mais avançados. Idealmente, a conclusão do ensino fundamental se dá aos 14 anos; no entanto, alcançar esse resultado até 16 anos indica trajetórias bem-sucedidas. Em 2019, 78,4% dos jovens até 16 anos tinham o ensino fundamental completo. Havia expressivas desigualdades entre as regiões (Sudeste com 87,1% e Nordeste com 68,8%) e por sexo – a progressiva exclusão dos meninos já ocorria no ensino fundamental, consolidando-se ao final da etapa.

> *Em 2019, as meninas apresentavam vantagem (84,5%) em relação aos meninos (72,7%). Essa desigualdade se manteve praticamente constante, com pequenas oscilações durante o período de 2013 a 2019. (BRASIL, 2020, p. 73).*

Os exemplos indicam que, embora tenha havido ampliação do direito à educação, permanecem processos de hierarquização e exclusão que afetam sistematicamente os mesmos grupos. As populações pobres e periféricas, grupos do campo, crianças e jovens negros e negras, em particular nas regiões Norte e Nordeste, sofrem desigualdades educacionais. A educação torna-se não um mecanismo de superação, mas de reprodução das desigualdades. O direito, aqui, é uma promessa.

Direito e meritocracia

A educação primária se constituiu em direito de todos ao longo dos séculos 19 e 20 na Europa como uma "vacina contra os despotismos" (CURY, 2002, p. 252), na medida em que o domínio da leitura, da escrita e do cálculo criava possibilidades de maior autonomia dos cidadãos e ampliava a capacidade de participação na vida pública. Como lembra Cury (2002, p. 253), no entanto:

> *Esses direitos são também um produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos da classe trabalhadora, que viram nele um meio de participação na vida econômica, social e política. Algumas tendências afirmam a educação como um momento de reforma social em cujo horizonte estaria a sociedade socialista. Para outras tendências, a educação, própria da classe operária e conduzida por ela, indicava uma contestação da sociedade capitalista e antecipação da nova sociedade.*

Nas lutas por acesso a bens e poder, a educação tornou-se um campo para o qual convergiam interesses conflitantes de distintos grupos sociais. A batalha pela participação civil, porém, fazia da escolaridade mínima uma exigência para toda a população adulta.

Depois, a crescente divisão e sofisticação do trabalho demandava cada vez mais intensamente a formação de mão de obra apta à operacionalização dos novos maquinários que inundavam o mundo fabril (TEIXEIRA, 2010, p. 100).

No Brasil, como veremos adiante, o acesso à educação é objeto de intensas campanhas e, uma vez garantido, permanência e aprendizagem tornam-se desafios ainda maiores. Ao longo do século 20, a exclusão a partir do interior da escola apoiava-se em uma certeza não dita: era papel da educação selecionar os melhores. A concepção meritocrática buscava conciliar o inconciliável: legitimar a ideologia liberal em uma sociedade de raízes escravocratas. Privilégios tornavam-se direito.

Ainda hoje o fantasma meritocrático ronda as práticas educativas em nosso país. Estudos contemporâneos indicam que os processos de exclusão da população negra e de outros grupos, como os que vivem no campo e nas periferias, não foram superados com a ampliação da rede escolar pública e a afirmação dos direitos constitucionais (UNICEF, 2021, p. 11).

As dificuldades de frequência, quer por falta de escola, quer por precariedades sociais e econômicas, estão associadas a processos de reprovação, abandono, evasão e exclusão que continuam produzindo infâncias e juventudes invisíveis nas cidades, nas periferias e no campo. A "pedagogia da repetência" como nomeou o pesquisador Sérgio Costa Ribeiro em 1991, estudando dados dos anos 1980 (RIBEIRO, 1991), permanece em ação. Embora tenha reduzido proporcionalmente sua incidência, seus alvos ainda são os mesmos, como releva o estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef):

> *A persistência de altas taxas de reprovação é um desafio nacional. As reprovações em cada estado e cada município incidem mais sobre as populações preta e indígena e também sobre os meninos e sobre as pessoas com deficiência. [...] Além das características pessoais, como a raça, o gênero e a deficiência, a localização da escola ou da moradia também incide sobre as chances de reprovação. A situação*

se agrava quando se trata das populações residentes em áreas de assentamentos, de quilombos ou terras indígenas. (UNICEF, 2019, p. 16-17, 19).

Há poucas informações sobre pessoas com deficiência ou sobre aquelas cuja identidade e orientação sexual divergem dos padrões binários masculino/feminino impostos como normativos. O preconceito contra essas pessoas as exclui da escola antes mesmo que possam concluir a educação básica.

Trajetórias irregulares, aprendizagens precárias, desigualdades persistentes compõem o perfil educacional de parte de nossa população em idade escolar. São crianças e jovens de baixa renda, juventudes das periferias, populações do campo, pessoas com deficiência, jovens em conflito com a lei, crianças vivendo em situação de rua, filhos e filhas de apenados, migrantes e refugiados, além de pessoas discriminadas por questão de gênero. Se a educação não é um direito de todas as pessoas, ela permanece um privilégio de classe. O percurso da sociedade brasileira para o reconhecimento da educação como um direito comum foi acidentado do ponto de vista normativo e mais ainda sua realização na vida cotidiana.

História de lutas, inclusões e exclusões

A exclusão do direito à educação é um fenômeno persistente na história brasileira. No século 19 havia poucas escolas e o acesso era restrito. A famosa Lei de 1827, a primeira dedicada exclusivamente à educação, promulgada em 15 de outubro daquele ano, determinava que "Em todas as cidades, villas e logares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessarias" (art. 1º) e transferia para as províncias a tarefa de implementá-las. Atribuía

aos "Professores; que não tiverem a necessaria instrucção deste ensino, irão instruir-se em curto prazo e á custa dos seus ordenados nas escolas das capitaes" (art. 5º).

Anteriormente, na Constituição de 1824, já estava prevista a gratuidade de ensino, no artigo 179. Esse mesmo artigo incluía um rol de dispositivos, entre os quais o que abolia "os açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as mais penas crueis" que infligiam à população escravizada. Segundo Ranieri (2018, p. 19),

> *embora a Constituição do Império de 1824 houvesse instituído a instrução primária gratuita (art. 179, § 32), o fez de forma excludente. O ensino estava destinado exclusivamente aos cidadãos brasileiros, isto é, àqueles nascidos no Brasil, livres ou libertos (art. 6º), excluídos escravos e índios.*

Até a Abolição, em 1888, o acesso das crianças negras à educação sofreu idas e vindas, de acordo com seu *status* social, variando entre as diversas províncias. Com a criação de cursos noturnos, havia algumas em que escravos e negros libertos eram aceitos, enquanto em outras nem mesmo estes. Os fatos históricos indicam que a situação educacional dos negros no Brasil foi estruturada em torno de dois eixos: exclusão e abandono (GONÇALVES; SILVA, 2000, p. 136).

As associações do movimento negro nesse longo trajeto de luta pelo direito à igualdade articulavam em suas iniciativas aspectos educacionais, culturais e políticos. Tratava-se não apenas do acesso às primeiras letras, mas de enfrentar a discriminação, a pobreza, a baixa autoestima da população e a desconfiança com a própria educação como estratégia de participação na sociedade. Após a Abolição, quando se associava o abandono do povo negro às estratégias de embranquecimento da população, foram as organizações desse movimento que buscaram garantir a oferta escolar e a mobilização das famílias para que investissem na escolarização de pais, mães e seus filhos e filhas.

Como notam Gonçalves e Silva (2000, p. 145-146):

Quanto mais informações reunimos, mais nos convencemos de que, respeitadas as diferenças regionais e até mesmo locais, a forma como os negros militantes buscaram reagir à precária situação educacional de seu grupo étnico exigiu deles um tipo de compromisso pessoal, de engajamento direto para resolver um problema que não era exclusivamente dos negros, mas era um problema nacional. [...] Os dados até agora examinados nos ajudam a recolocar a questão racial em outro patamar. Como se pode ver, contrariamente ao que se supunha, a ação dos movimentos negros se constituía muito mais na autonomia do que na tutela. Pouco se esperava do Estado, porque se desconfiava dele. Entre os militantes, esta atitude dura até o final dos anos 20.

As revoltas da década de 1920 e a busca pela modernização da sociedade brasileira encontravam eco entre os educadores. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932 (BRASIL, 2010), ainda hoje é um documento avançado e suas proposições, se adotadas naquele momento, teriam levado o país a outro nível de realização de direitos. Defendia a educação pública, gratuita, laica e a "reconstrução do sistema educacional em bases que [pudessem] contribuir para a interpenetração das classes sociais e a formação de uma sociedade humana mais justa desde o jardim-da-infância à universidade".[3]

Naquele momento, as organizações católicas se opunham à laicidade do ensino e desejavam recursos públicos para o financiamento de suas atividades, em oposição à linha do Manifesto. A Constituinte de 1934, marcada pelas polêmicas em torno dessas propostas, foi a primeira a declarar a educação como direito de todas as pessoas, ao determinar o "ensino primario integral gratuito e de frequencia obrigatoria, extensivo aos adultos" (POLETTI, 2012,

3. MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. *CPDOC/FGV*, 2009. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova.

p. 139). Mas durou pouco: o golpe de 1937 relativizou a gratuidade[4] e fortaleceu os mecanismos de centralização no governo federal,[5] além de adotar princípios do nazifascismo, que crescia na Europa.

A derrubada da ditadura de Getúlio Vargas em 1945 permitiu a convocação de uma nova Constituinte, que retomou, na educação, princípios e valores apresentados em 1934. A Constituição de 1946, portanto, já se configurava como uma nova orientação em termos dos direitos, que seria aperfeiçoada na Lei de Diretrizes e Bases de 1961. Aqui, pela primeira vez, o tema do "preconceito de raça" tinha lugar na legislação educacional. Embora o movimento negro estivesse atuante nessa agenda desde o final do século 19, foi apenas em 1961 que a lei afirmou ter a educação nacional como fim "a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça".[6]

O início da década de 1960 foi especialmente relevante para a educação, quer pelas iniciativas de alfabetização de jovens e adultos lideradas por Paulo Freire, quer pelas reformas de base e pela intensa produção artística e intelectual que fervilhava em todo o país, como os movimentos de educação e cultura popular. O golpe militar de 1964 interrompeu a expansão da cidadania e, ao longo de seus 21 anos de duração, reprimiu as juventudes que se levantaram em resistência, perseguiu intelectuais e cientistas,[7] cen-

4. Constituição de 1937, artigo 130: "O ensino primario é obrigatorio e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por occasião da matricula, será exigida aos que não allegarem, ou notoriamente não puderem allegar escassez de recursos, uma contribuição modica e mensal para a caixa escolar" (PORTO, 2012, p. 84).

5. Cf. A ERA Vargas: dos anos 20 a 1945. *CPDOC/FGV*, 2020. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/Constituicao1937.

6. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, artigo 1º, inciso "g". Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html.

7. "O MASSACRE de Manguinhos": livro sobre perseguição da ditadura à ciência ganha nova edição. *Icict/Fiocruz*, 23 maio 2019. Disponível em: https://www.icict.fiocruz.br/content/'o-massacre-de-manguinhos'-livro-sobre-perseguição-da-ditadura-à-ciência-ganha-nova-edição.

surou as artes e a cultura, prendeu, torturou e matou opositores.[8]

A nova carta constitucional, editada pela ditadura em 1967, anunciava o interesse em reduzir a gratuidade do ensino a favor de políticas de bolsas de estudo. Em 1969, quando o golpe se radicalizou com o Ato Institucional nº 5, e mais tarde, em 1971, com a Lei nº 5.692, a gratuidade seguiu sendo ameaçada.

Educação e democracia

O fim gradual da ditadura se iniciou em 1985 e terminou em 1988, com a aprovação da Constituição Cidadã. Trata-se de uma verdadeira revolução: a educação gratuita é direito subjetivo, obrigatória para a faixa etária de 7 a 14 anos, as pessoas com deficiência têm direito à educação regular e especializada, as universidades desfrutam de autonomia, entre muitos avanços.

Como observa Ranieri (2018, p. 17):

> *As Constituições de 1824, 1891, 1934, 1946 e 1967 – sob as quais foram produzidas ao menos seis reformas educacionais, enfrentaram desafios educacionais relacionados à equidade, financiamento, acesso e qualidade, sem resultados substanciais. Tal padrão foi apenas alterado com a Constituição Federal de 1988 [...].*

Há também outras vitórias com grande impacto no direito à educação. Às populações quilombolas, até então ignoradas em sua existência, é reconhecido o direito à posse de suas terras. Povos indígenas, desde a Colônia submetidos à lógica da tutela do Estado e da assimilação cultural, têm a garantia de posse de seus territórios, de

8. INSTITUTO Vladimir Herzog. Memorial mortos e desaparecidos. *Memórias da Ditadura*. Disponível em: http://memoriasdaditadura.org.br/memorial-mortos-e-desaparecidos.

uso da língua materna e de "processos próprios de aprendizagem".[9]

A Constituição, a rigor, resultou de um processo de intensa mobilização da sociedade civil. Foi em 1986, no âmbito dos debates do IV Congresso de Educação, em Goiânia (GO), e do 1º Encontro Nacional dos Dirigentes Metropolitanos de Educação, realizado em Olinda (PE), que nasceu a União Nacional dos Dirigentes de Educação Municipal – Undime –, concretizada em outubro daquele ano. Já estavam presentes na agenda os temas que orientam a construção das políticas de educação como direito de todas as pessoas. Financiamento, qualidade, formação de profissionais, municipalização da educação e intervenção na Constituinte eram as bandeiras empunhadas pela organização nascente.

O ambiente democrático favorece a educação e os direitos. A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) é uma expressão dessa conquista. Como observa Marta Arretche, a década de 1990 "inaugura uma inflexão na história das desigualdades no Brasil" (ARRETCHE, 2015, p. 7). A partir da Constituição ampliaram-se os direitos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 trouxe grande arejamento à doutrina educacional e propõe maior autonomia das escolas, reconhecendo distintas estratégias para a garantia do acesso, permanência, aprendizagem e progressão de crianças, jovens e adultos no percurso escolar. A criação, no mesmo ano, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) estabeleceu mecanismos de redistribuição de recursos educacionais entre a União, estados, Distrito Federal e municípios que seriam posteriormente aperfeiçoados em 2006 com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A inclusão das creches no novo fundo teve intensa participação da Undime, como registra a entidade.[10] A Emenda Constitucional

9. "O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem" (CF 1988, art. 210, § 2º).

10. LINHA do tempo. *Undime*. Disponível em: https://undime.org.br/linhadotempo.

nº 59/2006 definiu a escolaridade obrigatória para a faixa etária de 4 a 17 anos, garantindo que programas de apoio aos estudantes, como merenda, transporte e livros didáticos, atendessem também o ensino médio. A educação básica é um direito de todas as pessoas e deve ser "assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria" (CF 1988, art. 208, inciso I).

Os processos desencadeados a partir de 1988 ampliaram a participação de pessoas, grupos e coletivos, tornando a esfera pública mais diversa e plural. Os Planos Nacionais de Educação (PNE) de 2001 e de 2014, cada um em seu contexto, são exemplos de políticas que resultaram de participação social expressiva.

O PNE 2014-2024 nasceu na 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010.[11] Por quase quatro anos a proposta encaminhada pelo Executivo tramitou no Congresso Nacional e contou com o engajamento de organizações políticas, acadêmicas, sociais, religiosas, além dos gestores municipais e estaduais. Finalmente aprovada em 2014, não houve vetos da presidenta Dilma Rousseff, mas antes, no próprio Congresso, temas relativos a gênero e diversidade sexual sofreram ferrenha obstrução de deputados e senadores, que os suprimiram do texto. O preconceito foi além: Planos Estaduais e Municipais de Educação estiveram sob a mesma vigilância autoritária para impedir expressões relativas a "gênero e diversidade sexual" (SENNA, 2014).

A recusa ao debate sobre sexualidade nas escolas tem grande impacto no direito à Educação. Há momentos adequados e necessários para que a compreensão dos fenômenos biológicos inclua as dimensões sociais e éticas do cuidado de si e dos outros. O estigma — ideologia de gênero — que determinados grupos impuseram à discussão foi a tentativa de desqualificar a relevância pedagógica do tema, o que revela uma carência educacional imensa. Impedir adolescentes e jovens de tomar ciência da diversidade sexual é submetê-los a uma ignorância cujas consequências sociais e educacionais são conheci-

11. O *Balanço do Plano Nacional de Educação*, publicado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, é um retrato das conquistas, desafios e fracassos atuais do direito à educação. Disponível em: https://campanha.org.br/acervo/cartelas-balanco--do-pne-2021.

das: gravidez indesejada, doenças sexualmente transmissíveis, violência de gênero, abuso infantil, evasão, abandono. Se a educação é uma das portas da cidadania, ela não pode se submeter a forças que conspiram contra a própria cidadania ao silenciar pessoas e temas.

O compromisso entre o fortalecimento da democracia e a agenda educacional tem sido evidente. A rigor, a história brasileira demonstra que um dos primeiros alvos dos regimes autoritários é exatamente deter a ampliação do direito à educação. Foi assim em 1937, com o golpe que impediu a adoção de iniciativas como as do Manifesto de 1932; foi assim em 1964, com o golpe que rasgou a LDB de 1961. Da mesma forma, após a promulgação do PNE em 2014, cresceu a instabilidade política e, em 2016, a presidenta Dilma foi deposta. Logo depois, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 limitou os gastos sociais por 20 anos e restringiu fortemente os recursos destinados à educação, inviabilizando o alcance das metas do plano.

O direito à educação se realiza no tempo, cria direitos e abre portas para a cidadania e a participação política. É sintomático que sofra restrições imediatas quando forças autoritárias assumem o poder. Desconstruir políticas, restringir recursos, censurar a reflexão, desqualificar a escola pública, acusar e perseguir docentes são tentativas de deter as forças transformadoras que a educação desperta e alimenta. Mas a educação resiste.

Direito à educação, direitos da diversidade

Ao longo dos anos 2000, o direito à educação ganhou contornos mais nítidos e precisos. O "direito de todos" passou a ser analisado sob a perspectiva de quem são os sujeitos excluídos na sociedade brasileira. A aprovação de leis como a Lei nº 10.639/2003 e a Lei nº

11.645/2008, relativas à obrigatoriedade do ensino da história e cultura afro-brasileiras e indígenas na educação básica, mostra como princípios genéricos não são suficientes para sustentar o reconhecimento de populações historicamente discriminadas.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), a partir do final da década 1990, teve papel importante no detalhamento do que o direito à educação significa para os grupos sociais e étnico-raciais que integram a diversidade sociocultural brasileira e são os mais excluídos. Em 1999, o CNE aprovou a primeira regulamentação das escolas indígenas, ampliada pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica em 2012. A educação do campo foi contemplada pelas Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo em 2002, ampliadas em 2008. Em 2004, o CNE orientou a execução da Lei nº 10.639, aprovada em 2003, ao publicar as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Seguiram-se diretrizes para o atendimento da educação especial (2001 e 2009), da educação de jovens e adultos (EJA, 2000 e 2010), inclusive dos privados de liberdade (2010), e da educação de crianças e adolescentes em situação de itinerância (2011). As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola (2012) reconheceram, pela primeira vez na história da educação, os direitos específicos dessas comunidades.

Além de considerar coletivos como sujeitos de direito, o CNE também elabora diretrizes para a educação em direitos humanos e para a educação ambiental. Indivíduos até então ausentes da legislação e temas urgentes passaram a compor, por meio das Diretrizes Curriculares, o ordenamento jurídico educacional que reconhece a educação diferenciada.[12]

As resoluções do CNE resultam de diálogos em audiências públicas com contribuições de grupos sociais envolvidos, especialistas, representantes de universidades e gestores municipais e es-

12. As diretrizes citadas estão disponíveis na publicação *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica: diversidade e inclusão* (BRASIL, 2013).

taduais da educação. Desse modo, espaços democráticos são criados por meio da organização, ação e participação de sujeitos políticos, coletivos, organizações e indivíduos no âmbito de suas atuações.

As desigualdades que estruturam a sociedade brasileira ultrapassam os muros da escola e se reproduzem em seu cotidiano. Como vimos, as variáveis de renda, território, região, sexo e raça/cor estão fortemente vinculadas a percursos e resultados escolares, hierarquizando os direitos de coletivos e de pessoas. É necessário, portanto, que políticas públicas se associem para garantir a realização do direito à educação. Um exemplo recente e bem-sucedido no Brasil é a frequência escolar das crianças como condicionalidade do Programa Bolsa Família.

O direito à educação não é suficiente para realizar a esperança que nasce de sua inscrição legal. É necessário que outras políticas se somem, como a rede de proteção à infância, o Estatuto da Juventude, políticas de saúde e assistência e programas de cultura, esportes, ciência e tecnologia.

Educação: direito fundamental e humano

A educação é um direito fundamental, por ser assim nomeado pela Constituição,[13] e um direito humano, por sua presença no conjunto de tratados internacionais a que o país aderiu. Ambas as expressões colocam a educação em um conjunto de princípios e regras que definem o mundo contemporâneo, cujas origens podem ser encontradas nas lutas revolucionárias dos séculos 18 e 19.

13. "Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

O século 20 conheceu a sistematização dos direitos em sucessivos documentos assinados e reconhecidos por países de todo o mundo. O primeiro deles, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nação Unidas em 1948, em seu preâmbulo, atribui à educação a tarefa de "desenvolver o respeito desses direitos" e dedica o artigo 26 a suas dimensões: a educação deve ser gratuita e obrigatória no ensino fundamental.[14] Posteriormente, em 1966, foram aprovados o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.[15] Em todos eles, a educação figura como direito gratuito e obrigatório. A tríade formada pela declaração e pelos pactos institui o que se chama Carta Internacional dos Direitos Humanos. Em 1993, a Declaração e Programa de Ação de Viena chegou à formulação sintética, em seu artigo 5: os direitos humanos são "universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados".[16]

Katarina Tomasevski[17] argumenta que há "um grande número de problemas envolvendo os direitos humanos que não podem ser resolvidos sem que o direito à educação seja encarado como questão-chave" (TOMASEVSKI, 2003). Reciprocamente, existe um conjunto de direitos que concorrem para a garantia do direito à educação. Assim, propõe Tomasevski que sejam consideradas as distintas dimensões para sua efetiva realização (TOMASEVSKI, 1985):

14. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf.

15. Disponíveis em: https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf e https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf.

16. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%AAncia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf.

17. Katarina Tomasevski foi, de 1998 a 2004, a primeira relatora especial da ONU sobre o direito à educação da Comissão de Direitos Humanos.

- **Disponibilidade.** O direito à educação deve estar disponível, e essa dimensão está associada a duas ordens dos direitos humanos: as liberdades civil e política, que em educação se expressam na liberdade de aprender e de ensinar, e a ordem social e econômica, com a exigência de investimentos pelo Estado para que a educação esteja objetivamente ao alcance dos sujeitos de direito.
- **Acessibilidade.** O direito à educação implica obrigações dos estados relativas aos diferentes níveis de ensino, à gratuidade e à obrigatoriedade.
- **Admissibilidade.** A aceitação da educação pelos sujeitos de direito compreende a qualidade da educação, não apenas na correspondência a padrões mínimos nacionais, mas especialmente em relação à diversidade, ao respeito às línguas nativas e métodos educacionais, inclusive a proibição de castigos físicos.
- **Adaptabilidade.** Trata-se aqui de adequar métodos, práticas e conteúdos às necessidades das crianças, pessoas com deficiência, jovens em conflito com a lei, pessoas em áreas conflagradas e de violência.

O direito à educação, portanto, visa a garantia de determinadas condições para que crianças, adolescentes, jovens e adultos tenham acesso a uma formação compatível com suas tradições, culturas e perspectivas de futuro. Para o Brasil, essa formulação retoma o apelo do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova por uma educação capaz de promover o diálogo entre a unidade e a diversidade do país (BRASIL, 2010, p. 76).

Trajetórias escolares dignas

Dados recentes informam que, na educação brasileira, não há igualdade de acesso, permanência, aprendizagem e progressão de níveis

entre classes, regiões e territórios. Desigualdades de distintas naturezas convergem sobre os mesmos grupos e não apenas lhes subtraem o direito à educação, mas criam obstáculos para que outros direitos sejam alcançados.

A convergência de desigualdades sobre os mesmos grupos está identificada em diversos indicadores, inclusive educacionais. Os grupos que vivem mais intensamente trajetórias irregulares, déficits de aprendizagem e rupturas em seus percursos são também os mais afetados pela pobreza multidimensional, pelo racismo e por outras formas de discriminação. As mais elevadas taxas de reprovação escolar, distorção idade-série, abandono e evasão são registradas nesses segmentos da população. Pesquisa desenvolvida pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) em parceria com o Unicef avaliou as condições de oferta educativa na região Norte do Brasil (FLACSO; UNICEF, 2021), onde esses indicadores são mais elevados. Com base em parâmetros legais,[18] foi possível constatar que as mais intensas violações do direito à educação ocorriam em redes e escolas em que as condições necessárias para trajetórias dignas não eram atendidas. Nesses casos, a gestão educacional não conhecia adequadamente a rede de escolas e comunidades que atendia, a contratação da maioria dos profissionais era temporária e sem garantias trabalhistas, e as práticas pedagógicas e os materiais eram inadequados, assim como a infraestrutura escolar. Os sintomas identificados — distorção idade-série, abandono, evasão escolar — decorriam, a rigor, de políticas insuficientes e ignorantes das condições de seus estudantes e comunidades.

O direito à educação deve, portanto, ser o resultado de políticas que garantam trajetórias dignas dos sujeitos de direito, considerando tanto as condições objetivas de oferta como os aspectos socioculturais que conformam o ambiente em que vivem crianças, adolescentes, jovens e adultos que buscam a educação.

O direito à educação importa em direitos dos atores que participam dos processos educativos. Os profissionais da educação são

18. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas e dá outras providências.

parte integrante e sujeitos de direitos próprios, responsáveis que são pelas atividades pedagógicas. Como observa a relatora da ONU sobre o direito à educação, os professores atraem menos atenção quando se trata de considerar seus direitos. Argumenta Tomasevski que os professores são uma classe particular de serviço público e que não cabe definir a educação como "serviço essencial", pois essa qualificação retiraria dos profissionais o direito de greve. Ela conclui que o pessoal docente deve ter esse direito para "criticar políticas governamentais econômicas ou políticas" (TOMASEVSKI, 1985, p. 376). De fato, a ação dos sindicatos de professores no país tem sido fundamental para resistir a retrocessos e conquistar avanços, como o PNE, o piso salarial nacional da categoria e o Fundeb permanente, entre outros marcos legais.

Considerações finais

A sociedade brasileira é uma das mais desiguais da América Latina, a região com maior desigualdade social do planeta. A desigualdade tem custos em vidas, em direitos, em horizontes e em futuros. Como observa a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal): "A desigualdade em matéria de educação é uma correia de transmissão intergeracional da desigualdade de capacidades e oportunidades, e um mecanismo importante que perpetua a baixa produtividade" (CEPAL, 2018, p. 26).

A herança de classe prevalece sobre o direito de todos. A cultura do privilégio, justificada pela ideologia meritocrática, naturaliza desigualdades e nega direitos. Ela se reproduz por distintos mecanismos e se alastra por todo o tecido social. Associada ao racismo estrutural, a cultura do privilégio prossegue excluindo grupos, coletivos e pessoas cujos direitos são subtraídos. As taxas de pobreza, no Brasil e nos países das Américas Latina e Central, são maiores para as populações indígenas e afrodescendentes (ibidem, p. 50).

O direito à educação, nas sociedades democráticas, é a promessa de que todas as pessoas terão iguais oportunidades para desenvolver suas capacidades e, desse modo, não apenas ganhar maior mobilidade social e possibilidades de escolhas. Terão também melhores condições de contribuir para o bem comum. O direito à educação, portanto, não apenas traz benefícios para cada indivíduo, mas alarga as capacidades de toda a sociedade e transfere para gerações futuras um legado permanente.

Nesse sentido, o empenho do movimento negro em ampliar as possibilidades de acesso à educação superior por meio de ações afirmativas é exemplar. Sua luta quase centenária repetiu aspectos do que já fora vivido no início do século passado, como notaram Gonçalves e Silva em trecho já citado:

> *reagir à precária situação educacional de seu grupo étnico exigiu deles [negros militantes] um tipo de compromisso pessoal, de engajamento direto para resolver um problema que não era exclusivamente dos negros, mas era um problema nacional. (GONÇALVES; SILVA, 2000, p. 145).*

Graças à mobilização política do movimento negro e de tantos outros movimentos sociais, intelectuais e políticos, o país tem avançado desde a Constituição de 1988 na garantia do direito à educação e, tão relevante quanto, no reconhecimento dos sujeitos de direito dessa educação diferenciada capaz de atender à diversidade brasileira. No entanto, grupos privilegiados não abrem mão de seu lugar na hierarquia social sem resistência. Restrições à educação se sucedem desde 2016: o desmonte do PNE pela inviabilidade do financiamento; o rompimento do governo Temer com o Fórum Nacional de Educação, que tinha entre suas responsabilidades a organização das Conferências Nacionais de Educação; a censura a temas relevantes como as questões de gênero; a redução dos investimentos em ciência e tecnologia; os ataques à autonomia das universidades são alguns fatos que desenham uma conjuntura negativa para o direito à educação.

Este início da terceira década do século 21 assiste, no Brasil e no mundo, à ressurreição de fantasmas que deveriam ter sido exor-

cizados desde o século anterior. E não são fantasmas, e sim ameaças concretas e objetivas contra a vida, contra o planeta, contra pessoas e populações que não se enquadram em estereótipos da normatividade autoritária. Não são pequenos os riscos que correm democracias frágeis como a brasileira. A educação não pode estar omissa nesse enfrentamento. Para o patrono da educação brasileira, Paulo Freire, "não existe a educação, mas educações" (ROMÃO, 2010), e ele as resume em duas: uma, a educação "bancária, que torna as pessoas menos humanas, porque alienadas, dominadas e oprimidas"; outra, libertadora, que pretende que as pessoas sejam "mais conscientes, mais livres, mais humanas" (ibidem).

A pandemia que assolou o país a partir de março de 2020 prolonga-se tanto por sua elevada transmissibilidade como pela desastrosa condução das autoridades que deveriam responder por seu enfrentamento. Decisões gravemente equivocadas, cujas motivações estão ainda sendo investigadas, levaram à morte milhares de brasileiros e brasileiras, afetando as populações mais pobres, negros e negras, povos indígenas e comunidades quilombolas.[19] O Brasil conta com 2,7% da população mundial, mas responde por 13% das mortes no mundo.[20]

O impacto da pandemia na vida social, econômica, política e educacional está além do que se pode imaginar hoje.[21] As desigualdades já imensas se aprofundam no país, assim como no continente latino-americano (CEPAL-UNESCO, 2020). Apesar do grande esforço dos profissionais da educação, estudantes e familiares, a crise terá uma "cauda longa" que afetará diretamente o direito à educação. O que pode a educação em face das desigualdades? São complexos os desafios e amplas as responsabilidades. Nos termos do artigo

19. "Os resultados mostraram que os indígenas nesse período tinham em média um risco cinco vezes maior de se infectar pela covid-19 do que os brancos, e que os negros tinham o dobro do risco de infecção que os brancos." (CPI reúne dados sobre mortes evitáveis na pandemia para apurar responsabilidades. *DW*, 24 jun. 2021. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/cpi-reune-dados-sobre-mortesevitaveis-na-pandemia-para-apurar-responsabilidades/a-58037958.)

20. *Ibidem*.

21. Cf. BRASIL: fracasso na resposta à emergência educacional. *Human Rights Watch*, 11 jun. 2021. Disponível em: https://www.hrw.org/pt/news/2021/06/11/378937.

205 da Constituição Federal, que abre este texto, Estado, família e sociedade compartilham a tarefa de garantir que todas as pessoas tenham acesso à educação básica, permaneçam estudando, alcancem aprendizagens significativas para suas vidas e comunidades e, assim, contribuam para o bem comum. Como vimos, a educação de todas as pessoas é condição para as liberdades civis e políticas e para a construção de sociedades mais justas, democráticas e inclusivas da diversidade sociocultural.

O conceito de Trajetórias Dignas quer traduzir o direito à educação em dimensões concretas e assim responder ao desafio destacando a corresponsabilidade dos distintos atores que participam dos processos educacionais. As organizações políticas, sociais, de Estado e da sociedade civil, professores e professoras, universidades, sindicatos, estudantes e familiares têm importantes papéis a cumprir, cada qual em seu âmbito de atuação.

O direito à educação escolar cria a obrigação que cabe ao Estado garantir para que o acesso às instituições de ensino como direito fundamental e humano contribua para a transformação do mundo em favor de mais justiça, sustentabilidade e inclusão, respeitadas e valorizadas as diversidades.

Referências

ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades*: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Unesp/CEM, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal; Secretaria de Documentação, 2019.

BRASIL. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica*: diversidade e inclusão. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação; Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, 2013.

BRASIL. *Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores).

BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2014-2024*: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série Legislação, n. 125).

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

CEPAL. *A ineficiência da desigualdade. Síntese*. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2018.

CEPAL-UNESCO. La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. *Informe COVID-19*, ago. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

FLACSO; UNICEF. *O enfrentamento da cultura do fracasso escolar como catalisador da construção de currículos específicos que valorizem os saberes, características formadoras e diversidade própria das modalidades de educação das populações tradicionais na re-*

gião Norte do Brasil. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais; Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2021. Mimeo.

GONÇALVES, Luiz Alberto Oliveira; SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves. Movimento negro e educação. *Revista Brasileira de Educação*, n. 15, p. 134-158, set./dez. 2000.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Educação 2019*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020.

OCDE. *Competencias em Iberoamérica*: análisis de PISA 2015. Madrid: OCDE; Fundación Santillana, 2018.

POLETTI, Ronaldo. *1934*. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 162 p. (Coleção Constituições brasileiras, v. 3).

PORTO, Walter Costa. *1937*. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 120 p. (Coleção Constituições brasileiras, v. 4).

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Educação obrigatória e gratuita no Brasil: um longo caminho, avanços e perspectivas. *In*: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (org.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra Unesco de Direto à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2018. p. 15-48.

RIBEIRO, Sergio Costa. A pedagogia da repetência. *Revista de Estudos Avançados*, v. 12, n. 5, p. 7-21, 1991.

ROMÃO, José Eustáquio. Educação. *In*: STRECK, Danilo; REDIN, Euclides, ZITKOSKI, Jaime José (org.). *Dicionário Paulo Freire*. 2 ed., rev. ampl. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 133.

SENNA, Paulo. A história do PNE e os desafios da Nova Lei. *In*: BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2014-2024*: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Edições Câmara, 2014. p. 9-42. (Série Legislação, n. 125).

SILVA, Maria Abádia; SILVA, Edileuza Fernandes. Para onde vai o direito à educação em tempos de pandemia? *Revista Interinstitucional Artes de Educar*, v. 6, n. Especial II, p. 188-206, jun./out. 2020: "Educação e democracia em tempos de pandemia".

STRECK, Danilo; REDIN, Euclides, ZITKOSKI, Jaime José (org.). *Dicionário Paulo Freire*. 2 ed., rev. ampl. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

TEDESCO, Juan Carlos. *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica; Universidad Nacional de San Martin, 2012.

TEIXEIRA, Anísio. A educação que nos convém. *In*: NUNES, Clarice. *Anísio Teixeira*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010. p. 99-120. (Coleção Educadores).

TOMASEVSKI, Katarina. Indicadores del derecho a la educación. *Revista IIDH*, n. 1, p. 341-388, 1985.

TOMASEVSKI, Katarina. O direito universal à educação e o Estado. *Folha de S.Paulo*, Opinião, 17 jan. 2003. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1701200309.htm.

UNICEF. *Cenário da exclusão escolar no Brasil*: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Brasília, DF: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2021.

UNICEF. *Cultura do fracasso escolar*. Brasília, DF: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2019.

A universalização do acesso

ENSINO FUNDAMENTAL E EDUCAÇÃO INFANTIL

IOLANDA BARBOSA DA SILVA

Ex-presidente da Undime Seccional Paraíba. Doutora em sociologia e Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual da Paraíba.

NA DÉCADA DE 1970,[1] emerge no Brasil o princípio da municipalização do ensino básico com a Lei nº 5.692/1971. Contudo, os municípios pequenos e limitados em receitas iniciaram esse processo sem a ajuda do estado e da União e com uma série de dificuldades para garantir o acesso. Com a crescente evasão escolar e a repetência de crianças advindas de famílias em situação de pobreza, foi oferecida, de maneira compensatória, uma educação pré-escolar para crianças de 4 a 6 anos que nem sequer estava prevista na legislação educacional, visando garantir a permanência e a progressão das matrículas nas séries que, hoje, correspondem ao ensino fundamental.[2] A ação, porém, tinha caráter assistencialista e acontecia por meio da oferta de alimentação e cuidados com a higiene pessoal, sem profissionais de educação envolvidos no atendimento e com a presença de voluntários nos espaços das creches e escolas públicas, diferindo do formato das creches particulares, que ofertavam atividades educativas às crianças das camadas sociais mais abastadas. Nesse período, registra-se a transferência de recursos públicos para setores privados na área do ensino básico; em alguns municípios, as creches estavam vinculadas administrativamente à Secretaria de Ação Social.

A oferta do ensino fundamental,[3] etapa obrigatória, seguia ao longo da década de 1980 com o acesso a partir dos 7 anos nas escolas

1. Período do regime militar.

2. O processo de municipalização do ensino básico emerge em 1962 em face de um movimento iniciado com a elaboração do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) por um grupo de educadores liderados por Anísio Teixeira, sob a responsabilidade do Conselho Federal de Educação, atendendo à Constituição de 1946 e à Lei de Diretrizes e Bases, Lei no 4.024, de 1961. No plano foram estabelecidas metas para as matrículas no ensino primário dos 7 aos 11 anos, da 1ª à 4ª série; de 70% da população escolar de 12 a 14 anos na 5ª e 6ª séries (duas primeiras séries do ciclo ginasial); de 50% da população escolar de 13 a 15 anos nas duas últimas séries do ciclo ginasial; e, por fim, a matrícula de 30% da população escolar de 15 a 18 anos nas séries do ciclo colegial. Observa-se que a legislação estabelecia metas de acesso ao ginásio que necessitavam de cobertura em todo o território nacional, por isso a Lei nº 5.692/1971 é fundamental para essa política educacional, com priorização do intervalo etário que corresponde na atualidade aos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Nesse PNE não estava garantido o acesso à educação infantil como etapa da educação básica, nem sequer o intervalo da infância é considerado no acesso.

3. Ver nota 2.

públicas e oferta do pré-escolar nas creches e escolas com crianças de 4 a 6, porém sem o propósito de universalização do atendimento pré-escolar, já que os municípios assumiam integralmente, em todas as regiões do país,[4] esse financiamento e priorizavam o ensino básico (fundamental). O atendimento institucional da criança pequena assumia uma concepção antagônica à finalidade social do desenvolvimento integral em suas múltiplas formas de aprender já implementadas no ensino privado.

O uso crescente de creches e do pré-escolar em escolas públicas como estratégia de enfrentamento à pobreza e como solução para os problemas de cuidados e de carências alimentares configurou-se na política assistencialista que foi utilizada, ao longo da década de 1970 e meados dos anos 1980, para justificar sua concepção conservadora e separatista – "uma escola para o rico e outra escola para o pobre": atendimento de baixo custo, aplicações orçamentárias insuficientes, escassez de mobiliário e recursos materiais, inadequação e insalubridades das instalações físicas, profissionais sem formação pedagógica e distribuição do quantitativo de crianças (aluno/turma) por profissional sem critérios pedagógicos e espaciais. Nesse momento não se discutia o regime de colaboração entre os entes federados e inexistia financiamento próprio para educação básica pública.

O processo de redemocratização emerge na década de 1980, mobilizando diversos segmentos ligados à educação, com ampla e organizada participação popular, arregimentando o poder político no processo de luta pela retomada da democracia no país e na defesa da educação como **direito para todos**, trazendo uma nova perspectiva à luta pela universalização da educação básica pública. A mobilização somou força com outros atores políticos empenhados em pôr fim à ditadura militar, contribuindo assim com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), que tinha por objetivo elaborar uma nova Constituição Federal (CF).

4. Nos municípios das regiões Norte e Nordeste a oferta era muito baixa devido à situação orçamentária com receitas limitadas ao fundo de participação nos municípios de pequeno porte.

Legislação e normas: a universalização do acesso no Brasil

A CF de 1988[5] pautou a discussão sobre a educação básica por meio de uma agenda de disputas políticas e de hegemonia (GRUPPI, 1978) no campo das concepções sobre o direito à educação, mobilizadas pela sociedade civil organizada, que resultou na definição das responsabilidades e percentuais mínimos[6] a serem aplicados pelos entes federados no financiamento voltado à manutenção e desenvolvimento do ensino. A vinculação constitucional do financiamento no artigo 212 da CF tornou-se um instrumento indutor da universalização do ensino básico. As Constituições anteriores contemplaram o financiamento da educação, estabelecendo percentuais destinados ao investimento, porém com fontes instáveis e não vinculadas ao desenvolvimento e manutenção do ensino, possibilitando que os recursos fossem destinados a outros setores.[7]

A disputa de concepções sobre o que é necessário garantir como direito à educação e de quem é a responsabilidade federativa criou um pêndulo de interesses públicos (escolas públicas) *versus* demandas de setores privados. Por fim, a Carta Magna definiu no artigo 205 que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da socieda-

5. As Constituições de 1824 e 1891 definem a educação apenas como instrução por meio da ação docente e não como instrumento de cidadania. Na Constituição de 1934 os parlamentares republicanos a definiram como "socialização do conhecimento formal", e pela primeira vez ela aparece como direito de todos. Nas Constituições de 1937 (art. 128), 1946 (art. 149), 1969 (art. 176), a incumbência de "ministrar" a educação é tarefa a ser "dada no lar" pela família. A Constituição de 1988 refere-se à formação escolar, que se dá nas instituições de ensino, concedendo aos cidadãos o direito à educação como serviço público (PINTO, 2018, *passim*).

6. Caberá à União a aplicação de 18%, e aos estados, Distrito Federal e municípios a aplicação de 25%, no mínimo, da receita líquida dos impostos.

7. A Constituição de 1934, em seu artigo 157, consagra a vinculação e até adota o conceito de "fundos de educação", porém destinados apenas às obras (PINTO, 2018, p. 4).

de, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Compreensão semelhante encontra-se no artigo 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996). Desse modo, a educação torna-se direito de todos, configurando-se como direito social à educação previsto no artigo 6º da CF e gerando a condição jurídica para que todas as pessoas possam exigir do Estado a prática educativa e o acesso à escola.

A Assembleia Nacional Constituinte surgia em meio ao processo de redemocratização (SAVIANI, 2013, *passim*) e expressava em suas pautas a pluralidade de debates em torno dos direitos sociais, lutas civis, movimentos feministas, movimentos estudantis e movimentos sociais que pressionavam pela ampliação do acesso à escola. A trajetória histórica de fechamento dos terríveis anos de chumbo da ditadura militar (1964-1985) e de reabertura dos processos democráticos no país se tornou o campo de disputas entre os defensores da escola pública e os defensores da escola privada. Nesse contexto, a luta pelo acesso ao ensino obrigatório e gratuito se consolida na Carta Magna como direito público subjetivo, porém, em um embate entre os interesses públicos e privados. Conforme Demerval Saviani (2013), é possível apontar conquistas para o grupo dos defensores da escola pública e também é necessário reconhecer que as vitórias das escolas particulares foram ainda maiores, isso porque:

> *se os primeiros garantiram a gratuidade do ensino público em todos os níveis; o piso salarial profissional com ingresso somente mediante concurso público e regime jurídico único para o magistério da União; a gestão democrática do ensino público; a autonomia universitária; a definição da educação como direito público subjetivo e a manutenção da vinculação orçamentária com a ampliação do percentual da União, os segundos asseguraram o ensino religioso no ensino fundamental; o repasse de verbas públicas para as instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais; o apoio financeiro do Poder Público à pesquisa e extensão nas universidades particulares; a não aplicação do princí-*

pio da gestão democrática, plano de carreira, piso salarial e concursos de ingresso para o magistério das instituições particulares. (SAVIANI, 2013, p. 215).

Desse modo, a maior ênfase ao direito à educação formal presente na CF, oferecida em espaço escolar, especificamente, e a universalização da educação básica, cujo conteúdo e objetivo dependem da atuação do Estado, tornam a Carta Constitucional um instrumento que potencializa, em tese, a democratização do acesso em meio a disputas político-ideológicas em defesa da escola pública. Entretanto, cabe ressaltar que não se pode reduzir o direito fundamental apenas a uma etapa de ensino, já que o texto constitucional reconhece a educação como indispensável ao pleno desenvolvimento humano. Entretanto, nesse período histórico, as disputas políticas e sociais em torno da universalização da educação básica pública priorizam o ensino fundamental no campo do financiamento e no regime de colaboração.

A concepção de ensino básico como ensino fundamental emergiu no discurso das políticas públicas a partir da CF e se consolidou no artigo 4º, inciso I, da LDB, no qual está disposta a classificação etária para as etapas da educação básica e a definição do ensino fundamental como etapa de escolarização obrigatória e gratuita e o acesso (art. 5º) como direito público subjetivo.

Na década de 1990 amplia-se a visão sobre a educação pré-escolar e o direito de todas as crianças à educação. Surgem novas concepções de educação infantil[8] amparadas pelo texto constitucional, que definiu o intervalo etário de 0 a 6 anos com oferta tanto em creches como em escolas, cabendo aos sistemas de ensino a organização do atendimento de crianças pequenas (0 a 3 anos) em creches em conformidade com a LDB de 1996. A ampliação do intervalo etário é incluída na política educacional como dever do Estado e direito da criança, seguindo uma concepção pedagógica em

8. Os movimentos em defesa da infância e suas múltiplas demandas setoriais se organizaram em fóruns da sociedade civil e grupos de pesquisa acadêmicos nas universidades. O fortalecimento da discussão da educação infantil como etapa da educação básica fundamentada no direito à educação parte desses movimentos.

sua oferta e se desvinculando da visão assistencialista que marcou a oferta do pré-escolar (primário) na década de 1970 e meados dos anos 1980. Nesse contexto é criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que responsabiliza os municípios pela infância e adolescência, fazendo emergir assim uma rede de controle social e proteção formada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e Ministério Público. O estatuto traz uma definição temporal de infância, seus direitos e o intervalo etário de 0 a 6 anos parametrizando as políticas sociais e educacionais.

O financiamento é indutor da universalização?

A universalização e a municipalização, prioritariamente, do ensino fundamental na agenda administrativa e gerencial do Estado, o regime de colaboração entre os entes federados, a gestão democrática, a descentralização dos recursos, o financiamento da educação e suas responsabilidades serão evidências de um Estado democrático de direitos que emerge com a Constituição de 1988. Ao traçar políticas públicas visando a universalização do acesso e das condições de permanência no sistema educacional pelos estados e municípios, ao longo da década de 1990 e à luz da CF, priorizou-se a oferta do ensino fundamental, da educação infantil e da educação de jovens e adultos (EJA) pelos municípios, induzida por programas criados pelo poder central que assumiu a descentralização por meio de políticas educacionais e programas.[9] Desse modo, o Estado

9. Destacam-se os programas de formação continuada de professores e a ampliação de vagas na formação inicial tanto em instituições de ensino superior públicas como privadas, nos formatos presencial, semipresencial e em polos instalados nos municípios.

brasileiro assumiu o papel de agente indutor da política de acesso, porém apenas o ensino fundamental foi priorizado, pois não havia financiamento pelo regime de colaboração para as demais etapas da educação básica. Sua expansão deu-se à custa de outras etapas, o que resultou em um desinvestimento por parte dos municípios na ampliação da educação infantil e uma retração por parte dos estados na expansão do ensino médio.

A Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, alterou os artigos 34, 208, 211 e 212 da CF de modo a redefinir as responsabilidades da União em sua função redistributiva e supletiva para equalizar as oportunidades educacionais, assim como suas responsabilidades na organização dos fundos, distribuição proporcional dos recursos, fiscalização, controle e base de cálculo para o Custo Aluno-Ano voltados à garantia e expansão do acesso. No entanto, isso não resultou no aumento da participação da União e muito menos na definição de um financiamento para a educação infantil e o ensino médio. Na emenda destacamos a alteração do parágrafo 1º do artigo 211, com a introdução deste fragmento em destaque: "[...] padrão mínimo de qualidade do ensino [...]". O padrão mínimo pautará a partir daqui o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) no debate sobre o financiamento, e em meio a muitas tensões causadas pelas políticas neoliberais da era Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2003)[10] surge o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a Lei nº 9.424/1996. O projeto político-administrativo de flexibilização vigente no mercado, eximindo o Estado da responsabilidade sobre a educação pública na gestão FHC,[11] com apelativas

10. O papel dos sindicatos a partir de 1994 na articulação das pautas da educação básica pública junto ao Congresso Nacional criou uma agenda de discussões sobre o financiamento, resultando, em 1996, na apresentação de emendas que solicitavam a inclusão das matrículas de educação infantil no financiamento público. Em 1999, a bancada do Partido dos Trabalhadores apresentou a PEC nº 12, que propunha o Fundeb (incluindo a educação infantil e o ensino médio no financiamento com responsabilidade solidária entre os entes federados).

11. Em 1996 e 1997 aconteceram dois Congressos Nacionais de Educação (Coned I e II, realizados em Belo Horizonte, MG), que tiveram ampla participação dos segmentos sindicais, entidades estudantis, profissionais da educação e movimentos em defesa da educação pública, resultando na construção de uma proposta de PNE nos primei-

e sequenciais campanhas de "adote uma escola", "amigos da escola", "padrinhos da escola" e, depois, do "voluntariado", explicitam a substituição de políticas públicas efetivas por campanhas filantrópicas, conforme Frigotto (2003, p. 115).

O Fundef, como instrumento que viabilizaria a universalização do ensino fundamental e a valorização salarial do magistério, tornou-se um marco no campo do financiamento por garantir a parametrização na distribuição entre cada estado e seus municípios proporcionalmente ao número de estudantes matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental e pelo fortalecimento da gestão democrática (descentralizada) por meio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. Este tinha como propósito supervisionar a aplicação dos recursos e o Censo Escolar, tornando-se uma importante instância de divulgação pública e transparência das contas públicas. A vigência, em todo o país,[12] desse fundo estendeu-se de 1998 a 2006. Apesar de sua importância como política de financiamento, ele apresentou entraves ao desenvolvimento dos espaços físicos das escolas e creches e ao financiamento do ensino médio pelos estados. Os procedimentos de

ros anos da gestão FHC, o segundo Plano Nacional de Educação, cujo documento foi protocolado no Congresso pelo deputado federal Ivan Valente. A proposta tramitou na casa legislativa por três anos até se tornar a Lei nº 10.172/2001, o primeiro PNE após a redemocratização, com vigência até 2010. O PNE estabeleceu a organização da oferta e do acesso por nível de ensino, assumindo a educação infantil de 0 a 6 anos como uma etapa da educação básica e estabelecendo a oferta da educação infantil de modo a atender, em cinco anos, 30% da população de 0 a 3 anos; 60% da população de 4 a 6 anos em cinco anos; e, até o final da década, alcançar a meta de 50% de atendimento de crianças de 0 a 3 anos e 80% das crianças de 4 a 6 anos. No entanto, aconteceram vários vetos presidenciais nos artigos que tratavam do financiamento público e da gestão das metas da educação básica em todos os seus níveis e modalidades (EJA, educação profissional, educação especial e educação indígena), inviabilizando a ampliação do acesso à educação infantil e ao ensino médio. Algumas reformas educacionais foram promovidas no governo FHC, como: redefinição dos currículos por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN); estabelecimento de um Conselho Nacional de Educação (CNE); e projeção de políticas avaliativas, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Entretanto, no campo do financiamento, a visão neoliberal apregoava o controle dos gastos públicos, pautada pela racionalidade de resultados, negando o direito à educação aos sujeitos escolares considerados não produtivos, a exemplo da proposta de contrarreforma da EJA e da educação profissional, em que o Estado se desresponsabilizou pelo atendimento, mesmo estando este garantido na LDB (Lei nº 9.394/1996).

12. O Fundef foi implementado de modo experimental em 1997 no Pará.

distribuição favoreceram os municípios mais ricos e não foi estabelecido um piso nacional para o magistério, além do valor referência das despesas aluno/ano ser insuficiente.

Em 2007 entra em vigência um novo fundo, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb (Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei nº 11.494/2007), alcançando o preceito constitucional do artigo 211, no qual a educação infantil é de competência do município e o ensino médio é de responsabilidade dos estados e, por serem etapas da educação básica,[13] precisam se expandir, sendo que sem o financiamento não serão garantidos, muito menos universalizados. O Fundeb definiu percentual de 10% de complementação para a União junto com os 20% das receitas de impostos dos estados e municípios que vão compulsoriamente para o fundo estadual com retorno dos recursos proporcionais ao número de alunos por etapa de ensino. Logo, abrir mais vagas significaria abrir mais receitas, e esse foi o fundamento que induziu a expansão do acesso na educação infantil e no ensino médio. Além disso, tivemos nesse período a ampliação do tempo de escolarização no ensino fundamental para nove anos (Lei nº 11.274/2006), com inclusão da alfabetização (crianças com 6 anos) no primeiro ano dos anos iniciais do ensino fundamental.

Concomitantemente à implementação do Fundeb, que assume o financiamento do acesso e manutenção da educação infantil como etapa obrigatória, a União elabora uma política indutora de transferência de recursos destinados à construção de unidades apropriadas para ofertar essa etapa nos municípios, no Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituí-

13. A Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 2006, altera a redação do inciso IV da CF, incluindo a nomenclatura educação infantil e definindo-a dentro do intervalo etário de 0 a 5 anos (anteriormente era até os 6 anos), com a seguinte redação: "educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade". EC nº 59, de 2009, dá nova redação para o inciso VII: "atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Antes de 2009, esse artigo estava restrito às garantias do ensino fundamental.

do pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) 2007[14] do Ministério da Educação (MEC). Essa ação de assistência financeira da União aos municípios no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) visou garantir o acesso de crianças de 0 a 5 anos a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil já instalada, viabilizando a política de expansão desse atendimento por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e transferências de recursos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Ao integrar as políticas de acesso à educação básica com o financiamento e a valorização dos profissionais do magistério, o Estado brasileiro, por meio da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, institui o piso salarial profissional nacional para esses docentes, ação que se articula à política de universalização do acesso em todas as suas etapas e modalidades. Apesar de a agenda neoliberal estar presente na pauta econômica do governo Lula, identifica-se uma flexibilização, com o aumento do gasto educacional, direcionando-se a partir de "três diretrizes gerais: a) democratização do acesso e garantia de permanência; b) qualidade social da educação; c) instauração do regime de colaboração e da redemocratização da gestão" (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, p. 209).

Por outro lado, os modelos de políticas herdados do governo FHC ainda permaneceram entrelaçados nas propostas do governo Lula,[15] a exemplo da inclusão social por meio de programas assistenciais, como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás, surgidos no governo FHC com o intuito de amortecer os impactos da pobreza na economia e combater a desigualdade social e educacional.

14. A CF de 1988 e o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) elaborado na era Lula reconheceram a educação pública como dever do Estado e direito dos cidadãos e o investimento na educação como uma estratégia de desenvolvimento social. A era Lula é marcada pelo recuo das políticas neoliberais e pela implementação de uma agenda desenvolvimentista de nação.

15. Os programas se fundiram no Bolsa-Família, somando-se à permanência dos organismos internacionais na construção das ações desenvolvidas pelo Estado para a educação.

O PNE (Lei nº 13.005/2014) e o acesso à educação infantil

Como política pública de educação, o PNE resiste às contradições, conflitos, crises e descontinuidades dos projetos de poder dos governos que estiveram na transição de sua elaboração à sua implementação. No entanto, o capital político gerado no processo foi forjado nas pautas das Conferências Nacionais de Educação (Conae 2010 e Conae 2014),[16] com ampla participação de todos que compõem os campos político e educacional público e privado, ganhando envergadura e capacidade de articulação tanto no monitoramento das metas do plano PNE quanto em sua defesa como política de Estado. No entanto, a EC nº 95/2016 criou um novo regime fiscal para os gastos

16. A EC nº 59/2009 altera o artigo 214 da CF incluindo a expressão "Sistema Nacional de Educação" (SNE). A partir daí, o debate sobre o SNE já posto na LDB (Lei nº 9.394/1996) ganha fôlego nos fóruns de discussão da educação básica, incidindo sobre a pauta da Conae 2010. Esse evento resultou de uma série de conferências municipais, intermunicipais e estaduais que aconteceram em todo o território nacional em 2009. Nas conferências foram debatidas as propostas do documento referência intitulado "Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação", sendo escolhidos os delegados que representariam a sociedade civil organizada, entidades governamentais e não governamentais, movimentos sociais, representações dos segmentos que compõem a educação pública e privada em todas as suas etapas e representações políticas do legislativo e do controle social. A Conae 2010 pautou a proposta do novo PNE e a criação do Fórum Nacional de Educação (FNE) pelo MEC por meio da portaria nº 1.407/2010. O fórum seria responsável pela organização das Conferências Nacionais de Educação e acompanhamento do debate e pela sistematização do relatório do Projeto de Lei (PL) do novo Plano Nacional de Educação (PNE), cuja proposta foi enviada pelo governo ao Congresso em dezembro de 2010. Já a Conae 2014 resultou de uma ampla mobilização ocorrida em 2013, articulada e organizada pelo FNE e entidades ligadas aos movimentos populares que o compõem. As conferências municipais, intermunicipais e estaduais ocorreram a partir do documento referência intitulado: "O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração", que era espelhado na proposta do novo PNE aprovado pelo Congresso em 25 de junho de 2014 (Lei nº 13.005/2014) sem vetos da presidente Dilma. As conferências de 2013 que resultaram na Conae 2014 focaram também o debate sobre os planos municipais, estadual e distrital de educação, ampliando a discussão e encaminhando a criação dos fóruns de educação em âmbito local com contribuições de diversos segmentos da luta pela defesa da educação pública, gratuita e laica e de qualidade social referenciada. Os anos de 2014 e 2015 são marcados pela agenda de elaboração dos planos municipais e estaduais de educação em todo o território nacional, à luz do PNE.

públicos, tornando-se um obstáculo para a efetivação do PNE. Com o teto de gastos estabelecido para os próximos 20 anos, inviabilizou o cumprimento das metas e estratégias e, por conseguinte, a garantia constitucional do direito à educação. A EC nº 95 é um conjunto de medidas "ultraneoliberais" adotadas pelo governo Temer (2016-2018) após a destituição da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), que visam impedir o fluxo crescente de financiamentos às políticas sociais (educação, saúde e assistência). O propósito era interromper o modelo desenvolvimentista da era Lula/Dilma na gestão do Estado, da economia e das políticas sociais por um modelo conservador nos costumes e neoliberal na economia.

O Brasil ainda não conseguiu articular e regulamentar o pacto federativo em torno de um regime de colaboração entre União, estados e municípios por meio de ações coordenadas, integradas e solidárias entre os poderes públicos que compartilhe esforços e assegure a universalização do acesso a todas as etapas da educação básica com permanência de modo integral e com financiamento que garanta a qualidade da educação no sistema público. A meta 1b do PNE na cobertura de 0 a 3 anos estabelecida em 50% para o decênio foi inviabilizada em face da redução do financiamento para a construção de novas unidades de educação infantil por meio do Proinfância, desde 2017,[17] e com a suspensão do Programa Brasil Carinhoso, criado em 2012 pela presidente Dilma. Esse programa transferia recursos aos municípios e ao Distrito Federal visando custear a educação infantil nas creches e escolas, sendo substituído em 2018 pelo Educação Infantil Novas Turmas (0 a 5 anos). A turma teria que ser formada por 100% de primeira matrícula tanto em creches quanto em escolas com os recursos vinculados ao custeio das demandas específicas da nova turma, e não para a to-

17. Desde 2017, com o governo Temer, têm sido reduzidos ano a ano os gastos destinados ao programa Proinfância. O governo de Jair Bolsonaro, eleito em 2018, segue desde 2019 com uma redução progressiva de gastos destinados ao Proinfância, com um percentual aproximado de 50% de redução em relação ao exercício anterior e com um estímulo ao *voucher*, tendo como propósito a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, a exemplo da Medida Provisória do Programa Auxílio Brasil lançado em 2021, que reconfigura o Bolsa Família e prevê destinação de recursos para o *voucher* nas matrículas da educação infantil de instituições privadas.

talidade de crianças matriculadas nessa faixa etária na unidade educacional. Em meio às discussões das Propostas de Emenda Constitucional (PEC) do Novo Fundeb que tramitavam na Câmara e no Senado, o parecer da Professora Dorinha Seabra (DEM-TO) para a PEC nº 15/2015 convergiu com o debate sobre o direito à educação pública de qualidade e a necessidade de um fundo permanente que viabilizasse o PNE e com o CAQ, atendendo à expansão da educação infantil com aumento progressivo, no decênio, da participação da União. Evidenciamos uma mudança tênue no Novo Fundeb (Lei nº 14.113/2020) em relação ao anterior, com destaque para o aumento de 10% para 23% (no decênio) da destinação do percentual da União para o fundo e de valores exclusivos para educação infantil. Do total da complementação da União repassado diretamente às redes de ensino mais necessitadas, o Valor Anual por Aluno Total (VAAT), 50% deverão ser destinados pelos municípios à educação infantil de acordo com indicadores de aplicação definidos pelo FNDE.

O avanço tímido no acesso à educação infantil da população de 0 a 3 anos tem se dado pelo esforço árduo dos sistemas municipais em garantir financiamento com recursos próprios em face das estratégias definidas na meta 1 dos planos municipais frente às exigências dos órgãos de controle como o Ministério Público e o Tribunal de Contas dos estados. Conforme vimos, a política de fundos desde o Fundef tornou-se uma estratégia da União para colocar menos recursos na educação básica, complementando apenas nas situações em que o total de matrículas dos municípios no estado não alcança o mínimo estabelecido pelo conselho próprio vinculado ao FNDE como referência para o Valor Anual por Aluno. No Fundef, a participação da União nessa complementação chegou a 3% do total de gastos por ano na educação básica, e os municípios terminaram por cooperar entre si na redistribuição do fundo dentro do estado. Já no Fundeb a participação da União foi de 10% sobre o gasto total na educação básica. Torna-se importante analisar a tendência demográfica de redução da população em idade escolar observada ao longo dos últimos anos na faixa etária de 0 a 17 anos, o que torna urgente a cobertura escolar e pré-escolar, incluindo o atendimento em creche.

Na educação infantil, a cobertura chegou, em 2018, a 35,7% das crianças de 0 a 3 anos. É preciso incluir ainda cerca de 1,5 milhão de crianças em creche, grande parte delas oriundas de famílias de baixa renda, nas quais se concentra o maior contingente de crianças não atendidas, conforme o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). O atendimento prioritário pelos municípios às crianças das famílias mais pobres é necessário para reduzir a desigualdade no acesso à creche no Brasil entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos. Até 2024, "o Brasil não deverá ultrapassar o índice de 45% de cobertura de 0 a 3 anos, ficando aquém dos 50% estabelecidos na Meta 1 do PNE" (BRASIL, 2020).

Para a faixa etária de 4 a 5 anos, de matrícula obrigatória, a meta de universalização prevista para 2016 ainda não foi alcançada. Em 2018 a cobertura chegou a 93,8%, mas é necessário incluir cerca de "330 mil crianças na pré-escola para se atingir a universalização que poderá ocorrer entre 2020 e 2024" (*ibidem*).

A cobertura no ensino fundamental de nove anos chegou, em 2019, a 98% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na escola, tendo sido praticamente universalizada e com desigualdades quase inexistentes entre regiões e grupos sociais. O maior desafio está na conclusão do ensino fundamental na idade recomendada, pois somente 78% dos adolescentes chegam a concluí-lo aos 16 anos. A meta 2 propõe que 95% dos jovens dessa idade cheguem ao final do ensino fundamental de nove anos até 2024, meta que não será alcançada.

Esses dados não consideram o período da pandemia de covid-19 e o aumento considerável de crianças que não acessaram as atividades remotas, se evadindo dos sistemas e gerando um fenômeno de retração no acesso, com necessidade de novas iniciativas do poder público em âmbito local para garantir o direito à educação de crianças em situação de pobreza que têm no espaço educacional a garantia de segurança alimentar.

Considerações finais

Os marcos legais presentes na CF de 1988, na LDB de 1996 e no PNE 2014-2024 convergem na compreensão de que o foco do dever do Estado é otimizar a oferta apenas de matrículas obrigatórias. Isso fica evidente, por exemplo, quando a Constituição estabelece que as formas de colaboração na organização dos sistemas de ensino pelos entes federados têm como propósito assegurar a universalização do ensino obrigatório (CF 1988, art. 211). Identificamos isso também na previsão de distribuição dos recursos públicos que têm prioridade assegurada quando destinados "ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação".

É importante considerar a concepção de toda a educação básica obrigatória como direito público subjetivo. Entretanto, a LDB de 1996 torna-se conservadora quando define que o direito seja assegurado aos estudantes que estão entre 4 e 17 anos de idade. Esse marco temporal de vida como idade própria para a efetivação do direito à educação flexibiliza o dever de educar por parte do poder público, e isso é mais uma estratégia a que a União se apega para participar com o mínimo dentro do financiamento da educação básica. Dessa forma, para além da limitação da obrigatoriedade restringir-se ao ensino escolar, é preciso acionar o contexto de produção da legislação educacional em favor do movimento de democratização do direito à educação. Em especial, faz-se necessário levar a efeito "o cumprimento da escolarização básica garantida, formalmente, aos cidadãos, ao contingenciar a matrícula a partir dos 4 anos de idade e ao conceder acesso gratuito ao ensino fundamental e ao ensino médio, a qualquer tempo" (LDB/1996, art. 4º).

A importância histórica e política da projeção da educação básica como processo de ensino e aprendizagem organizado por etapas e modalidades é uma das conquistas da democratização do acesso. A agenda política da garantia de uma base educacional vol-

tada ao enfrentamento das desigualdades a partir das pautas apresentadas pelos segmentos em defesa da educação fez emergir com a Constituição um campo de produção de saberes e lutas nos fóruns de defesa do dever do Estado na oferta gratuita da educação básica, com regulamentação do regime de colaboração e do Sistema Nacional de Educação (SNE) a partir do PNE.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm.

BRASIL. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm.

BRASIL. *Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. *Resolução CD/FNDE n° 6, de 24 de abril de 2007*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n6_240407_proinfancia_medida18.pdf.pdf.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 134, p. 293-303, ago. 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GOUVEIA, Andréa B.; SOUZA, Ângelo R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. *Em Aberto*, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar*: políticas, estrutura e organização. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NEVES, Lúcia M. W. *Educação e política no Brasil de hoje*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

PINTO, José Marcelino de R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação & Sociedade*, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

PINTO, José Marcelino de R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. *Em Aberto*, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

SAVIANI, Dermeval. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 29, n. 2, p. 207-221, maio/ago. 2013.

Estruturação da política educacional

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA EDUCAÇÃO brasileira tem sido historicamente marcado por grandes discussões e lutas. Busca-se, desde o Império, guardadas as características de cada período, uma educação que possa construir um país menos desigual, proporcionando a seus cidadãos ferramentas para o exercício pleno da cidadania. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, foi um dos importantes momentos, pois já asseverava a necessidade de organização e planejamento para a garantia da unicidade necessária ao desenvolvimento de uma educação de qualidade no país. Existia um anseio por um sistema nacional de ensino que organizasse todos os sistemas educacionais e implantasse um regime de colaboração entre União, estados e municípios, de modo a pôr fim à histórica sobreposição de papéis. Isso traria clareza à distribuição de funções e tornaria a aplicação de recursos muito mais eficaz, orientando as redes na busca da esperada qualidade.

A constante luta pela solução do binômio universalização do ensino versus qualidade de ensino tem motivado o país a produzir políticas públicas, avaliações e uma grande variedade de processos e políticas que permitam essa expansão de modo coordenado. Nos últimos anos vimos a criação de um sistema de financiamento da educação, inicialmente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), posteriormente com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e, a partir de 2021, com o novo Fundeb, além de um sistema nacional de avaliação com a produção de um indicador de qualidade, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Ideb. Todas essas iniciativas contribuem, sem dúvida, para a melhoria da educação nacional. A elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE) foi uma iniciativa importante para que estados e municípios pudessem elaborar, à luz de tal documento, seus planos subnacionais. Percebe-se ainda uma desconexão entre estes, os planejamentos das redes e os planos de governo, realidade amplamente constatada na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) em seu quarto ciclo. A maturidade das redes seria alcançada mais rapidamente se houvesse uma coordenação nacional, um

marco legal para que esses processos pudessem ser reunidos dentro de uma mesma política nacional. A educação de qualidade tem sido uma das grandes lutas da Undime desde seu surgimento, em 1986, e o acompanhamento da evolução das políticas públicas e dos marcos legais é parte de sua missão.

Esta parte do livro, com capítulos assinados por Luiz Fernandes Dourado e Walisson Mauricio de P. Araújo, Denise Carreira e Geraldo Grossi Junior, discute o processo de luta das minorias por educação, bem como os grandes desafios para a construção de planos nacionais após a Constituição de 1988, abordando sua discussão, construção e defesa e a organização da sociedade em busca de identidade nacional para a formação das novas gerações. Trata dos avanços na busca da consolidação de um Sistema Nacional de Educação por meio da construção dos planos subnacionais dos entes federados e a importância da construção de políticas indutoras que possam, sem prejuízo de sua autonomia ou da qualidade, garantir a interconexão de ações e a criação de mais políticas públicas de Estado em detrimento de políticas de governo. Enfoca ainda a luta das entidades como a Undime e o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) para a proteção dessa construção, apontando caminhos e alertando para a necessidade cada vez mais premente do controle social para assegurar a autonomia e a consecução da vontade popular para uma educação brasileira que reflita as necessidades do povo e que construa um país cada vez mais democrático, que garanta a cidadania a toda sua população.

MARCELO FERREIRA DA COSTA

Vice-presidente nacional da Undime e da Undime Goiás e dirigente municipal de Educação de Senador Canedo (GO). Graduado em ciências biológicas com especialização em educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), mestre em medicina tropical pela Universidade Federal de Goiás e especialista em estatística e avaliação pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Leciona nos cursos de biologia e medicina da PUC-GO. Conselheiro e presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-Fundeb) estadual de Goiás desde 2017, é também membro do Fórum Nacional de Educação e pesquisador em ensino de ciências pela PUC-GO.

Organização do Sistema Nacional de Educação

UMA AGENDA PRIORITÁRIA

LUIZ FERNANDES DOURADO

Professor titular e emérito da Universidade Federal de Goiás. Doutor em educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pós-doutor pela École des Hautes Études en Siences Sociales (Paris). Membro da Coordenação Executiva do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE).

WALISSON MAURICIO DE P. ARAÚJO

Orientador educacional pela Universidade de Brasília (UnB), pós-graduado em políticas públicas de educação pela Escola Nacional de Administração Pública e em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas. Mestre em educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG) na linha de pesquisa estado, políticas e história da educação.

Introdução

Em um contexto de reformas aligeiradas, focalizadas, arbitrárias e restritivas no tocante à garantia do direito à educação (concebida com a mais ampla abrangência) observadas nos últimos anos, a necessidade de um Sistema Nacional de Educação (SNE) ganha, novamente, centralidade e relevo. Em meio à pandemia,[1] durante a qual se evidenciou a ausência de coordenação nacional, de espaços de pactuação federativa e de diálogo social para assegurar diretrizes e protocolos sanitários ótimos e um retorno seguro às aulas em um país federativo como o nosso, a discussão do tema se faz ainda mais necessária, ressaltando-se o esforço de vários espaços político-pedagógicos, em especial o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e a Undime, para avançar na perspectiva de institucionalização do SNE com base em ativos construídos historicamente.

A ausência de um SNE, em sentido próprio e com normas de cooperação e arenas federativas de caráter vinculante, traz como consequência uma evidente fragilidade na organização da educação brasileira. O país não dispõe de referenciais e parâmetros de qualidade válidos e pactuados para toda a sua extensão territorial; os programas criados, muitos deles sem diálogo, às vezes são concorrentes ou sobrepostos e, então, descontinuados. São, ainda, enormes desafios nacionais a construção de processos de negociação entre gestores (em arenas federativas próprias e legítimas) e o necessário diálogo social na construção de políticas públicas educacionais, além da implantação de um financiamento justo e equilibrado para assegurar o direito à educação. O SNE é, assim, um tema de grande complexidade, marcado por muita divergência e polarização ao longo do último século, dadas, também, as visões e concepções distintas sobre educação.

1. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do presidente da República encaminhada por meio da mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm.

Como contribuição ao debate nacional, é importante abordar os impulsos históricos que dão densidade à questão (como as tentativas de regulamentação e as discussões processadas pelas conferências) e o conjunto de movimentos e proposições mais recentes sobre a matéria e as tensões a ela intrínsecas – movimentos, portanto, que reforçam a importância do SNE na direção da ampliação do direito à educação com qualidade social para todos, todas e todes, dever de gestores e gestoras do país inteiro e, obviamente, reivindicação legítima da sociedade. É indiscutível a necessidade de avançar na ampliação do papel do Estado na expansão e universalização do direito à educação. Esse desafio exige exercício da pactuação interfederativa e um modelo de financiamento orientado para a qualidade e para a efetiva participação, alguns dos pilares de um SNE.

SNE: histórico e concepções

O diagnóstico crítico do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932 (BRASIL, 2010), é assertivo ao contextualizar, à época, suas diretrizes para uma almejada política de Estado para a educação nacional. De maneira decidida, sublinhava a "sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias" (*ibidem*, p. 33). Para os Pioneiros, os esforços nacionais para aperfeiçoar o sistema educacional não poderiam dispensar a unidade de plano e o espírito de continuidade, pressupostos absolutamente válidos e atuais para um Sistema Nacional de Educação neste momento histórico.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova denunciava a fragmentação das reformas do ensino e sinalizava uma organização sistêmica da educação nacional fundada na doutrina federativa e descentralizadora, a presidir a tentativa de "organização da Educação nacional" com unidade e maior colaboração e interação entre esferas federativas. Saviani (1997) situa o tema do SNE fazendo referência à Constituição de 1934, a primeira Carta Constitucio-

nal, estabelecida no contexto do Manifesto, que estabeleceu como competência privativa da União "traçar as diretrizes da Educação nacional", fixar o Plano Nacional de Educação (PNE) e coordenar e fiscalizar sua execução em todo o território nacional.

> *É evidente que se visava a implantação de um Sistema Nacional de Educação. Com efeito, previam-se normas nacionais, um plano nacional, uma coordenação e fiscalização da execução em âmbito nacional e um colegiado nacional para elaborar o plano e encaminhar a solução dos problemas educativos do país. (SAVIANI, 1997, p. 9).*

Conforme sinalizado em outra oportunidade (DOURADO; ARAÚJO, 2018b), após o Manifesto dos Pioneiros veio o Estado Novo, e os desdobramentos potencialmente benéficos de diretrizes nacionais e do PNE foram sobrestados.

Nas décadas de 1940 e 1950, o debate sobre a democratização da educação e da escola ganhou novos contornos. Educadores novamente redigiram um texto, mais de 25 anos depois (BRASIL, 2010, p. 73), sob a asserção "Mais uma vez convocados: Manifesto ao povo e ao governo".[2]

> *A extraordinária expansão quantitativa, provocando um rebaixamento de nível ou qualidade do ensino de todos os graus; a extrema deficiência de recursos aplicados à educação (e, como já escreveu um de nós, "não há educação barata como não há guerra barata"); o excesso de centralização; o desinteresse ou, conforme os casos, a intervenção tantas vezes perturbadora da política; a falta de espírito público, o diletantismo e a improvisação conjugaram-se, nesse complexo de fatores, para criarem a situação a que resvalou a educação pública no país. (BRASIL, 2010, p. 73).*

2. Manifesto dos Educadores, janeiro de 1959. Redigido por Fernando de Azevedo e publicado em vários órgãos da imprensa em 1º de julho de 1959.

Esse novo fôlego crítico-mobilizador em torno da educação nacional foi interrompido pelo golpe militar de 1964, que promoveu alterações em contraposição a tais movimentos e, sobretudo, secundarizou o debate sobre a instituição de um Sistema Nacional de Educação ou, mais precisamente, sobre os esforços intelectuais, técnicos, legais e políticos para dar tratamento à educação como questão nacional e direito inalienável, a alcançar todas as pessoas.

Pode-se afirmar que nesses movimentos históricos o eixo estruturante foi a luta pela laicidade do ensino, pela institucionalização e expansão da escola pública, pela igualdade de oportunidades no acesso à escolarização e por maior participação do Estado na assunção da oferta universal e gratuita de ensino, eixo que mobilizava vigoroso polo de entidades e educadores/educadoras, em oposição aos setores da educação privada e de religiosos.

A discussão sobre uma organização sistêmica para a educação nacional, assim, voltaria ao cenário no final da década de 1980, entre o debate da nova Carta Magna e as discussões em torno da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1988), em um cenário, portanto, de transição democrática, rearranjo de forças políticas e sociais e exercício de uma cidadania ativa por meio de vigorosas mobilizações por mais democracia e participação.

Dessas lutas por mais educação, notadamente por educação pública, gratuita e universal, derivou, por exemplo, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), constituído à luz das discussões da Constituinte, espaço em que se acumularam proposições relativas ao SNE e seus organismos, bem como em relação ao PNE. Tais movimentos foram centrais para que o deputado Octávio Elísio apresentasse uma versão de nova LDB praticamente ao mesmo tempo que se aprovava a Constituição, proposta que, entre 1988 e 1996, tramitou no Congresso Nacional, com prejuízo, ao fim do processo, para o capítulo "Do Sistema Nacional de Educação", seus princípios, objetivos e estruturas propostas.

Desafios inerentes à instituição de um SNE

Um regime federativo caracteriza-se, fundamentalmente, pela repartição de poderes entre instâncias governamentais, com níveis de definição legal-normativa das competências e atribuições, existência de espaços de negociação e produção de pactos, distintas capacidades de arrecadação e modelos de (re)distribuição da riqueza nacional, entre outros aspectos.

No caso brasileiro, o modelo federativo, no campo educacional, requer maior e melhor precisão (regulamentação vinculante) na definição de competências e um modelo de financiamento orientado para a garantia de padrões de qualidade válidos para todo o território (com reconhecimento das diversidades), além da abertura e institucionalização de efetivos e perenes "espaços-fóruns" federativos e de diálogo social.

Contudo, é histórica e preponderante – e esse é um obstáculo fundamental a superar – a resistência da União (e dos estados) no sentido de ampliar e assumir responsabilidades técnicas e financeiras (cooperando com os demais entes) para a manutenção e o desenvolvimento da Educação, destacando-se uma (progressiva, planejada e desejada) maior participação financeira. Também não é trivial a recusa "federal" à repartição de capacidade decisória no desenho e proposição de ações, programas e políticas no campo educacional – hoje fundamentalmente "oferecidas" aos sistemas, quando poderiam ser construídas e implementadas com estável e legítimo exercício negocial e de pactuação antecedente. O desafio objetivo, nesse caso, materializa-se na necessidade de constituição de comissões tripartites e bipartites de articulação, negociação e pactuação federativa, fundamentais para transitar da lógica atual – de adesão e transferência de encargos na execução, "de cima para baixo" – para uma lógica de exercício de tomadas de decisão conjuntas – uma enorme potencialidade democrática, fundamental para maior coordenação e cooperação na gestão da política educa-

cional em todo o país. Delinear arenas interfederativas (§§ 5º e 6º do art. 7º da Lei nº 13.005/2014), públicas, com fluxos para possibilitar oitivas, participação e controle da sociedade, é fundamental para o melhor exercício do pacto, da decisão compartilhada e da consequente perenidade de políticas públicas.

Outro desafio é assegurar, como bússola e epicentro das políticas educacionais (apenas bem-sucedidas e estáveis mediante o aperfeiçoamento do regime de colaboração), o comando constitucional que determina que é o PNE a referência de gestão e de mobilização da sociedade (em decorrência da aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009):

> *Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...].*

Esse comando do *caput* do artigo 214 é harmônico ao asseverado no parágrafo 3º do artigo 212, segundo o qual a distribuição dos recursos públicos prioriza o ensino obrigatório, a universalização, a garantia de padrão de qualidade e a equidade, nos termos do PNE (atualmente estabelecido pela Lei nº 13.005/2014). A problemática da ausência de um "Projeto Nacional de Educação", que afaste as importunas "reformas e ações pontuais" em uma direção ou outra (que confirma essa histórica tradição de rupturas, descontinuidades e protelações), se verá largamente mitigada com a existência e execução efetiva de um PNE (articulador do SNE) e de planos subnacionais a ele articulados e consentâneos, pois são planos de Estado e não de um ou outro governo, os quais abrangem mais de duas gestões transitórias, porque decenais.

Não há dúvida, por isso, que inúmeros dispositivos e algumas estratégias do PNE em vigor (Lei nº 13.005/2014), se efetivamente

encaminhadas, podem ajudar a formatar o SNE (BRASIL, 2015b): previsão e realização de conferências (art. 6º); criação de instâncias permanentes de negociação e cooperação (art. 7º); elaboração de planos decenais por todos os entes federativos (art. 8º); regulamentação da gestão democrática pelos sistemas (art. 9º); instituição de Sistema Nacional de Avaliação (art. 11º); garantia de política nacional de formação dos profissionais da educação (meta 15); constituição de fórum permanente para acompanhamento do piso (estratégia 17.1), além de medidas de valorização mais amplas; ampliação do investimento público em educação pública (meta 20); implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial e Custo Aluno-Qualidade (estratégias 20.6, 20.7 e 20.10), entre outros dispositivos "instituintes", edificadores. É importante ressaltar os limites interpostos após o golpe de 2016 na agenda do PNE como epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira.[3]

Portanto, a descontinuidade nas políticas educativas, elemento a ser enfrentado no âmbito de um SNE, será fortemente afastada com a assimilação dos planos decenais de educação como efetivos fundamentos para a instituição e materialização do sistema e como sinalizadores das políticas públicas na área.

Há, ainda, os obstáculos ideológicos trazidos por setores que não assimilam a tese da necessidade de um SNE. Estes se expressam na histórica disputa e divergência em torno da compreensão do papel do Estado e da abrangência de sua atuação no provimento e garantia do direito público subjetivo, fundamentalmente uma disputa entre os setores público e privado, este último defendendo a tese de menos regulamentação e livre-iniciativa.

Em suma, é necessária a superação: i) de uma cultura de centralização, autoritarismo e clientelismo que marca o campo educacional; ii) de enormes assimetrias entre entes federativos autônomos, com capacidades institucionais desiguais; iii) de uma histórica tradição que equipara descentralização à desresponsabilização e à transferência de encargos, em detrimento de uma descentralização qualificada; iv) de uma cultura de não estabilidade no

3. A esse respeito, ver Dourado (2017).

planejamento e ausência de pactuação federativa; v) de uma visão de Estado mínimo, não provedor do direito e de garantias constitucionais e infralegais básicas na área da educação.

Agenda instituinte do SNE reposicionada: campo rearticulado e novas proposições legislativas

As décadas de 1930, 1950, 1960, 1980 e 1990 importaram em vultosos legados, particularmente para a conformação do campo educacional e para a agenda de instituição de um SNE. Avalia-se que entre a aprovação da LDB, em 1996, e a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), em 2008, mesmo com a realização de Congressos Nacionais de Educação (Coned) e outros movimentos que merecem apreço, o tema SNE não voltou à agenda com o vigor requerido.

Deu-se lugar a medidas e reformas pontuais ancoradas em uma visão parcial das questões educacionais, baseada, sobretudo, na "implementação de uma política de avaliação fortemente centralizada, em detrimento de um sistema que propiciasse a colaboração recíproca entre os entes federados" (DOURADO, 2007, p. 927).

As conferências ao longo dos anos 2000 representaram, sem dúvida, um enorme e fundamental demarcador de uma nova etapa em torno do tema SNE, tendo em conta tratar-se de expressão democrática, plural, de articulação e diálogo entre a sociedade civil e o campo político. Assimiladas pelo poder público, elas vêm demarcando grandes desafios para o Estado e para a sociedade, e nelas a centralidade do tema tem sido recorrente, como se vê a seguir.

2008
Realização da 1ª Coneb: "A construção do Sistema Nacional Articulado de Educação".
Articuladores: Comissão Organizadora, Chagas Fernandes.[4]

2010
Realização da 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae): "Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação".
Articuladores: Comissão Organizadora, Chagas Fernandes.

2014
Realização da 2ª Conae: "O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração".
Articuladores: Fórum Nacional de Educação (FNE), Chagas Fernandes.

2018
Realização da 3ª Conae: "A consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica".
Articuladores: Fórum Nacional de Educação (FNE), Heleno Araújo.[5]

2018
Realização da 1ª Conferência Nacional Popular de Educação (Conape): "A consolidação do Sistema Nacional de Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à Educação de qualidade social, pública, gratuita e laica".
Articulador: Fórum Nacional Popular de Educação.[6]

4. Professor da educação básica, foi secretário de Educação Básica e secretário-executivo adjunto do Ministério da Educação (MEC), coordenador do Fórum Nacional de Educação (FNE) e secretário de Estado de Educação do Rio Grande do Norte.

5. Professor da educação básica, foi secretário de Assuntos Educacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e coordenador do FNE até a intervenção sobre o Fórum (após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff), já na gestão de Michel Temer, que alterou significativamente a realização da Conae de 2018. Atualmente, preside a CNTE (2017-2021).

6. "Após a publicação no *Diário Oficial da União* do Decreto Executivo de 26 de abril de

Nesse cenário mais recente, compreende-se que as conferências se expressam em um contexto alvissareiro voltado a um maior esforço de diálogo e construção de novas formas de exercício de deliberação e decisão que colaboram, inegavelmente, para a construção de uma direção política, acumulando teses, debates e um horizonte estratégico de atuação, enfatizando e declarando sempre, em seus temários e documentos-síntese, o SNE e importantes elementos a ele inerentes.

No processo de construção e acumulação, entre 2015 e 2016, o Fórum Nacional de Educação (FNE) construiu o documento "O Sistema Nacional de Educação – Documento propositivo para o debate ampliado", que foi aprovado por unanimidade no colegiado em 1º de abril de 2016 com importante nível de densidade, já que buscou sistematizar os elementos oriundos das Conaes 2010 e 2014 em relação aos aspectos estruturantes do SNE (BRASIL, 2016).

Além das conferências sob coordenação das entidades (que vieram a conformar o FNE a partir de 2010), paralelamente, ao longo desses anos, pavimentou-se um terreno cada vez mais propício para o debate e a produção de avanços concretos em torno da instituição do SNE, entre os quais: a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006, da Lei nº 11.494/2007 e do Decreto nº 6.253/2007, que tratam do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ampliando a cobertura do financiamento público e a participação progressiva da União na complementação; a aprovação da Lei nº 11.738/2008, que trata do piso salarial profissional para os profissionais do magistério; a própria criação do FNE, além da instituição da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), no Ministério da Educação (MEC), em 2011; a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Ar-

2017 e da Portaria nº 577 de 27 de abril de 2017, que, respectivamente, desconstrói o calendário da Conferência Nacional de Educação de 2018 (Conae-2018) e desfigura o Fórum Nacional de Educação (FNE), estabelecido pela Lei 13.005/2014 (Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024), entidades preocupadas com a defesa e promoção do direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todo cidadão e para toda cidadã decidiram se retirar coletivamente do FNE." Histórico disponível em: https://fnpe.com.br/conape2018. Ver também Dourado e Araújo (2018a).

ticuladas, por conversão da Medida Provisória nº 562/2012 na Lei nº 12.695/2012.

Esses movimentos, que se espraiam pelo país, notadamente por meio de conferências livres, intermunicipais, estaduais e regionais articuladas por fóruns permanentes (cuja constituição está, inclusive, também prevista na Lei do PNE, na estratégia 19.3) e populares de Educação, reverberam no Legislativo com inúmeras proposições materializadas em diferentes legislaturas e na atual, com vistas à instituição do SNE e à regulamentação da cooperação federativa.

53ª legislatura (2007-2011)

Projeto de Lei nº 8.035/2010, de autoria do Poder Executivo, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências – Convertido na Lei nº 13.005/2014.

Projeto de Lei Complementar nº 15/2011, de autoria do deputado Felipe Bornier, do Partido Humanista da Solidariedade do estado do Rio de Janeiro (PHS-RJ) – Arquivado.

54ª legislatura (2011-2015)

Projeto de Lei nº 5.519/2013, de autoria do deputado Paulo Rubem Santiago, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) do estado de Pernambuco (PDT-PE) – Apensado ao Projeto de Lei nº 7.420/2006 e outros 21 projetos (responsabilidade educacional).

Projeto de Lei Complementar nº 413/2014, de autoria do deputado Ságuas Moraes, do Partido dos Trabalhadores do estado de Mato Grosso (PT-MT) – Arquivado/Desarquivado.

55ª legislatura (2015-2019)

Projeto de Lei Complementar nº 413/2014, de autoria do deputado Ságuas Moraes, do Partido dos Trabalhadores do estado de Mato Grosso (PT-MT) – Desarquivado/Arquivado.

Projeto de Lei Complementar nº 448/ 2017, de autoria do deputado Giuseppe Vecci, do Partido da Social Democracia Brasileira do estado de Goiás (PSDB-GO) – Arquivado.

56ª legislatura (2019-2023)
Projeto de Lei Complementar nº 25/2019, de autoria da deputada professora Dorinha Seabra Rezende, do partido Democratas do estado de Tocantins (DEM-TO) – Em tramitação.
Projeto de Lei Complementar nº 47/2019, de autoria do deputado Pedro Cunha Lima, do Partido da Social Democracia Brasileira do estado da Paraíba (PSDB-PB) – Em tramitação.
Projeto de Lei Complementar nº 216/2019, de autoria da deputada professora Rosa Neide, do Partido dos Trabalhadores do estado de Mato Grosso (PT-MT) – Em tramitação.
Projeto de Lei Complementar nº 235/2019, de autoria do senador Flávio Arns, do partido Rede Sustentabilidade do estado do Paraná (Rede-PR) – Em tramitação.
Projeto de Lei Complementar nº 267/2020, de autoria das deputadas Rose Modesto, do Partido da Social Democracia Brasileira do estado de Mato Grosso do Sul (PSDB-MS), e Mara Rocha, do Partido da Social Democracia Brasileira do estado do Acre (PSDB-AC) – Em tramitação.

Como se observa, há uma salutar pluralidade de autoria e também quanto à compreensão do que estabelece o comando constitucional: exige-se quórum qualificado, pois trata-se de uma resposta legal ao parágrafo único do artigo 23, que pede lei complementar com caráter vinculante em relação aos entes federativos (como o é a Lei de Responsabilidade Fiscal), por ser mais estável que uma lei ordinária (mais fácil de ser modificada ao sabor dos governos, inclusive por uma medida provisória, por exemplo). A relatoria dos projetos está a cargo do deputado Idilvan Alencar, do Partido Democrático Trabalhista do estado do Ceará (PDT-CE), e do senador Dário Berger, do Movimento Democrático Brasileiro do estado de Santa Catarina (MDB-SC).

Tais proposições se conectam, nesse cenário, com as deliberações das últimas conferências, que, reitera-se, representam forte expressão da organicidade de diversos estratos sociais que vêm se mobilizando em torno do tema. As demarcações dessas conferências e as medidas legislativas e executivas no campo educacional representam, assim, na atualidade, importantes ativos. É por isso

que se reafirma a relevância de que se cumpram mais comandos do Plano Nacional de Educação:

> *Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.*
>
> *[Estratégia] 20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.*

Contudo, Saviani, ainda em 2010, ressalvara que não se deveria dispor, ao tratar do SNE, de apenas uma "lei arcabouço" para acomodar as distintas realidades já existentes (unidades federativas autônomas, sem procedimentos de trabalho comum; instâncias de articulação interfederativas; regras e diretrizes comuns, legítimas e válidas por todo o território nacional; etc.). Demarca o autor:

> *Trata-se de construir um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. (SAVIANI, 2010, p. 384).*

Ele sinaliza, desse modo, uma legislação que contemple tanto novos organismos vivos, de natureza interfederativa e com representatividade e legitimidade social, como melhor delineamento das prerrogativas e atribuições federativas com vistas à garantia do direito, enfrentando e encaminhando temas sensíveis, com padrões de qualidade delimitados.

SNE: alguns temas e (em) disputas

Como já realçado, o caráter vinculante do PNE na articulação do SNE e o reconhecimento de seu lugar na conformação da unidade nacional como instrumento e referência pactuada de gestão e mobilização da sociedade não devem ser secundarizados. A recusa ao PNE e planos consentâneos como norte das políticas educacionais pelo território nacional em favor de políticas episódicas é elemento que desavia a agenda de instituição do sistema.

É importante que a proposição regulamentadora a ser aprovada preveja prazo determinado para que os sistemas de ensino se (re)organizem em decorrência da nova "organização da Educação nacional", na forma da lei complementar. Instâncias bipartites, conselhos de educação com amplas atribuições, fóruns de educação com diversa e plural representação, novas normas operacionais básicas para a implementação de programas, políticas e ações (em diálogo federativo) requererão invariavelmente reorganização dos sistemas pelo país.

Um tema que já há alguns anos vem sendo criticado e que consta no cenário é a previsão de organismos juridicamente frágeis e politicamente controversos, como os Arranjos de Desenvolvimento da

Educação (ADE),[7] uma vez que, outrossim, é preciso estabilidade e transparência dos pactos e não terceirização para assessorias e consultorias privadas. São necessários instrumentos jurídicos fortes, permanentes, transparentes e públicos. Assim, planos regionais, consórcios e outras formas de organização podem ser instrumentos operativos mais bem assimilados em uma proposição pactuada no parlamento.

A consideração às lutas identitárias e diversidades na proposta de SNE também merece ser salientada. É o caso de quando se trata dos povos indígenas e das pessoas com deficiência, em que se destacam, por exemplo, a questão dos territórios etnoeducacionais e a conformação de unidades administrativas próprias para a condução das políticas para a educação escolar indígena e os processos de escolha de dirigentes, bem como a ratificação de uma política inclusiva em escolas comuns no tocante à educação especial.

Uma proposição de SNE que prospere sem "dar mais um passo" em relação ao Custo Aluno-Qualidade como parâmetro de financiamento (com mecanismos que avancem na busca de maior participação da União) merecerá ser ressalvada.

De igual maneira, é tema relevante a ser incorporado a questão atinente à avaliação – necessariamente uma concepção ampla de avaliação, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), tal qual demarcam o PNE e a legislação no campo da educação superior, já bastante consolidada.

O reconhecimento dos conselhos de educação com mais amplas funções (deliberativas, consultivas, propositivas, fiscalizadoras e de controle social) também precisa encontrar eco na regulamentação em discussão, devendo ser demarcadas as necessárias condições mínimas de funcionamento dessas instâncias colegiadas. Do mesmo modo, não se pode afastar a ideia de coordenação normativa, com uma instância de consulta regular para a articulação e diálogo entre Conselho Nacional de Educação (CNE), conselhos estaduais, distrital e municipais.

7. Sobre o tema, consultar Abicalil (2013), Araújo (2012) e Brasil (2015a).

Outro avanço importante da Lei do PNE que pode ser incorporado e "estabilizado" na lei complementar em referência é a diretriz de vinculação entre os instrumentos de planejamento (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) válida para as três esferas federativas, visando o compulsório cumprimento das metas constantes dos planos de educação.

Uma legislação, portanto, com vigor e em sentido próprio deverá tratar de questões curriculares, de condições básicas para o funcionamento das instituições educativas, de parâmetros de qualidade, da valorização profissional, da avaliação, do financiamento, da gestão democrática, entre outros aspectos. E terá de ser desdobrada e especificada em normas de cooperação para o exercício de competências comuns na oferta educacional, nos três níveis de governo, detalhando responsabilidades (quem faz o quê, com quem e em que condições), com quais regras e com quais responsáveis pelas decisões, sendo estas tomadas de maneira conjunta e viabilizadas, notadamente, pela ampliação da responsabilidade da União, considerada a capacidade dos diferentes entes com vistas à ação supletiva (financeira ou técnica).

Considerações finais

Há, nos últimos anos, uma notável e importante retomada dos esforços em direção à instituição do SNE, tanto pela sociedade em geral como, de modo consistente, pelo parlamento. As formulações legislativas e propostas mais recentes se conformam após longos processos de construção que se desdobram desde as teses históricas do Manifesto dos Pioneiros, passando por novas articulações da sociedade civil no âmbito das conferências (com repercussões nos governos). Portanto, todo um conjunto sinaliza o amadurecimento do tema e uma possibilidade concreta de avanço legislativo na regu-

lamentação da cooperação federativa em educação e na instituição do sistema, se conseguirmos efetiva mobilização da sociedade civil e de seus canais de expressão e proposição.

Uma proposta relativamente pactuada apresentada na forma de um substitutivo que considere as diferentes proposições em ativo é possível, mas se vê sobremaneira constrangida e obstaculizada pelo atual contexto governamental e em razão de proposições em sentidos diversos, como educação domiciliar e escolas cívico-militares.

A delimitação da proposta de SNE e a implicação dos entes federativos na garantia do direito à educação nesse sistema devem ser orientadas, indiscutivelmente, pela Constituição, pelo PNE e pela LDB, ratificando-se uma proposição cujo núcleo comum seja a base produzida pelas conferências e entidades nacionais do campo educacional até aqui, como as propostas do FNE e seus desdobramentos.

Um sistema democrático com dimensão organizativa, coordenadora e integradora sugere e reivindica maior presença do Estado e ação do poder público na ampliação do direito à educação para todos, todas e todes, sobretudo da esfera federal, notadamente no financiamento solidário e cooperativo da política educacional por todo o território.

Ativos políticos nos últimos períodos e nesta nova legislatura (2019-2023) merecem atenção e reflexão. Desse modo, o engajamento e o estímulo a maior participação de dirigentes de Educação são, especial e necessariamente, muito salutares. É possível, portanto, avançar, obter consensos e desdobrar um modelo jurídico-cooperativo para a educação que venha acompanhado da ampliação do número de sujeitos políticos capazes de deliberar e decidir. Dessa maneira, as discussões sobre o SNE precisam prosperar, e as negativas para tornar o PNE referência de gestão e mobilização da sociedade em favor de reformas arbitrárias e parciais que vêm sendo encaminhadas têm de ser sobrestadas.

As forças vivas da sociedade, as referências e as entidades representativas do campo educacional, entre as quais a Undime e o FNPE, devem tomar para si essa tarefa histórica, obrigatória, urgente e necessária, que é lutar para instituir o Sistema Nacional de Educação no Brasil.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. *Educação & Sociedade*, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul./set. 2013.

ARAÚJO, Gilda. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 28, n. 2, maio 2012. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/37419.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de novembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. *O Sistema Nacional de Educação*: documento propositivo para o debate ampliado. Brasília: FNE, 2016. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/doc/OSistemaNacionaldeEducacaoMinutaPreliminar.pdf.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014.

BRASIL. *Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. (Coleção Educadores).

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório final do GT-ADE*: Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012. Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação de regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2015a. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_GT_ADE_jul_15.pdf.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Instituir um Sistema Nacional de Educação*: agenda obrigatória para o país. Brasília, 2015b. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Plano Nacional de Educação*: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária; Anpae, 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; ARAÚJO, Walisson Maurício de Pinho. Do FNE ao FNPE: a CONAPE como resistência. *Retratos da Escola*, v. 12, n. 23, p. 207-226, 2018a.

DOURADO, Luiz Fernandes; ARAÚJO, Walisson Maurício de Pinho. Sistema Nacional de Educação: agenda estratégica em um contexto de disputas entre projetos educacionais. *In*: OGIBA, Sônia Mara M. (org.). *Garantia do direito à Educação*: monitorando o PNE – Lei nº 13.005/2014. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018b.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação*: LDB – trajetória, limites e perspectivas. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 1997. (Coleção Educação Contemporânea).

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010.

Plano Nacional de Educação

DOS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO A INSTRUMENTO DE LUTA POLÍTICA

DENISE CARREIRA

Coordenadora institucional da Ação Educativa e relatora nacional de direitos humanos da Plataforma DHESCA. Feminista antirracista, é mestre e doutora em educação pela Universidade de São Paulo (USP) e professora de política educacional. A convite de Malala Yousafzai, integra a Rede Internacional Gulmakai, que reúne ativistas e pesquisadoras comprometidas com a promoção do direito humano à educação de meninas e mulheres. Foi coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e fundadora da Coalizão Direitos Valem Mais e da Iniciativa De Olho nos Planos. A Iniciativa De Olho nos Planos (www.deolhonosplanos.org.br) foi impulsionada pela Ação Educativa em 2013 para estimular a construção e o monitoramento participativo dos Planos de Educação. Conta atualmente com os seguintes parceiros: Undime, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

POR QUE LUTAR PELO PLANO NACIONAL de Educação? Depois de todos os ataques sofridos após o golpe institucional de 2016, entre eles a aprovação do Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95), e seu esvaziamento completo pelo governo Jair Bolsonaro, devemos manter o PNE 2014-2024 em nossa agenda política? Ele ainda faz sentido? Este texto busca enfrentar essas questões na perspectiva de afirmar a importância estratégica do Plano Nacional de Educação (PNE) como instrumento de luta política em defesa do direito humano à educação, sob intenso ataque, e pela retomada do investimento em uma política de Estado comprometida com a educação pública de qualidade em nosso país.

Com seus avanços, omissões, ambiguidades e limites, o PNE aprovado em junho de 2014 pelo Congresso Nacional como Lei nº 13.005 é o que de mais avançado a sociedade brasileira produziu nas últimas décadas como política de Estado, fruto de intensas disputas e embates e de um esforço suprapartidário. Por política de Estado compreendemos uma política de médio e longo prazos que busca enfrentar um dos desafios históricos da sociedade brasileira: a descontinuidade das políticas públicas – em especial, da política educacional. Não há como enfrentar nossas profundas desigualdades educacionais e avançar rumo à educação de qualidade efetivamente para todas as pessoas sem fortalecer um planejamento de médio e longo prazos com metas precisas e condições adequadas de financiamento.

Na contramão disso, há o violento e coordenado projeto em curso do governo Bolsonaro e de sua política econômica de austeridade, traduzida em profundos cortes de recursos das políticas sociais e ambientais, na destruição dos instrumentos de planejamento estatais e na desregulamentação acelerada de conquistas constitucionais, uma atuação comprometida com a redução drástica da capacidade do Estado de proteger a população no contexto da pandemia da covid-19, de garantir direitos sociais e de preservar o meio ambiente e os bens comuns dos interesses privatistas.

Neste artigo, percorreremos um caminho no qual abordaremos:

- a história do planejamento educacional no país, com suas idas e vindas, em uma "dança" de avanços e retrocessos ao longo das últimas décadas;
- o PNE 2014-2024: sua construção conflitiva e um balanço das conquistas, lacunas e derrotas expressas no texto legal;
- o estágio atual de implementação do plano: o que conseguimos até agora;
- os ataques e as ameaças ao PNE 2014-2024 em um contexto de desfinanciamento das políticas públicas e de crescimento da atuação ultraconservadora antidireitos; e
- a proposição de uma agenda política em prol da retomada do planejamento educacional no país com condições efetivas para sua implementação e que considere os efeitos de médio e longo prazos da pandemia da covid-19 – uma agenda comprometida com a garantia do direito à educação de qualidade e com a promoção de uma cultura democrática e de direitos humanos que barre o projeto autoritário vigente em favor de um projeto radical de justiça racial, social e ambiental em nosso país.

Uma história que vem de longe

Desde os tempos pós-Independência do Brasil, a ideia de um planejamento de longo prazo para a educação esteve presente nos discursos da elite branca, que afirmava ser a educação estratégica para seu projeto civilizador eurocêntrico e eugenista,[1] destinado a

1. A eugenia alicerçou teorias racistas difundidas no século 19 e nas primeiras décadas do 20. Com falsas bases científicas, o movimento eugenista defendia a superioridade genética de pessoas brancas em relação a outras etnias e grupos raciais. O pensamento

branquear um país formado em sua maioria por população negra escravizada.

Segundo Cury (2002), esse discurso não se traduzia em políticas e ações concretas, fazendo com que o país restringisse o acesso à educação primária, mesmo após a aprovação da Lei de Instrução Geral de 1827. Tal situação contrastava com a de países vizinhos como a Argentina[2] e o Uruguai, que na década de 1830 já garantiam o acesso à educação primária a cerca de 80% da população, enquanto o Brasil não chegava a 30%.

A influência do chamado "medo branco" (AZEVEDO, 1987), em especial de que a educação fortalecesse as condições de reação da população negra a uma ordem escravocrata, contribuindo para processos revolucionários como o ocorrido no Haiti (1791-1804), foi um dos fatores decisivos para a não configuração de uma política de expansão da escolarização no país ao longo do século 19 e início do 20. Dessa forma, é possível afirmar que o projeto tardio e errático de constituição de uma política educacional no Brasil, que emergiu apenas em meados do século passado, foi marcado profundamente pelo racismo contra populações negras e indígenas e pela exclusão sistemática dos setores mais pobres da população.

Diante da negação do acesso à escolarização e sob a marca da resistência a uma educação usada pelo Estado brasileiro para dominar, "civilizar", integrar, negar e destruir tradições, culturas, ciências, conhecimentos, coletivos negros, indígenas, de mulheres, de setores populares, entre outros, desenvolveram inúmeras experiências educativas em quilombos, fazendas, irmandades negras, terreiros, aldeias, organizações operárias, grupos culturais com

eugenista foi decisivo para a estruturação de políticas de segregação nos Estados Unidos, na África do Sul e em outros países; de políticas de branqueamento no Brasil por meio do estímulo à imigração europeia no século 19 e começo do 20; e do holocausto promovido pelo regime nazista da Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial, que dizimou e esterilizou pessoas judias, negras, ciganas, LGBTs e com deficiências.

2. É importante registrar que os países do Cone Sul implementaram no século 19 uma política genocida da população indígena e negra em prol do ideal branco europeu. Nessa perspectiva, destaca-se a chamada Campanha do Deserto (1877-1885), que, por meio de expedições militares, exterminou milhares e milhares de indígenas da região e soldados negros e mestiços argentinos e estendeu o controle do território ao sul do país.

base em um sentido ampliado de educação, de formação humana e crítica, comprometido com a luta política contra os processos de dominação no país (GOMES, RODRIGUES, 2018; NASCIMENTO, 2012; SILVA, 2012).

Somente na década de 1930 a proposta de um Plano Nacional de Educação avançou, a partir da criação do Conselho Nacional de Educação (CNE) em 1931. Entre as responsabilidades do novo órgão constava a construção de uma política de educação de médio e longo prazos (AZANHA, 1995). Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova defendeu a construção de um Plano de Educação, influenciando a Constituição de 1934. A Carta Magna previu a elaboração do plano e estabeleceu pela primeira vez no Brasil uma vinculação constitucional de recursos para o financiamento da educação.

Com o golpe de 1937 e o estabelecimento da ditadura do Estado Novo, a proposta de um plano nacional, que se encontrava em fase de elaboração pelo CNE, foi engavetada, e a vinculação à educação, retirada da Constituição. Naquele momento teve início um processo que se estenderia até os dias de hoje: em todos os períodos autoritários atravessados pelo Brasil, a vinculação constitucional de recursos para a educação e a saúde tem sido atacada, restringida ou mesmo suprimida, como constatamos mais uma vez nos governos Michel Temer e Bolsonaro.

Em 1960, em um contexto efervescente de luta política no país em prol da democratização do Estado brasileiro, um novo PNE começou a ser elaborado, mas não chegou a ser encaminhado ao Legislativo. Sob a ditadura militar pós-1964, houve uma retomada do planejamento educacional, mas com um viés centralizado e tecnocrático vinculado ao projeto desenvolvimentista do governo militar, sem a participação de profissionais de educação e de outros setores da sociedade brasileira (BORDIGNON, 2009). Tal planejamento ocorreu em um contexto de repressão às entidades sindicais, aos movimentos sociais e a qualquer forma de organização que questionasse o regime.

Redemocratização: Constituição, LDB e PNE (2001-2010)

No período de redemocratização do país, não só o planejamento educacional, mas também o conjunto das políticas sociais ganharam força, em uma perspectiva que visava estimular a participação social. Como fruto da atuação de movimentos sociais, entidades sindicais e, em especial, do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e de outros setores comprometidos com o direito à educação, a Constituição de 1988, em seu artigo 214, incorporou a obrigação de se estabelecer um Plano Nacional de Educação de duração plurianual (ADRIÃO; CAMARGO, 2001). No entanto, foi somente oito anos depois, em 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que se fixou o prazo de um ano para que o Executivo encaminhasse para o Congresso Nacional uma proposta de PNE.

Debates acirrados marcaram a tramitação do PNE no Congresso, em especial entre a proposta elaborada por entidades e movimentos sociais vinculados ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e a proposta do governo. Observe-se que, embora a proposta da sociedade civil tenha sido protocolada no Congresso Nacional antes da do governo, esta foi priorizada na tramitação no Legislativo federal. Um dos principais pontos da disputa entre elas se deu com relação ao financiamento educacional, que contava com a defesa de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

O PNE 2001-2010 foi aprovado, mas logo em seguida o governo Fernando Henrique Cardoso vetou a parte referente ao financiamento, que previa o investimento de 7% do PIB em educação, patamar estabelecido pelo Congresso depois das discussões ocorridas na etapa de tramitação. O veto fragilizou estruturalmente o PNE como principal instrumento da política educacional, comprometendo suas condições de implementação e fazendo com que a maior parte de suas metas não fosse cumprida.

A restrição financeira, a falta de regulamentações decorrentes do PNE e a cultura, ainda predominante na administração pública

brasileira, contrária a instrumentos de médio e longo prazos (considerados como aqueles que "engessam" os planos de cada gestão de governo) contribuíram para o esvaziamento político do plano inclusive no governo Luiz Inácio Lula da Silva, que lançou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) sem vinculá-lo à implementação do PNE.

O PNE 2001-2010 estabeleceu que municípios e estados construíssem os respectivos planos de educação decenais. No final da vigência do PNE, em 2010, menos da metade dos municípios brasileiros havia aprovado seus planos, e grande parte deles o fez com base na contratação de consultorias especializadas que simplesmente reproduziram o mesmo documento para diferentes realidades do país. Disso resultaram planos descontextualizados, elaborados sem participação social, sem diagnóstico dos problemas educacionais locais e desconsiderando propostas existentes nas comunidades.

O PNE 2014-2024: construção e balanço

O novo PNE aprovado em junho de 2014 teve como principal base para sua construção as deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010, que reafirmaram também muitas das deliberações decorrentes que a precederam, como a Conferência de Educação Profissional (2006), a Conferência Nacional de Educação Básica (2008) e a Conferência de Educação Escolar Indígena (2009).

As conferências nacionais foram anunciadas em 2003, primeiro ano do mandato do presidente Lula, como um instrumento de gestão das políticas públicas do novo governo. Na época, esse anúncio sinalizava o compromisso histórico do Partido dos Trabalhadores com o fortalecimento da democracia participativa e com a transformação da cultura política no país, na perspectiva do que

se compreendia ser a transição de um modelo tecnocrático de decisão para o democrático-popular ancorado na participação social (SALLUM JR., 2003; INESC; INSTITUTO PÓLIS, 2011). Nos oito anos do governo Lula (2003-2010), foram realizadas 74 conferências nacionais e, no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), outras 26. Ao todo, esses encontros abordaram 43 temas e envolveram mais de 9 milhões de pessoas.

A Conferência Nacional de Educação de 2010 foi a primeira a abordar o conjunto da educação: da educação básica ao ensino superior. Em suas etapas municipal, estadual e nacional, mobilizou cerca de 450 mil delegados e delegadas de todas as regiões do país e teve como tema central "Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação", em consonância com o estabelecido pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, aprovada em 2009, que removeu o impedimento legal para a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE).

Como estabelecido legalmente em outras áreas sociais e na ambiental, e ainda não concretizado na da educação, a criação do SNE[3] prevê mecanismos de articulação colaborativa entre os sistemas de ensino municipais, estaduais, distrital e federal, visando superar omissões e disputas entre os entes federados. O objetivo do SNE é promover programas e políticas comprometidos com a efetivação do direito à educação de qualidade no cotidiano da população, concretizando os princípios estabelecidos no artigo 206 da Constituição Federal.[4]

3. O SNE é objeto do Projeto de Lei Complementar nº 25/2019, de autoria da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende com relatoria do deputado Idilvan Alencar. A última versão do texto apresentada retrocede em relação ao substitutivo do deputado Glauber Braga, apresentado em 2017 e que contemplava várias das deliberações da Conae.

4. "O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade; VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal."

Em meio a acirrados debates, a Conae 2010 possibilitou a ampliação dos consensos para a construção do SNE e contribuiu decisivamente para o fortalecimento da agenda do financiamento das políticas educacionais. Entre as conquistas, a conferência deliberou pela aprovação do aumento do investimento na educação pública para 10% do PIB; consolidou o conceito do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e ampliou a participação da União no financiamento educacional; previu a maior regulação da educação privada como integrante do sistema de educação e o forte investimento na valorização dos profissionais de educação; e aprofundou o reconhecimento das chamadas políticas de diversidade em seus diferentes eixos. A conferência também aprovou a institucionalização da Conferência Nacional de Educação a ser realizada de quatro em quatro anos e a criação do Fórum Nacional de Educação com base na então Comissão Organizadora Nacional da Conae 2010.

O PNE pra Valer

Em dezembro de 2010, a proposta do PNE encaminhada pelo governo federal ao Congresso Nacional contemplou somente parte das deliberações da Conae 2010, e foi denunciada por setores organizados da sociedade civil. Em resposta a essa situação, iniciou-se um amplo movimento nacional chamado PNE pra Valer,[5] que reuniu entidades sindicais, movimentos sociais, redes da sociedade civil, instituições acadêmicas e fóruns, e a tramitação do PNE foi uma das que mais tiveram propostas, com cerca de 3 mil proposições de alteração do texto.

Por meio da mobilização junto aos parlamentares, muitas das deliberações da Conae 2010 foram retomadas. Duas grandes vitórias desse processo, em especial do movimento PNE pra Valer, foram o estabelecimento das metas de ampliação do financiamento educacional para 10% do PIB e a criação do CAQ. Outro destaque foi

5. O movimento foi impulsionado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

a meta 8 do PNE, que prevê a diminuição das desigualdades entre populações branca e negra, entre outras, configurando uma meta de equalização racial, algo inédito no planejamento educacional.

Na tramitação do PNE, o campo progressista comprometido com as lutas pelo direito à educação também sofreu derrotas, como (CARREIRA, 2017): a inclusão de parcerias público-privadas; a contabilização de parte dos recursos públicos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) nos 10% do PIB; e a limitação da gestão democrática à educação pública, não incorporando as instituições privadas de ensino – esta última mais uma derrota de uma luta que remonta ao processo constituinte, também presente na construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) aprovada pelo Congresso em 1996.

Ainda figuram como omissões e derrotas no PNE, entre outros pontos: a ausência de metas e estratégias voltadas para a educação ambiental em tempos de mudanças climáticas aceleradas; a não previsão de ações afirmativas na pós-graduação e o não reconhecimento do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais de Ensino da História e da Cultura Africana e Afro-Brasileira e da Educação das Relações Raciais (o chamado Plano Nacional de Implementação da Lei nº 10.639) como estratégia da meta 7, mantendo uma referência genérica à obrigatoriedade da implementação da LDB alterada pelas Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008; a não incorporação do princípio da laicidade na educação pública como princípio do PNE, apesar de este ter sido objeto de uma das emendas com mais assinaturas parlamentares na tramitação; e a retirada do texto do plano que evidenciava o enfrentamento das desigualdades e discriminações de gênero, raça e sexualidade.

Essa última derrota resultou da forte atuação de grupos fundamentalistas religiosos e de outros grupos vinculados ao movimento Escola sem Partido na etapa de tramitação do PNE no Senado Federal, com base no discurso falacioso da ideologia de gênero. Tal discurso – criado por setores ultraconservadores da Igreja Católica na década de 1990 como reação aos avanços conquistados internacionalmente no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres e da população LGBT – ganhou nas décadas seguintes forte

adesão de setores evangélicos fundamentalistas e de outros grupos ultraconservadores (JUNQUEIRA, 2018; CARREIRA, 2019).

No final de 2015 e ao longo de 2016, essa aliança passou a estimular notificações extrajudiciais destinadas a denunciar profissionais de educação e gestores que estivessem abordando nas escolas questões de gênero, raça e sexualidade e outras problemáticas referentes às desigualdades. Esses grupos promoveram perseguições e provocaram pânico moral com base em desinformação, manipulação, preconceito e intolerância motivados pelo uso estratégico das chamadas *fake news*, viabilizadas pelo investimento financeiro de grupos econômicos.

Além das notificações extrajudiciais, tais grupos apresentaram, em várias Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas, proposições legislativas (MOURA; AQUINO, 2020) incitadoras de censura nas escolas, de cerceamento da atividade docente e contrárias à abordagem da igualdade de gênero, ferindo normativas internacionais e marcos legais brasileiros, como a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que estabeleceu em seu artigo 8º a obrigatoriedade de as escolas abordarem a igualdade de gênero e raça como forma de prevenir e combater a violência doméstica e intrafamiliar no país.

Os ataques ao PNE: do ultraconservadorismo à Emenda Constitucional nº 95

A crescente força política de grupos ultraconservadores antidireitos na última década faz parte de um fenômeno transnacional[6] presente em vários países, contribuindo decisivamente no Brasil

6. Para saber mais, ver o *site* Gênero e Educação (www.generoeeducacao.org.br) e o documentário peruano *Gênero sob ataque* (https://generoeldocumental.com/inicio-br), lançado em 2018 no Brasil pelo Observatório Sexualidade e Política (SPW).

para o golpe institucional de 2016 e para a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Para que o país chegasse a esse quadro dramático, foi determinante a aliança de tais setores com grupos ultraliberais comprometidos com a redução da capacidade do Estado de regular a distribuição de renda e riquezas e de garantir direitos constitucionais por meio de políticas públicas.

A defesa da família tradicional, do papel "natural" e prioritário das mulheres quanto à responsabilidade do trabalho doméstico invisibilizado e do cuidado de crianças, idosos e comunidades; o controle dos corpos e da sexualidade; e a negação da ciência vieram a se articular com a adoção pelo governo brasileiro, em 2015, da austeridade econômica,[7] com cortes de recursos destinados às políticas sociais, ambientais e de ciência e tecnologia e com a descontinuidade e precarização de serviços públicos de educação, saúde e assistência social, entre outros, sobrecarregando ainda mais as mulheres, sobretudo as negras, indígenas, do campo e periféricas. Após o golpe institucional, a política econômica de austeridade é intensificada no governo Temer com a aprovação, em dezembro de 2016, da EC 95, chamada de Teto de Gastos e considerada por especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU) a medida mais drástica contra direitos sociais do planeta.

A EC 95 reduziu em valores reais os gastos sociais e ambientais da União por 20 anos e, ao mesmo tempo, não fixou limites para as despesas financeiras do governo, ampliando a drenagem de recursos públicos para o sistema financeiro e contribuindo decisivamente para o aumento acelerado das desigualdades.

Embora o Congresso Nacional tenha flexibilizado algumas regras fiscais para os gastos com a pandemia em 2020 em resposta à pressão social, a mudança foi insuficiente para garantir condições essenciais ao enfrentamento da crise sanitária e à proteção da população, levando o país a recordes de mortes, desemprego, fome e miséria.

7. Criticadas crescentemente no plano internacional, as políticas de austeridade constituem políticas de ajuste econômico que defendem que, em economias em crise, o crescimento somente pode ser retomado com a diminuição da dívida pública, por meio da redução do Estado e de cortes nas políticas sociais. Para saber mais, ver: DWECK; ROSSI; OLIVEIRA (2020).

Na contramão de grande parte dos países, em 2021 o governo brasileiro fragilizou ainda mais os instrumentos de planejamento público e intensificou as políticas de ajuste fiscal, aprovando no Congresso Nacional um orçamento reduzido – com 27% de cortes na educação, seguidos do bloqueio de R$ 2,7 bilhões para gastos da área – e a EC 109, que limitou a política de transferência de renda emergencial, aumentando os cortes de recursos das já fragilizadas políticas públicas, entre elas a da educação.

Até onde chegamos na implementação do PNE 2014-2024?

Levantamento realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação divulgado em junho de 2021, sétimo ano de vigência do PNE 2014-2024, revelou a situação de total abandono do PNE. Nenhuma das 20 metas havia sido cumprida integralmente e apenas cinco apresentavam *status* de parcialmente cumpridas – sendo que já em 2014 tais metas foram criticadas por serem pouco ousadas.

A conclusão do estudo é que 85% das metas do PNE não serão alcançadas. A três anos do fim de vigência da principal legislação da educação nacional, a estimativa é que somente seis dos 41 dispositivos de meta do PNE mensurados sejam cumpridos nos respectivos prazos. Destaca-se ainda que a não realização do Censo Demográfico 2020 em decorrência de cortes de recursos comprometerá de maneira significativa a capacidade de monitoramento da execução do PNE e de outros instrumentos de planejamento público.

Entre as cinco metas parcialmente cumpridas estão: a **meta 7**, voltada para a melhoria da qualidade educacional, que apresenta ligeira evolução em alguns indicadores, mas estagnação e retrocesso em outros; a **meta 11**, que trata da expansão da educação

profissional técnica de nível médio, que vem ocorrendo de modo precário e com ritmo de aumento de aproximadamente 50 mil matrículas ao ano, muito aquém das 296 mil matrículas anuais necessárias para cumprir o previsto no PNE até 2024; a **meta 13**, que prevê a ampliação de docentes do ensino superior com mestrado e doutorado – já superada em 2014, meta muito tímida e criticada também por não tornar precisas as exigências com relação ao ensino superior privado.

Além delas, consta como parcialmente cumprida a **meta 14**, destinada a elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de maneira a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. Em 2017, a meta de mestres havia sido superada, e a meta de doutores deve ser alcançada antes de 2024, porém os cortes de bolsas de mestrado e doutorado impactarão profundamente o número de titulados, ou seja, o de mestrandos e doutorandos que chegarão ao fim do processo.

A última meta parcialmente atingida é a **meta 15**, que visa formar, no nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica até 2024 e garantir a todos os profissionais dessa etapa formação continuada em sua área de atuação. Quanto à formação de docentes com pós-graduação, a meta deve ser alcançada antes de 2024, mas o mesmo não ocorrerá com relação à formação continuada: em 2020, dos 2.228.969 professores em atividade, 1.338.711 não haviam recebido nenhum tipo de formação continuada.

O levantamento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação revela ainda que há indicadores em estágio de regressão quando comparados aos patamares de 2014. Encontram-se nessa situação os referentes à educação integral, que perdeu entre 2014 e 2020 cerca de 15 mil escolas e quase 1,7 milhão de matrículas com jornada de tempo integral; os de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais, que teve a taxa elevada de 25% para 27% no período 2015-2018, em grande parte decorrente do desmantelamento das políticas de educação de jovens e adultos; e os das matrículas de educação de jovens e adultos (EJA) na forma integrada à educação profissional, que sofreram redução de 2,8% para 1,8% entre 2014 e 2020.

A meta mais comprometida do PNE é a meta 20, que previa a

ampliação do investimento em educação pública de modo a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB em 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB em 2024. A meta foi inviabilizada pela EC 95 e pelo aprofundamento da política de ajuste fiscal no governo Bolsonaro, fazendo da educação uma das áreas que mais sofreram cortes e bloqueios de recursos.

Destaca-se ainda a falta de regulamentação proposta na meta 20 do CAQ, mecanismo previsto na legislação que vincula o financiamento a parâmetros de qualidade para a educação básica. Defendido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação com base em proposta reconhecida pelo CNE, o CAQ foi constitucionalizado por meio da EC 108/2020, que tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Qual é a agenda?

A educação é uma das áreas mais atacadas pelo projeto autoritário que tomou o Estado brasileiro, que vem desconstruindo-a como um direito humano de todas as pessoas, como um direito constitucional. Essa desconstrução acontece não somente por meio de drásticos cortes de recursos e do estímulo à privatização, mas também pela promoção de agendas ultraconservadoras que interditam a promoção de valores democráticos comprometidos com a convivência social, com a cultura de direitos humanos e com uma educação crítica às profundas desigualdades do país.

Entre essas agendas constam: as propostas do movimento Escola sem Partido; a militarização das escolas; a defesa da educação domiciliar como forma de segregar crianças e adolescentes do convívio com as diferenças e de diminuir o investimento nas escolas públicas; os ataques à ciência, às universidades públicas e a programas como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); a

tentativa de interditar o debate sobre gênero, raça e sexualidade nas escolas; a promoção do ensino religioso confessional nas escolas públicas; e a perseguição a profissionais de educação.

Está em curso não apenas o desmonte das políticas educacionais conquistadas nas últimas décadas, mas também a reconfiguração da política educacional para a formação de sujeitos obedientes a uma ordem profundamente desigual, segregadora, sexista e racista, subservientes a uma sociedade que vê ruir direitos trabalhistas, crescer de maneira vertiginosa o desemprego estrutural e que descarta, criminaliza e encarcera grande parte de sua juventude, sobretudo a negra, como forma de conter conflitos sociais.

Em meio a tantos ataques, que tiveram impactos ainda mais agravados no contexto da pandemia da covid-19, o que fazer com o PNE 2014-2024? Apesar do esvaziamento do plano promovido pelo governo federal, é necessário mantê-lo na agenda, afirmando sua importância estratégica como instrumento de luta política em defesa do direito humano à educação e do sentido do planejamento público: não há como avançar na garantia da efetivação desse direito para todas as pessoas sem o aumento de recursos associado ao planejamento de médio e longo prazos.

Uma das facetas do negacionismo que ganharam espaço nos últimos anos é a recusa da importância do planejamento público em prol de uma ação governamental errática, incoerente e inconsistente, que despreza parâmetros públicos de qualidade e que responde a interesses privados de determinados grupos políticos e econômicos.

Considerando esses desafios, apresentam-se a seguir alguns pontos de uma agenda comprometida com o planejamento de médio e longo prazos na educação.

Manter os planos de educação vivos e fortalecer o planejamento público e a atuação em rede para o enfrentamento dos efeitos da pandemia

Vários municípios e estados brasileiros resistem ao contexto adverso e mantêm os planos de educação como os principais instrumentos da política educacional e da ação pública pela garantia do direito à educação. Em outros, os planos e demais instrumentos de planejamento em geral estão sendo totalmente desconsiderados pela gestão pública.

Mais do que nunca, é importante não somente manter os planos de educação vivos, mas também fortalecer todos os instrumentos de planejamento público e a atuação em rede nos territórios para o enfrentamento dos efeitos da pandemia. Isso deve mobilizar a atualização do diagnóstico participativo da situação educacional de cada escola, município, estado e do país, com o uso de metodologias de autoavaliação participativa; o monitoramento participativo das metas e das estratégias dos planos de educação; a pressão da sociedade civil em prol de sua implementação e de outros instrumentos de planejamento público e de estratégias de atuação em rede de proteção dos direitos das crianças e adolescentes nos territórios; a realização de conferências populares de avaliação da política educacional; e a manutenção dos legados dos planos de educação.

Uma das formas de cuidar e comunicar esses legados é por meio da contação de histórias[8] sobre a luta política local, municipal, estadual e nacional em defesa dos planos de educação e sobre o sentido do planejamento público para a melhoria concreta das condições de atendimento da população. Essas histórias precisam ser contadas e recontadas nas escolas, nos movimentos sociais e coleti-

8. Esse foi o objetivo do edital público "Planos de Educação Vivos: vamos contar as suas histórias", lançado em junho de 2021 pela iniciativa De Olho nos Planos. Mais informações em: https://deolhonosplanos.org.br/edital.

vos juvenis, nas comunidades e nos meios de comunicação de diferentes formas e com linguagens diversas e criativas (música, teatro, saraus, *slams*, fotografias, artes plásticas etc.).

Fim do Teto de Gastos e pressão por uma nova política econômica

Acabar com a EC 95, o chamado Teto de Gastos, é uma prioridade que exige união de forças da educação com as áreas sociais e ambiental e com sujeitos políticos que questionam a política econômica de austeridade e o profundo desfinanciamento[9] das políticas públicas dos últimos anos.

Criada em 2018 pela Plataforma Dhesca, a "Coalizão Direitos Valem Mais – pelo fim do Teto de Gastos e por uma nova economia" representa esse esforço intersetorial que reúne articulações nacionais vinculadas às áreas social e ambiental, fóruns e redes da sociedade civil, movimentos sociais, associações de gestores públicos, economistas, juristas, entidades sindicais e instituições acadêmicas, entre outros.

Concretamente, são dois os caminhos para dar fim à EC 95:

1. que o Congresso Nacional aprove uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) revogatória – entre as que se encontram em tramitação estão a PEC 36/2020 e a 54/2019;

9. Cf. documento técnico da Coalizão Direitos Valem Mais entregue ao Supremo Tribunal Federal em maio de 2020. Disponível em: https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DOCUMENTO_STF_Maio_2020.pdf.

2. que o STF coloque em julgamento as oito Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) que pedem o fim do Teto de Gastos, solicitação reforçada por inúmeras entidades e personalidades públicas nacionais e internacionais, como relatores especiais da ONU e Malala Yousafzai, prêmio Nobel da Paz, em carta enviada às ministras e ministros do Superior Tribunal Federal (STF) em maio de 2020.[10]

Associado a isso, a educação tem um papel fundamental de democratizar o hermético debate econômico nas escolas, nas comunidades e nos meios de comunicação, promovendo a compreensão da relação da macroeconomia com o cotidiano da população e invertendo os indicadores de sucesso do que é uma boa economia. Nós precisamos urgentemente falar de economia!

Uma boa economia não é aquela que subordina as políticas sociais e ambientais e concentra riqueza nas mãos de poucos, e sim aquela que valoriza o cuidado com a vida e o enfrentamento das desigualdades em detrimento dos interesses de grandes grupos econômicos que atuam no mercado financeiro. Um dos indicadores de uma boa economia deve estar ancorado nas condições de vida das mulheres negras periféricas e das mulheres indígenas e do campo. Se a situação delas e de suas famílias melhora, a economia está em bom rumo, porque elas são o grupo mais afetado pelas desigualdades brasileiras. Caso contrário, como no atual momento dramático do país, uma mudança radical é urgente.

Atuar pela regulamentação do Fundeb e das regulamentações do PNE

Em um contexto político extremamente adverso, a aprovação do Fundeb permanente com CAQ por meio da EC 108/2020 significou

10. A carta de Malala Yousafzai está disponível em: https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/05/2020.05.27_Letter_Supreme_Court_Brazil.pdf.

uma grande conquista de todos os sujeitos que lutam pelo direito humano à educação de qualidade no país.[11] Nem todas as demandas da sociedade civil foram contempladas na EC 108, porém os avanços são incontestáveis.

Da emenda decorreu a primeira etapa, em 2020, da regulamentação do Fundeb, que trouxe importantes conquistas, como a proibição de desvios de R$ 15,9 bilhões da educação pública para o setor privado, mas também foi marcada por omissões e derrotas relativas à maior capacidade do Fundeb de enfrentar as profundas desigualdades educacionais no país. A próxima etapa de revisão da regulamentação do Fundeb no Congresso Nacional, prevista inicialmente para ocorrer até o final de 2021, deve, em primeiro lugar, não retroceder com relação às conquistas obtidas na EC 108 e na regulamentação, o que exige vigilância e ação política articulada para que não haja o esvaziamento político de determinados avanços ou sua total inviabilização.

Entre os desafios para a revisão da regulamentação do Fundeb estão: o aprimoramento dos **Fatores de Ponderação** – com a definição de travas e prazos – para que eles correspondam ao custo real de implementação das diferentes etapas e modalidades da educação básica e possam ser utilizados como mecanismo de ação afirmativa racial e social; a **valorização da carreira dos profissionais da educação**, com o aprofundamento da definição de quem deve ser considerado "profissional de educação" para fins do Fundeb, já que na regulamentação foram incluídos nessa categoria psicólogos, assistentes sociais e profissionais terceirizados; o **aprimoramento do controle social**, inclusive do monitoramento da execução orçamentária por etapa, modalidade e área; o **detalhamento da definição do Custo Aluno/Ano Resultado (VAAR)** articulado ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), na perspectiva da equidade, em especial do enfrentamento às profundas desigual-

11. Destaca-se a atuação das entidades do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), entre elas: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Undime, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

dades raciais e sociais no país e da crítica à meritocracia e à ideia de resultados vinculada às políticas de avaliação de larga escala centradas em testes padronizados.

Destaca-se aqui a gigantesca importância das regulamentações do PNE, sobretudo, neste momento, a do **SNE** e a do **Sinaeb**. A regulamentação do SNE, em tramitação no Congresso Nacional, estabelecerá as formas de colaboração entre os entes federados, determinando mais precisamente as responsabilidades e a cooperação entre municípios, estados e União em prol da garantia do direito à educação de qualidade no país, superando um quadro de desarticulação, disputa e incoerência que marca grande parte da ação do Estado em prejuízo da população. Definirá também o vínculo entre SNE, CAQ e o Sinaeb.

A regulamentação do Sinaeb está prevista no PNE 2014-2024 e foi constitucionalizada com a aprovação da EC 108, que estabeleceu o novo Fundeb. Em 2016, o Sinaeb foi disposto por meio da Portaria nº 369, construída pela equipe do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com base em um processo participativo que envolveu diferentes atores do campo educacional. A Portaria nº 369 foi suspensa após o golpe institucional que afastou a presidenta Dilma Rousseff. A proposta expressa na portaria estabelece como objetivo máximo do Sinaeb o enfrentamento das desigualdades educacionais; é crítica ao domínio das políticas de avaliação de larga escala e de uma perspectiva de qualidade educacional ancorada em resultados de desempenho com base em testes padronizados; referencia a qualidade educacional na garantia de insumos básicos, no enfrentamento de desigualdades e discriminações e na valorização da gestão democrática, dos profissionais da educação e da diversidade; e investe na avaliação institucional, em especial na autoavaliação participativa das escolas e sistemas de ensino e de seu sentido formativo e transformador. É fundamental que a regulamentação do Sinaeb considere os acúmulos contidos na Portaria nº 369 e em seu documento orientador.

Sim à ciência, à igualdade de gênero na educação e à laicidade do Estado; não à ignorância, ao preconceito e à intolerância religiosa

A atuação contra o negacionismo da ciência, a ignorância e o obscurantismo promovidos por grupos ultraconservadores deve ser uma prioridade para os sujeitos políticos comprometidos de fato com o direito à educação de qualidade, independentemente de seus vínculos religiosos.

Esses grupos vêm, há anos, tentando dominar internamente determinadas denominações religiosas, propagando desinformação e pânico moral e impondo perspectivas autoritárias e intolerantes que estimulam ódio, discriminações e violências contra setores da sociedade, sobretudo contra a população LGBTQIA+, mulheres, pessoas adeptas de religiões de matriz africana e profissionais que promovem a educação para a igualdade de gênero, raça e sexualidade nas escolas.

Eles também ferem princípios caros a muitas religiões, como o respeito ao próximo, o amor e a tolerância. Previsto no artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito humano à liberdade religiosa representa o direito de qualquer pessoa professar e não professar uma religião e ser respeitada pelos demais. Prevê que nenhuma doutrina pode ser imposta como "verdade" para o conjunto da sociedade. Como condição para a implementação desse direito está a laicidade do Estado, que significa a separação entre Estado e religiões para que aquele esteja efetivamente a serviço do direito humano à liberdade religiosa de toda a população e não somente de um grupo, gerando opressão para os demais. É por essa razão que não apenas pessoas não religiosas, mas também várias denominações religiosas no mundo todo defendem a laicidade do Estado.

Nesse sentido, é fundamental disseminar as decisões de julgamentos unânimes do STF em 2020 que estabeleceram que a atuação do movimento Escola sem Partido e de demais grupos ul-

traconservadores contra escolas e gestões municipais é inconstitucional. As decisões também definiram que são inconstitucionais as leis antigênero estimuladas por tais movimentos que atacam os direitos conquistados de meninas, mulheres e população LGBTQIA+ e determinaram que é dever do Estado brasileiro a promoção da igualdade de gênero na educação como forma de prevenir o abuso sexual e a violência doméstica contra crianças e adolescentes.

O STF decretou ainda que crianças e adolescentes têm direito a acessar conhecimentos científicos e humanistas e outras visões de mundo para além daquelas defendidas pelas doutrinas religiosas e políticas de suas famílias – ou seja, eles não são "propriedades" de suas famílias – e que a educação não pode ser neutra politicamente, assim como a Constituição Federal não o é, ao ter como diretriz máxima o enfrentamento das desigualdades do país.

Não há educação de qualidade sem o enfrentamento do racismo

O PNE 2014-2024 avançou no reconhecimento do racismo e na definição de metas e estratégias comprometidas com seu enfrentamento, entre elas a meta 7 (focada na qualidade da educação), a meta 8 (diminuição de desigualdades educacionais entre brancos e negros e outras desigualdades na escolarização) e as metas 12, 13 e 14 (acesso e permanência na graduação e expansão da pós-graduação).

Fruto da luta histórica dos movimentos negro, quilombola e indígena, várias conquistas foram obtidas nas últimas décadas, como a alteração da LDB pela Lei nº 10.639/2003 e, posteriormente, pela Lei nº 11.645/2008; a implementação de políticas de ação afirmativa com recorte racial e social nas universidades públicas e a conquista da Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012); a construção participativa e a aprovação pelo CNE de um conjunto de Diretrizes Curriculares Nacionais;[12] e avanços em diversas outras políticas e

12. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e

programas, incluindo aqueles voltados ao direito à educação escolar diferenciada para povos indígenas e comunidades quilombolas.

Várias dessas conquistas vêm sendo esvaziadas, descontinuadas e atacadas por grupos ultraconservadores e ultraliberais e por setores econômicos que disputam as terras indígenas e quilombolas, grande parte deles defensores da chamada supremacia branca. Em 2020, as mortes de George Floyd nos Estados Unidos e de João Pedro e do menino Miguel Otávio[13] no Brasil geraram indignação e mobilizações lideradas pelo movimento negro com o *slogan* "Vidas negras importam", denunciando o genocídio sistemático de pessoas negras pelo racismo institucional.

Neste momento, é fundamental que os gestores educacionais defendam a implementação da LDB alterada pelas Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008 como instrumento essencial para a construção de uma educação antirracista, a manutenção de escolas quilombolas e indígenas em seus territórios atacados e as políticas de ação afirmativa com recorte racial e social nas instituições de educação superior. A luta contra o racismo não é somente de pessoas negras e indígenas; mas é responsabilidade de pessoas brancas[14] e do conjunto da sociedade.

Não há como barrar o projeto autoritário que destrói o direito à educação e o país sem enfrentar as relações desiguais de poder entre brancos, negros e indígenas. A educação tem papel decisivo na construção de uma cultura democrática que diga não ao racismo, ao sexismo, à LGBTfobia e a outras discriminações e desigualdades, ao fascismo que desumaniza e naturaliza hierarquias, à miséria e à barbárie que têm levado o Brasil a maior crise humanitária das últimas décadas.

Nós, educadoras e educadores que atuamos da docência à gestão educacional, em espaços formais e não formais, com diferentes

para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (2004), das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola (2012) e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica (2012).

13. A morte de João Pedro Mattos, de 14 anos, ocorreu na região metropolitana do Rio de Janeiro, e a de Miguel Otávio Santana da Silva, de 5 anos, no centro de Recife (PE).

14. Para saber mais, ver: CARREIRA (2018); CARREIRA; XIMENES; RAMOS (2021).

vinculações e visões políticas, não podemos nos omitir diante da responsabilidade histórica de dizer NÃO à destruição do país, da Constituição Federal e do presente e do futuro de nossas crianças, adolescentes e jovens. Temos a responsabilidade de retomar a árdua construção e implementação de um projeto de sociedade e de uma educação transformadora, comprometidos efetivamente com a superação de nossas profundas desigualdades e com a garantia plena dos direitos humanos e da sustentabilidade socioambiental no país.

O processo de construção e realização da Conferência Nacional Popular de Educação (Conape 2022),[15] em suas diferentes etapas (municipal, estadual e nacional), tem uma imensa importância como espaço de articulação de forças políticas e de atualização do diagnóstico da realidade educacional brasileira, de estratégias e de uma agenda coletiva comprometida efetivamente com a retomada de um projeto de democratização do direito humano à educação de qualidade no país.

15. Para saber mais sobre a Conape, promovida pelo Fórum Nacional Popular de Educação,ver:https://fnpe.com.br/lancamento-da-conferencia-nacional-popular-de-educacao-conape-2022/.

Referências

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. *Gestão, financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

AZANHA, José Mário Pires. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. *In*: AZANHA, José Mário Pires. *Educação*: temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

AZEVEDO, Célia Maria Marinho de. *Onda negra, medo branco*: o negro no imaginário das elites do século XIX. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORDIGNON, Genuíno. *Gestão da educação no município*: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009. (Coleção Educação cidadã, 3).

CARREIRA, Denise. Gênero na BNCC: dos ataques fundamentalistas à resistência política. *In*: CASSIO, Fernando; CATELLI JR., Roberto (org.). *Educação é a base?*: 23 educadores discutem a BNCC. São Paulo: Ação Educativa, 2019.

CARREIRA, Denise. *Igualdade e diferenças nas políticas educacionais*: a agenda das diversidades nos governos Lula e Dilma. São Paulo: Ação Educativa, 2017.

CARREIRA, Denise. O lugar dos sujeitos brancos na luta antirracista. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 15, n. 28, p. 127-137, 2018. Disponível em: https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2019/05/sur-28-portugues-denise-carreira.pdf.

CARREIRA, Denise; XIMENES, Salomão; RAMOS, Elizabete. Racismo e equalização: o novo Fundeb e o direito à educação escolar indígena e quilombola e em territórios de vulnerabilidade social. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, 2021. Disponível em: https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/105326.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade,

direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro Rossi; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos (org.). *Economia pós-pandemia*: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

GOMES, Nilma Lino; RODRIGUES, Tatiane Cosentino. Resistência democrática: a questão racial e a Constituição Federal de 1988. *Educação & Sociedade*, v. 39, n. 145, p. 928-945, out./dez. 2018.

INESC; INSTITUTO PÓLIS. *Arquitetura da participação no Brasil*: avanços e desafios. Brasília, DF, 2011.

JUNQUEIRA, Rogério Diniz. A invenção da "ideologia de gênero": a emergência de um cenário político-discursivo e a elaboração de uma retórica reacionária antigênero. *Revista Psicologia Política*, v. 18, n. 43, p. 449-502, dez. 2018.

MOURA, Fernanda; AQUINO, Renata. *6 anos de projetos "Escola sem Partido" no Brasil: levantamento dos projetos de lei estaduais, municipais, distritais e federais que censuram a liberdade de aprender e ensinar.* Brasília, DF: Frente Nacional Escola Sem Mordaça, 2020.

NASCIMENTO, Rita Gomes de (Rita Potyguara); OLIVEIRA, Luiz Antônio de. Roteiro para uma história da educação escolar indígena: notas sobre a relação entre política indigenista e educacional. *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 120, p. 765-781, jul./set. 2012.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfose do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 52, 2003.

SENA, Paulo. A história do PNE e os desafios da nova lei. *In*: BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2014-2024.* Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014.

SILVA, Givânia Maria da. *Educação como processo de luta política*: a experiência de educação diferenciada dos territórios quilombolas de Conceição das Criolas. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

Planos Municipais de Educação

REDE DE ASSISTÊNCIA E MOBILIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

GERALDO GROSSI JUNIOR

Professor da educação básica da Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso, licenciado em matemática com mestrado em educação pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e doutorando no Programa Educanorte pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Membro do Grupo de Pesquisa GepeEm/ObSPE da UFT; do Grupo de Pesquisa Federalismo e Políticas Educacionais da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes); da Rede de Pesquisador@s em Políticas Públicas, Estado e Formação Humana da Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat) e assessor da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) – Centro-Oeste.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, em seu artigo 214, determina que se deve estabelecer por meio de lei própria o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração. Planejar é fundamental para o aprimoramento e alcance das metas em uma organização governamental. No entanto, o Brasil, por meio de seus governantes, tem historicamente encontrado muitas dificuldades em planejar em médio e longo prazos o destino da nação. Se nos debruçarmos sobre a área da educação, a constatação é que essas dificuldades se agigantam.

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, é a primeira referência que temos sobre a necessidade da elaboração de um PNE. Seus signatários, ao diagnosticar a situação da educação brasileira, perceberam a falta de "unidade de plano" e também a "ausência de continuidade". Como solução, propuseram um "plano de reconstrução educacional".

Anteriormente a essa data, tínhamos o *Ratio atque Institutio Studiorum Societatis Iesu*, de 1599, conhecido como *Ratio Studiorum*. Tratava-se de uma coletânea utilizada pelos jesuítas para orientar seus membros que exerciam a função de docentes e era aplicada em todos os colégios jesuítas do mundo. De certa forma, apresentava os objetivos da educação e, portanto, é entendida por alguns como o primeiro planejamento da educação no Brasil. Contudo, essa interpretação não é adotada por todos os historiadores da pedagogia, de modo que assumimos aqui como primeira inciativa brasileira os ditames do Manifesto dos Pioneiros.

De 1932 para nossos dias, poucas foram as vezes em que a administração pública brasileira conseguiu produzir um PNE. Embora a Constituição Federal de 1934, em seu artigo 150, alínea "a", apresentasse como competência da União "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País", não contamos com um PNE nesse período.

O primeiro PNE brasileiro só foi construído em 1962. Não tinha força de lei e foi elaborado pelo Conselho Federal de Educação. Buscava atender à Constituição Federal de 1946 e à Lei de Diretri-

zes e Bases da Educação Nacional de 1961. Mesmo que tenha sido desenvolvida alguma ação prevista nesse plano, isso deu-se apenas no período de 1962 e 1963. Com o golpe militar de 1964, foi abandonado e substituído pelo planejamento setorial da educação, articulado ao Plano Nacional de Desenvolvimento. Chamados de Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC), foram três: o primeiro de 1972 a 1974, o segundo de 1975 a 1979 e o terceiro de 1980 a 1985 (BORDIGNON, 2011).

Nosso segundo PNE, esse com força de lei, a Lei nº 10.172/2001, teve vigência de dez anos, de 2001 a 2011, e muitos o consideram um "natimorto", pois já nasceu com nove vetos, inclusive no tocante a questões de financiamento. Nossa outra experiência deu-se no ano de 2014, quando foi sancionada, sem veto, a Lei nº 13.005, que instituiu o PNE para o período de 2014 a 2024.

A elaboração dos Planos Municipais de Educação

Os municípios brasileiros passaram a ser entes federados por meio da Constituição Federal de 1988 e, assim, assumiram algumas responsabilidades com relação à educação, necessitando também de um planejamento de médio e longo prazos.

O PNE 2001, no capítulo "VI – Acompanhamento e avaliação do plano", estabelecia a necessidade da elaboração dos planos estaduais e municipais, conforme se segue:

> *Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado*

> *quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas. (BRASIL, 2001).*

O texto, portanto, determinava a elaboração dos planos estaduais e municipais, mas não prazo para o cumprimento dessa responsabilidade. Infelizmente, não temos informações detalhadas e precisas para apurar quantos e quais municípios elaboraram planos de educação com base nesse preceito do PNE 2001. O mais próximo que conseguimos chegar desse número está fundamentado na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A Munic é um levantamento anual pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade (IBGE, 2019). Embora a Munic seja realizada desde 1999, somente a partir de 2006 é que foram solicitadas informações sobre o Plano Municipal de Educação (PME). Vale ressaltar que se trata de uma pesquisa de preenchimento voluntário e declaratório pelos municípios, de modo que possui limitação quanto aos dados obtidos. A **Tabela 1** apresenta um resumo dos resultados no período de vigência do PNE 2001. Considere-se que, nesse período, a questão sobre o PME somente foi inserida nos questionários de 2006, 2009 e 2011.

TABELA 1 – MUNICÍPIOS QUE POSSUÍAM PLANOS: 2006-2011						
Grandes regiões e unidades da federação	MUNICÍPIOS COM PLANO DE EDUCAÇÃO					
	Munic 2006		Munic 2009		Munic 2011	
	Total de municípios	Total de planos	Total de municípios	Total de planos	Total de municípios	Total de planos
Brasil	5.564	1.724	5.565	3.138	5.565	3.384
Norte	449	39	449	171	449	165
Nordeste	1.793	463	1.794	904	1.794	1.031
Sudeste	1.668	964	1.668	1.212	1.668	1.281
Sul	1.188	177	1.188	610	1.188	686
Centro-Oeste	466	81	466	241	466	221

Fonte: elaborada pelo autor.

Analisando a tabela, percebemos que o número de municípios brasileiros que declararam possuir PME praticamente dobrou, passando de 1.724 em 2006 para 3.384 em 2011, e que a região Norte tinha o menor número de municípios com planos elaborados.

Por sua vez, o PNE 2014-2024 apresenta alguns aspectos diferentes dos planos anteriores, pois incorpora a proposta de ser decenal, possui vinculação de recursos de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para sua execução e cumpre a função de articular o SNE. Destacamos também o processo de elaboração desse PNE, que se iniciou com a Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010 e passou por grandes debates no Congresso Nacional, sendo inclusive o projeto de lei que mais recebeu sugestões de alterações em sua tramitação. Em seu artigo 8º, a Lei do PNE (Lei nº 13.005/2014) determina, *in verbis*:

> *Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.*

Nesse sentido, tivemos uma grande movimentação nacional para atender a esse preceito legal e, segundo dados do *site* pne.mec.

gov.br, em maio de 2021, apenas três municípios do interior paulista e o estado do Rio de Janeiro não possuíam PME aprovado em lei.

A composição da equipe de trabalho para o assessoramento

O parágrafo 2º do artigo 8º da Lei do PNE determina que os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos entes federados estaduais e municipais sejam realizados com ampla participação da comunidade educacional e da sociedade civil. À época da aprovação da lei, o MEC contava com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), criada em 2011 por demanda da Conae 2010 justamente para estreitar as relações institucionais entre o ministério e os entes federados.

O Decreto nº 7.690/2012 estabeleceu, em seu artigo 30, as competências da Sase, entre elas a que constava no inciso II, determinando ser de sua responsabilidade "assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e os Municípios na elaboração ou adequação de seus planos de educação e no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional". Para tanto, a secretaria idealizou uma rede de profissionais que pudessem dar tal apoio aos entes federados.

Contudo, em demandas similares de serviços a serem prestados aos estados e municípios, era prática do MEC lançar um edital para a contratação de profissionais que, por tempo limitado, atuariam junto aos entes apresentando ao MEC um resultado final da demanda. A avaliação feita pela Sase constatou, no entanto, que na maioria das vezes as ações assim organizadas não deixavam legados de competência técnica nos estados e municípios. A ideia então seria constituir uma rede com profissionais da área da educação residentes nos estados e municípios em que atuariam.

A partir daí, a Sase buscou uma aproximação com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e com a Undime. Considerando que, segundo seus *sites* oficiais, ambas as entidades foram criadas em 1986, que o Consed tem a finalidade de promover a integração das redes estaduais de educação e que a Undime reúne os gestores dos 5.570 municípios, entendeu-se que as duas instituições teriam capilaridade em todos os entes federados brasileiros.

Desse modo, iniciou-se a aproximação com a apresentação da proposta de constituição da rede para o Consed em reunião realizada em novembro de 2012 em Curitiba (PR) e para a Undime em reunião em Brasília no mês seguinte (GROSSI JUNIOR; ALCANTARA; CUNHA, 2018). A proposta foi de pronto aceita pelas duas instituições e se constituiu, assim, o Comitê Tripartite Nacional, composto pelo secretário da Sase e pelos presidentes do Consed e da Undime.

Não há relatos formais da ação desse comitê nem documento de constituição, porém as deliberações sobre a rede eram feitas em pactuação entre os três representantes, e os resultados, apresentados nas reuniões nacionais do Consed e da Undime. Da mesma forma, foi proposta a criação de um comitê tripartite em cada estado da federação, constituído de um representante da Sase/MEC, do secretário estadual de Educação e do presidente da seccional estadual da Undime. No Distrito Federal, como não existe município, a relação se dava entre a Sase e a Secretaria de Estado de Educação. Também não há registros formais da constituição ou atuação desses comitês, cuja atribuição, em especial a do Comitê Tripartite Nacional, era a cooperação na elaboração de documentos, o estabelecimento do desenho e dos princípios de funcionamento da rede de assistência técnica, a efetivação de formas de atuação conjunta no *locus* de elaboração dos planos, a criação de mecanismos de mobilização e o apoio envolvendo conselhos e fóruns — tudo regido pelo princípio da autonomia federativa e estruturado com base no regime de colaboração.

Com a pactuação feita em nível nacional, realizaram-se reuniões em cada um dos estados da federação. A partir daí, a Sase iniciou o trabalho solicitando a indicação de duas pessoas por estado para

compor a rede, a qual deveria ser de comum acordo entre a Undime e a Secretaria Estadual de Educação. Todos os estados seguiram a sugestão da Sase e indicaram um representante pertencente a cada instituição.

A ideia, a princípio, era que o assessoramento fosse voltado para o Plano Estadual de Educação e para o plano de mais cinco municípios por unidade federada: o de maior e o de menor população, o de maior e o de menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e outro a critério dos representantes do Consed e da Undime estadual (sugeriu-se no mínimo cinco, mas se poderia chegar, no máximo, a dez municípios por estado).

Como mencionado anteriormente, a proposta passava pela decisão de formar competência técnica no *locus* dos estados e municípios, então o perfil dos profissionais a serem indicados deveria ser preferencialmente o de servidor público na ativa da rede federal, estadual ou municipal com formação de nível superior e conhecimentos elementares de informática, além de habilidade para trabalho em equipe, facilidade de comunicação e de expressão oral e escrita e iniciativa para mediação e resolução de possíveis situações de conflito.

O trabalho de assistência técnica prestado por esses profissionais não gerava vínculo empregatício com o MEC. A relação trabalhista era regida pelo Decreto nº 6.092/2007, que regulamenta o Auxílio de Avalição Educacional, daí serem conhecidos como avaliadores educacionais (AE). Não se tratava, portanto, de trabalho voluntário, como propõe o MEC com a publicação do Edital nº 27, de 1º de julho de 2021.

A cada ação desenvolvida, o AE apresentava um relatório. Uma vez atendida a demanda específica da ação, o documento era avaliado e aprovado pelos técnicos da Sase e automaticamente gerava, como valor máximo de cada demanda, um pagamento correspondente a R$ 1.500,00. Era da Sase a responsabilidade de determinar o formato das demandas e dos relatórios.

O processo de elaboração e adequação dos Planos Municipais de Educação para o decênio 2014-2024

O trabalho foi iniciado com a formação dos primeiros AE indicados pelo Consed e pela Undime. Contudo, de imediato a Sase começou a receber demandas de outros municípios desejando receber assistência técnica. Então, o Comitê Tripartite Nacional deliberou que os municípios deveriam fazer um ato formal de adesão à rede e, também, que seria designado um AE responsável pela assessoria a cada 25 municípios que aderissem à rede em cada estado. Isso fez com que a rede passasse a ser composta por um avaliador coordenador estadual, um avaliador supervisor geral (responsável pelo lançamento dos dados), um avaliador supervisor para cada cem municípios e um avaliador educacional para, no máximo, cada 25 municípios, perfazendo, assim, uma rede com o total de 310 avaliadores.

Para subsidiar o trabalho, a Sase e parceiros elaboraram um portal e documentos. Entre eles destacamos o *Plano Municipal de Educação: caderno de orientações*, no qual se apresentou uma proposta para a construção do PME em cinco etapas:

1. **Definir e distribuir responsabilidades.** A primeira ação seria constituir, em cada município ou estado, uma comissão de elaboração do plano.
2. **Elaborar o documento-base.** Tal documento necessariamente passaria pelo estudo do PNE 2014-2024 e pela elaboração de um diagnóstico do município e de uma minuta a ser apreciada e referendada pelos munícipes em conferência municipal.
3. **Promover um amplo debate.** Propunha-se a realização de assembleias escolares por bairros e por setores da sociedade civil organizada, visando validar o documento-base. As sugestões ao documento em cada uma dessas assembleias seriam

levadas para a conferência municipal, que seria composta por delegados pertencentes aos mais variados segmentos da sociedade. Reforçava-se que o PME deveria ser do território e, portanto, abordar os dois níveis e todas as modalidades da educação,[1] assim como todas as redes.

4. **Redigir o projeto de lei.** Após a conferência municipal, o documento aprovado voltaria à comissão municipal que produziria o PL a ser encaminhado ao Poder Executivo e, depois, ao Legislativo municipal para avaliação e transformação em lei.
5. **Acompanhar a tramitação na Câmara Municipal.** Como o PL poderia sofrer alterações no Executivo e também no Legislativo, a comissão deveria ficar atenta e disponível para esclarecer possíveis dúvidas e, assim, garantir o desejo da sociedade para a educação daquele território nos dez anos seguintes.

Um aspecto a ser valorizado no processo de construção desse material foi que sua finalização se deu de maneira coletiva com a participação de todos os AE em um dos encontros de formação.

Posteriormente, para acompanhar a evolução dessas etapas em cada município, a Sase disponibilizou no *site* um mapa que permitia saber em que estágio estava cada ente federado em seu processo de elaboração do plano de educação. Para permitir um acompanhamento mais minucioso do processo, o mapa exibia as dez fases pelas quais todos os planos deveriam passar, quais sejam:

1. Sem informação.
2. Sem comissão coordenadora instituída.
3. Com comissão coordenadora instituída.
4. Com diagnóstico concluído.
5. Com documento-base elaborado.
6. Com consulta pública realizada.
7. Com projeto de lei elaborado.

1. Para conhecer os níveis e modalidades, veja o "Título V – Dos Níveis e das Modalidade de Educação e Ensino" da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB (Lei nº 9.394/1996). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

8. Com projeto de lei enviado ao Legislativo.
9. Com lei aprovada.
10. Com lei sancionada.

Retomando a ideia inicial de criação de competência técnica nos estados e municípios, a proposta da fase 3 (comissão coordenadora instituída) constituía-se em organizar um grupo de pessoas de várias áreas da educação e segmentos organizados da sociedade civil com a responsabilidade de conduzir o processo de elaboração do plano em cada território. Era também essa comissão que recebia a assistência técnica do AE. Para auxiliá-la, sugeriu-se que se compusesse uma equipe técnica local de profissionais com capacidade para levantamento e organização dos dados educacionais do estado e/ou município, visando subsidiar o trabalho da comissão coordenadora. Com isso, ampliou-se, em cada ente federado, o número de pessoas que recebiam formação para a elaboração do plano.

O papel da Undime foi fundamental na constituição das equipes técnicas, que eram, em sua grande maioria, formadas por técnicos das secretarias municipais de Educação. Se considerarmos a qualidade e o trabalho que realizaram, podemos afirmar que, de certa forma, elas ditaram a direção para onde deveria apontar cada meta do plano municipal/estadual/distrital para estar em consonância com o PNE. Daí decorre a importância do envolvimento e compromisso de cada um dos dirigentes municipais de Educação deste país nesse processo, possibilitando a efetivação do trabalho das equipes técnicas e da comissão coordenadora.

Referências

AGUIAR, Maria Ângela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

BORDIGNON, Genuíno. *O planejamento educacional no Brasil*. Brasília, DF: Fórum Nacional de Educação, 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 6.092, de 24 de abril de 2007*. Regulamenta o Auxílio de Avaliação Educacional – AAE, instituído pela Medida Provisória nº 361, de 28 de março de 2007. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2007.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano Municipal de Educação*: caderno de orientações. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação *Sistema de Avaliações Educacionais*. Brasília, DF: MEC, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação. Brasília, DF: MEC/Sase, 2014.

GROSSI JUNIOR, Geraldo; ALCANTARA, Ronara C. A.; CUNHA, Stela F. F. O processo de elaboração e adequação dos planos de Educação e a rede de assistência técnica da Sase/MEC. *Revista Exitus*, v. 8, n. 1, p. 171-196, jan./abr. 2018.

IBGE. *Munic – Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e.

MACHADO, Maria Margarida; GROSSI JUNIOR, Geraldo. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação e nos Planos Estaduais de Educação. *Cadernos Anpae*, v. 1, 2009.

Financiamento da educação

ESTA PARTE TRATA DE UMA IMPORTANTE TEMÁTICA sem a qual todo o trabalho educativo que se propõe estará comprometido, pois falar da implementação e operacionalização da política educacional voltada para a transformação da realidade sem dúvida exige debater o tema financiamento.

A história da política de financiamento da educação no Brasil permite identificar três períodos: a) de 1549 a 1759, quando os jesuítas tiveram exclusividade na educação pública e configurou-se um afastamento da Coroa em relação ao financiamento; b) da expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha (1930), no qual ocorreu a busca de fontes autônomas, como as dotações orçamentárias dos governos dos estados e dos municípios; e c) da Constituição Federal de 1934 até a atualidade, período caracterizado pela vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação.

É importante que todo gestor educacional e os educadores, técnicos e pesquisadores da área entendam como se dá o financiamento da educação básica, pois ele revela as conquistas e defasagens do sistema brasileiro. Assim, as próximas páginas permitirão conhecer a abordagem do tema pela ótica do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que passou a compor o texto da Constituição com a promulgação da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, adquirindo, portanto, caráter permanente.

A Undime, como colegiado representativo dos dirigentes municipais de Educação dos 5.568 municípios que compõem o território brasileiro, teve atuação determinante na mobilização da classe política e da sociedade como um todo na aprovação do novo Fundeb, contando com os mais diversos apoios – educadores, defensores da causa educacional, institutos e outros órgãos que lutam cotidianamente pela oferta de uma educação básica pública de qualidade para todos.

Algumas das principais modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n° 108/2020 foram o aumento previsto na complementação da União de 10% para 23% em 2026, sua nova forma de distribuição e a definição de percentual de investimento obrigatório na educação infantil – reforços importantes para apri-

morar e conferir maior equidade à educação brasileira. Os dois próximos capítulos explicam aos dirigentes municipais de Educação de todo o país e a suas equipes as significativas alterações da nova lei. Alessio Costa Lima aborda a temática das premissas para o novo Fundeb, e José Marcelino de Rezende Pinto trata de suas potenciais implicações, principais mudanças e impactos.

As duas abordagens são, sem dúvida, uma excelente oportunidade de aprendizado que permitirá o desenvolvimento de um trabalho focado e responsável. Financiamento e gestão da educação são indissociáveis, mas, ao longo da história da educação pública no Brasil, vivenciamos a ausência de gestões eficientes que assegurassem qualidade para todos. Desejamos que todos tenham uma produtiva leitura e também uma oportunidade de aperfeiçoamento, em especial sobre a Lei nº 14.113/2020, a Lei do Novo Fundeb.

VILMAR LUGÃO DE BRITTO

Presidente da Undime Região Sudeste, dirigente municipal de Educação de Jerônimo Monteiro (ES) no terceiro mandato e membro do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo. Licenciado em pedagogia com especialização em planejamento educacional, psicopedagogia institucional e tecnologias aplicadas à educação e mestrando em ciências das religiões, atua na área educacional há mais de 30 anos, em grande parte dedicados ao campo da gestão.

Novo Fundeb

PREMISSAS E CONQUISTAS

ALESSIO COSTA LIMA

Presidente da Undime Região Nordeste e dirigente municipal de Educação de Palhano (CE). Bacharel em administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em gestão escolar, mestre em políticas públicas e sociedade e doutor em educação, linha avaliação educacional, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Membro do Fórum Nacional de Educação, foi conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação de 2016 a 2020.

Compreende-se que o excesso de recursos não garante uma educação de qualidade, mas sua escassez pode comprometê-la.

NO FINAL DOS ANOS 1990 registraram-se importantes inovações no campo da legislação educacional brasileira. Foram aprovadas duas leis que representaram um marco histórico em âmbito nacional: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

A LDB, Lei nº 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996, "estabelece as diretrizes e bases da educação nacional" (BRASIL, 1996a). À luz dos princípios educacionais da Constituição de 1988, essa lei traz um novo regramento para a educação no país, reorganizando-a em dois níveis – educação básica, formada pelas etapas educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e educação superior –, além das modalidades de ensino, dentre outras inovações e avanços.

Por sua vez, a Lei nº 9.424, aprovada em 24 de dezembro de 1996, "dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências" (BRASIL, 1996b). Ao instituir a criação de 27 fundos nos estados e no Distrito Federal, introduz uma nova dinâmica específica para o ensino fundamental no financiamento da educação.

Enquanto a LDB veio dizer o que fazer, como fazer e quando fazer, o Fundef indicou quanto fazer, ou seja, com o que fazer. A aprovação conjunta desses novos marcos legais propiciou as condições mínimas necessárias para que o país iniciasse um movimento efetivo para saldar uma dívida histórica com sua população mediante a garantia do direito à educação a milhares de crianças, jovens e adultos que ainda não tinham assegurado o acesso ao ensino fundamental. Quando comparado a outras nações no cenário mundial, o Brasil apresentava à época baixas taxas de cobertura da população em idade escolar para essa etapa, que se tornou obrigatória dos

7 aos 14 anos. Nesse sentido, a criação do Fundef foi estratégica para incentivar as redes de ensino público a ampliar a oferta de matrículas no ensino fundamental com vistas a sua universalização, o que ocorreu anos depois, na virada do milênio.

Observa-se então que uma questão central aqui posta é a relação direta e objetiva entre direito à educação e direito ao financiamento da educação como necessidade e condição para a garantia de sua oferta com atendimento a padrões mínimos de qualidade do ensino, também assegurados constitucionalmente. Dessa relação emerge a reflexão acerca da importância de existir uma vinculação constitucional de recursos mínimos para a área da educação como maneira de garantir sua oferta gratuita e inclusiva, para todos e todas, enquanto dever do Estado e direito de cidadãos e cidadãs. Vale ressaltar que essa vinculação nem sempre foi assegurada pelas Constituições e leis de diretrizes e bases anteriores. A **Tabela 1** apresenta um breve histórico de como se comportou essa vinculação para União, estados e Distrito Federal e municípios.

TABELA 1 – PERCENTUAL DE RECURSOS VINCULADOS PARA A EDUCAÇÃO POR ENTE FEDERADO, SEGUNDO O ANO DA CONSTITUIÇÃO E CADA LEI DE DIRETRIZES E BASES – 1946 A 1996

ANO	UNIÃO	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS
1946 (CF)	10%	20%	20%
1961 (Lei nº 4.024)	12%	–	–
1967 (CF)	–	–	–
1969	–	–	20% das receitas tributáveis
1971 (Lei nº 5.692)	–	–	20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
1983	13%	25%	25%
1988 (CF)	18%	25%	25%
1996 (Lei nº 9.394)	18%	25%	25%

Fonte: adaptada pelo autor a partir de documentos da Fineduca, 2021.

Como se verifica, nem sempre essa vinculação foi estabelecida, como ocorreu, por exemplo, no período de ditadura militar, quando não havia definições de percentuais mínimos de aplicação

para a União e os estados. De igual modo, nem sempre foram fixados os mesmos percentuais de aplicação, principalmente por parte da União: em 1946 esse percentual era de apenas 10%, evoluindo de maneira gradativa até chegar aos 18% mínimos atuais. Já no âmbito dos estados e municípios, que sempre tiveram maiores percentuais de vinculação, houve aumento de 20% em 1946 para os 25% praticados hoje. Esse modelo de financiamento e vinculação é bastante contraditório, pois o ente com maior poder de arrecadação, ou seja, a União, é o que contribui com o menor percentual de vinculação. Já os municípios, que têm menor poder de arrecadação, são responsáveis por maiores percentuais de vinculação e semelhantes aos dos estados, cujo poder de arrecadação também é maior.

Vale ressaltar que a vinculação de recursos mínimos para a área da educação foi uma importante conquista mantida pela sociedade brasileira na Constituição de 1988, ao estabelecer em seu artigo 212:

> *A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).*

Essa vinculação de recursos é de suma importância para garantir que os governos, nas três instâncias, destinem na execução de seus orçamentos um percentual ainda que mínimo para o financiamento das políticas públicas educacionais. É uma forma de assegurar que de fato a educação seja considerada como prioridade de investimento, haja vista que o país ainda está distante de alcançar sua universalização, bem como os padrões mínimos de qualidade desejados, conforme demonstram os resultados das avaliações locais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e internacionais, como o Programme for International Student Assessment (Pisa – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes). Feitas essas considerações gerais sobre o modelo de financiamento da educação pública brasileira, fica mais fácil

compreender a necessidade de criação de um mecanismo como o Fundef, sua lógica de funcionamento e sua finalidade.

O Fundef

O Fundef constitui-se em um fundo estadual de natureza contábil composto por uma cesta de oito impostos/transferências, a saber:

- **FPE** – Fundo de Participação dos Estados;
- **FPM** – Fundo de Participação dos Municípios;
- **ICMS** – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias;
- **IPI-Exp** – Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados;
- **Lei Kandir** – Lei Complementar nº 87/1996;
- **ITCMD** – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações;
- **IPVA** – Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor;
- **ITR** – Imposto Territorial Rural (cota-parte de 50% devida aos municípios).

O montante formado por 15% desses impostos do estado e de seus munícipios vai para um fundo específico que utiliza coeficientes de distribuição calculados com base nas matrículas de cada ente no âmbito estadual. Na prática, o fundo não gera novas fontes de recursos nem aumenta seu montante. Ele cria subvinculações, mecanismo de distribuição e de ação complementar da União para as transferências constitucionais de no mínimo 10% para os estados em que não se atinge um Valor Anual por Aluno de investimento.

O Fundef pode ser compreendido então como um grande pacto redistributivo entre o estado e seus municípios, em que alguns com maior poder de arrecadação podem contribuir com mais recursos e não receber o mesmo montante do fundo, já que a redis-

tribuição ocorre de acordo com o total de matrículas de cada rede. Sua criação, com vigência de dez anos a partir de 1º de janeiro de 1998, cumpriu seu propósito inicial, que era incentivar a abertura de novas vagas nas redes para alcançar a universalização do ensino fundamental, uma vez que a lógica de redistribuição era feita pelas matrículas, ou seja, o município que tivesse mais alunos recebia mais recursos proporcionalmente. Em um primeiro momento, esse aspecto desencadeou uma corrida por estudantes dessa etapa de ensino entre redes estaduais e municipais e também entre escolas de uma mesma rede. A competição por mais recursos evidenciou um aspecto negativo externo entre redes de ensino, pois conflitava com a lógica do regime de colaboração previsto no artigo 211 da Constituição com vistas ao reordenamento das redes por meio de um planejamento integrado e colaborativo. A disputa originou diferentes comportamentos nos estados no que tange ao processo de municipalização do ensino fundamental e à divisão de responsabilidades quanto à oferta de matrículas em suas redes para a etapa.

Outro aspecto negativo constatado foi a segregação entre professores da educação infantil e do ensino fundamental. Como o Fundef subvinculava recursos apenas para o ensino fundamental, priorizando a oferta dessa etapa, verificou-se em algumas redes tratamento diferenciado entre os profissionais, até mesmo em termos de salários e calendários de pagamento. Daí surgiu o movimento de luta pela inclusão da educação infantil no fundo.

Assim, em substituição ao Fundef, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que "regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; [...] e dá outras providências" (BRASIL, 2007).

A criação do então Fundeb veio reestabelecer o clima de instabilidade e indefinição junto às redes de ensino gerado com o fim da vigência do fundo anterior. A nova lei trouxe algumas conquistas e inovações, como:

- inclusão das matrículas da educação infantil e do ensino médio;
- manutenção da mesma cesta de oito impostos/transferências;
- aumento da subvinculação de 15% para 20% do conjunto dos oito impostos/transferências;
- manutenção do mecanismo de distribuição de recursos subvinculados pelo critério de total de matrículas de cada rede;
- instituição da Tabela dos Fatores de Ponderação, conforme a etapa, modalidade, tipo e localização do estabelecimento de ensino;
- subvinculação de no mínimo 60% dos recursos gerados a partir do número de alunos, para pagamento dos professores (relação aluno-professor), como proteção dos salários dos docentes;
- constituição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social;
- complementação da União de no mínimo 10%.

O Fundeb corroborou a implementação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que tornou obrigatória a matrícula dos 4 aos 17 anos, ou seja, da pré-escola ao ensino médio, assegurando as condições para universalização dessas etapas até 2016, conforme determina a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que "aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências" (BRASIL, 2014).

Ao longo dos 13 anos de vigência do Fundeb, as grandes discussões e embates se deram anualmente no âmbito da comissão intergovernamental constituída por cinco representantes do Ministério da Educação (MEC), suas autarquias e fundações, cinco representantes regionais do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e cinco presidentes regionais da Undime, que deliberavam sobre a Tabela dos Fatores de Ponderação para as diferentes etapas, modalidades e segmentos. Os fatores de ponderação eram utilizados para fins de cálculo e redistribuição dos recursos do fundo. A **Tabela 2** demonstra a evolução das ponderações de 2007 a 2020 resultantes dessas negociações.

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DOS FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB SEGUNDO ETAPAS, MODALIDADES E SEGMENTOS POR ANO – 2007 A 2020														
ETAPAS, MODALIDADES E SEGMENTOS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Creche pública de tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,15	1,20
Creche conveniada de tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche pública de tempo integral	0,80	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche conveniada de tempo integral	0,80	0,95	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Pré-escola parcial (pública ou conveniada)	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,05	1,10
Pré-escola integral (pública ou conveniada)	0,90	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Anos iniciais – ensino fundamental no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Anos finais – ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Anos finais – ensino fundamental no campo	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação de jovens a adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20

Fonte: elaborada pelo autor.

A tabela permite verificar que os Fatores de Ponderação variam de 0,70 a 1,30. As células destacadas sinalizam as mudanças ocorridas ao longo dos anos. No caso da educação infantil, a etapa creche pública de tempo parcial inicia-se com o fator 0,80 em 2007; a primeira alteração ocorre somente em 2014, sete anos depois, quando ele aumenta para 1,00, e a segunda, em 2019, cinco anos após a primeira, para 1,15. Isso só foi possível depois de muitos questionamentos levantados pela Undime, visto que é de notório conhecimento e senso comum que o custo dessa etapa é muito superior ao dos anos iniciais do ensino fundamental, por exemplo. Conforme mencionado no posicionamento da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) sobre a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 13/2021, a definição desses Fatores de Ponderação levam em conta apenas o quanto um lado está disposto a perder ou ganhar, sem considerar critérios técnicos de estimativa de custo, a exemplo do que faz o Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SIMCAQ), desenvolvido pelo MEC com apoio de universidades federais (FINEDUCA, 2021).

O fim do prazo de vigência do Fundeb, que ocorreria em 31 de dezembro de 2020, e a memória do clima de instabilidade e insegurança verificado por ocasião de sua aprovação em substituição ao Fundef suscitaram a antecipação das discussões sobre a criação de um novo mecanismo. Assim, já em 2015, a deputada federal Dorinha Seabra (DEM-TO) apresentou, como relatora, a proposta de texto da PEC nº 15/2015, dando início a um longo período de debates em audiências públicas realizadas na Comissão de Educação do Congresso Nacional.

As principais discussões deram-se em torno de dois pontos centrais: tornar o Fundeb uma política pública de caráter permanente, incorporando-o ao texto da Constituição de maneira definitiva e evitando assim a instabilidade na política de financiamento da educação ao fim do ciclo de cada fundo; e aumentar a participação da União em sua complementação, possibilitando elevar o Valor Anual por Aluno e, consequentemente, o montante de recursos a serem investidos na educação básica.

A esses pontos foram se somando outras questões secundárias, porém não menos importantes, sendo algumas propostas antagônicas entre si e em relação ao próprio mecanismo e finalidade do fundo. O recrudescimento dos debates resultou na PEC nº 65/2019, com relatoria do senador Flávio Arns (Podemos-PR), que incorporava alguns pontos não tratados na PEC nº 15/2015. Com o objetivo de dar celeridade à tramitação das PEC nas duas casas do Congresso Nacional, os dois relatores passaram a trabalhar por sua unificação em uma única proposta, o que resultou na PEC nº 26/2020.

Tendo em vista a proximidade do término de vigência do Fundeb e a não demonstração de vontade política interna do Congresso em priorizar a matéria, bem como a ausência do próprio MEC nos debates, iniciou-se um amplo movimento de mobilização e articulação em torno da urgência da PEC do Novo Fundeb, sem o qual haveria graves consequências para a educação pública, um verdadeiro colapso do sistema educacional, especialmente nos estados e municípios menores. Assim, vários deputados e senadores ligados à área reunidos na Frente Parlamentar de Educação se movimentaram em prol da aprovação, ainda em 2020, com o apoio de várias instituições do setor público e do terceiro setor. A Undime, que representa os dirigentes municipais de Educação dos 5.568 municípios brasileiros, foi uma das entidades que assumiram um grande protagonismo na defesa da educação pública e da criação do novo Fundeb.

Ao longo de cinco anos de intensos debates, por vezes calorosos, a Undime participou de todas as audiências públicas como convidada, debatedora ou ouvinte. Além das discussões nos fóruns formais promovidos pelo Congresso Nacional, também esteve presente em vários seminários, encontros e reuniões temáticas realizados por todo o país, sempre atenta e ativa acerca das inúmeras questões relacionadas às PEC. Apenas em 2020, a entidade emitiu dez manifestações públicas, entre posicionamentos, notas e cartas, enumeradas a seguir começando com a mais recente:[1]

1. Disponíveis em: https://undime.org.br/noticia/posicionamentos.

- *Pela salvação do Fundeb e defesa da escola pública brasileira*, carta aberta aos senadores da República, 15 de dezembro de 2020;
- *Aprovação do PL 4372/2020 de regulamentação do Fundeb na Câmara*, posicionamento público, 11 de dezembro de 2020;
- *Lei de regulamentação do Fundeb: pontos de destaque*, 16 de outubro de 2020;
- nota pública sobre proposta do governo federal que pretende usar recursos do Fundeb para financiar programa social, 29 de setembro de 2020;
- nota da Undime sobre a aprovação da PEC 26/2020, que torna permanente o Fundeb, 25 de agosto de 2020;
- *#UndimePeloFundeb*, *#JuntosPeloFundeb*, posicionamento público, 19 de agosto de 2020;
- *Vitória: novo Fundeb é aprovado!*, nota pública, 22 de julho de 2020;
- *Pela defesa da íntegra da PEC 15/15 – Fundeb permanente*, nota pública, 19 de julho de 2020;
- posicionamento da Undime pelo novo Fundeb, 16 de julho de 2020;
- *Fundeb permanente: aprovação urgente para garantir o direito à educação*, 17 de junho de 2020.

Vale ressaltar que as manifestações oficiais da Undime são amplamente discutidas e deliberadas por seu Colegiado Ampliado, formado por sua diretoria executiva e pelos 26 presidentes das seccionais de cada estado. Além de divulgadas em sua página oficial, são enviadas eletronicamente para todos os 5.568 dirigentes municipais de Educação e, dependendo da finalidade, para todos os parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além das mídias sociais da entidade – Facebook, Instagram, LinkedIn, Spotify, Twitter e YouTube.

Conforme evidencia o conjunto das manifestações publicadas pela Undime, são dez os pontos principais pelos quais luta.

1. inclusão do novo Fundeb no texto da Constituição, tornando-o permanente.
2. aumento da complementação da União, defendendo inicialmente um percentual bem maior que o aprovado.
3. instituição do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como referência para alcançar o padrão mínimo de qualidade do ensino.
4. articulação com o Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.
5. não utilização do salário-educação na complementação da União.
6. utilização exclusiva para pagamento de profissionais ativos, vedado o uso para aposentados e inativos.
7. preservação do uso dos recursos públicos para a educação pública, mantidos os critérios para conveniamento já existentes em lei.
8. instituição do sistema híbrido (VAAF/VAAT), mais redistributivo e equitativo.
9. valorização da educação infantil com maior investimento e subvinculação de recursos.
10. destinação de 15% dos recursos do VAAT para despesas de capital, permitindo a aquisição de mobiliário e equipamentos para modernização da rede.

Para contribuir com a aprovação da PEC no 26/2020, a Undime promoveu um amplo processo de conscientização dos dirigentes municipais de Educação em todo o país para que articulassem todos os professores e funcionários das redes municipais de ensino e a classe política local para envolvê-los na grande rede de conscientização da sociedade brasileira e dos parlamentares. Todo esse movimento promovido pela Undime com outras instituições resultou na aprovação quase por unanimidade da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que

> *altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações*

de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. (BRASIL, 2020a).

Campanha maior de mobilização foi desencadeada quando todos foram surpreendidos pela aprovação açodada na Câmara dos Deputados de um projeto de lei de regulamentação da emenda constitucional que não guardava nenhuma sintonia com o texto da emenda e ainda criava dispositivos que permitiriam a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, inclusive para etapas que já ofereciam atendimento universalizado. Felizmente ainda foi possível reverter a aprovação dessa lei no Senado, que, por acordo e quase unanimidade, devolveu o projeto de lei para que fosse retomado seu texto inicial e realizada nova votação. Esse esforço articulado de entidades como Fineduca, Consed, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib) e de várias instituições do terceiro setor, entre elas Todos Pela Educação e Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal, resultou na sensibilização da Câmara dos Deputados para a votação da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que "regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências" (BRASIL, 2020b).

Essa lei foi um verdadeiro presente para a educação brasileira, pois possibilitou a entrada em vigor do novo Fundeb em 1º de janeiro de 2021, visto que somente a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020 por si só não garantia a vigência do novo fundo para 2021. Com a aprovação da EC nº 108 e da Lei do Novo Fundeb (Lei

nº 14.113/2020), muitas conquistas e inovações foram asseguradas e outras introduzidas como resultado do esforço, da mobilização e da articulação de vários atores da comunidade escolar e também de setores da sociedade brasileira comprometidos com a melhoria da educação básica pública do país. Os grandes vencedores foram de fato a educação e o povo brasileiro.

De modo geral, podem ser elencadas 15 principais conquistas, inovações e/ou alterações no texto da Lei do Novo Fundeb, quais sejam:

1. passa a ser uma política permanente, incorporada à Constituição;
2. permite revisões periódicas, sendo flexível;
3. tem o CAQ como referência para o padrão mínimo de qualidade do ensino (revisão dos Fatores de Ponderação até junho de 2021);
4. mantém a exigência de uma lei específica dispor sobre o piso salarial nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública;
5. veda o uso dos recursos para o pagamento de inativos ou aposentados;
6. aumenta de 10% para 23% a complementação da União de maneira gradativa até 2026;
7. veda o uso do salário-educação para fins da complementação da União;
8. adota modelo híbrido, mantendo os 10% da complementação da União pela metodologia do Valor Anual por Aluno do Fundeb (VAAF);
9. institui o Valor Anual por Aluno Total (VAAT) em 10,5% da complementação da União, iniciado em 2,0% em 2021 e aumentando de maneira progressiva até 2026;
10. determina que o VAAT das redes de ensino será composto por (art. 13, § 3º):

    I. 5% do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb;
    II. 25% dos demais impostos e transferências;

III. cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação;
IV. parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação;
V. transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação (PDDE,[2] Pnate,[3] Pnae,[4] PNLD[5]);

11. destina 50% do valor global do VAAT para a educação infantil, cujo percentual de aplicação pelos municípios ainda será definido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) por meio do Indicador da Educação Infantil;
12. determina a aplicação de no mínimo 15% do VAAT em despesas de capital: mobiliário, equipamentos e demais materiais/bens de natureza permanente;
13. destina 2,5% da complementação da União pela metodologia do Valor Anual Aluno por Resultado (VAAR) para redes públicas que alcançarem evolução de indicadores de gestão, atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades;
14. destina no mínimo 70% de cada fundo referido (excluindo os recursos referentes aos 2,5% da complementação da União – VAAR) ao pagamento dos profissionais da educação básica em exercício efetivo;
15. estipula um prazo de dois anos para que os governos estaduais aprovem lei sobre o repasse dos 35% referentes à parcela municipal do ICMS observando, obrigatoriamente, a distribuição de no mínimo 10 pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

2. Programa Dinheiro Direto na Escola.

3. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar.

4. Programa Nacional de Alimentação Escolar.

5. Programa Nacional do Livro e do Material Didático.

Como se constata, a Lei do Novo Fundeb se apresenta com maior nível de complexidade, haja vista a diversidade de detalhes que a compõem. Assim, exigirá dos gestores muito mais atenção no planejamento e na utilização dos recursos de modo a atender a todas as subvinculações e requisitos estabelecidos.

Um de seus aspectos inovadores diz respeito às três formas de complementação da União ao Fundeb – pelo VAAF, VAAT e VAAR –, que aumentarão gradativamente a cada ano até 2026. A **Tabela 3** apresenta uma visão global da evolução dos percentuais dessas três formas de complementação.

TABELA 3 – PERCENTUAL DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB, SEGUNDO A FORMA DE COMPLEMENTAÇÃO POR ANO – 2021/2026

COMPLEMENTAÇÃO	2021	2022	2023	2024	2025	2026
VAAF	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
VAAT	2,00	5,00	6,25	7,50	9,00	10,50
VAAR	0,00	0,00	0,75	1,50	2,00	2,50
Total	**12,00**	**15,00**	**17,00**	**19,00**	**21,00**	**23,00**

Fonte: Emenda Constitucional nº 108/2020.

Na linha dos desafios postos pela nova lei, um dos maiores e mais urgentes diz respeito à definição pelas instâncias normativas quanto à definição de quem poderá ser pago com os recursos da subvinculação dos 70% destinados aos profissionais da educação, à luz do artigo 61 da LDB, conforme determina o inciso II do artigo 26 da Lei no 14.113/2020.

A definição do Indicador da Educação Infantil também enfrentará questionamentos, haja vista não existirem dados para cálculo do déficit de cobertura, consideradas a oferta e a demanda anual pelo ensino e a vulnerabilidade socioeconômica da população de 0 a 5 anos a ser atendida.

De igual modo, haverá dificuldades na aprovação, pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, da metodologia de cálculo elaborada pelo Inep e deliberada em junho para o exercício subsequente do custo médio

das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, levando em conta as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade.

Outro desafio está relacionado à definição dos critérios para distribuição dos recursos da complementação VAAR a partir de 2023 e às condicionalidades que devem ser cumpridas pelas redes:

- provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou por meio de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
- participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar avaliados pelos exames nacionais do Saeb;
- redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do Saeb, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;
- regime de colaboração entre estado e municípios formalizado na legislação estadual e em execução nos termos da Constituição Federal;
- referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

Além da definição dos critérios objetivos para comprovação das condicionalidades, a definição da metodologia de cálculo dos indicadores para o VAAR deverá considerar ainda:

- o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes nos exames nacionais do Saeb, ponderados pela taxa de participação e por medida de equidade de aprendizagem;
- as taxas de aprovação nos ensinos fundamental e médio em cada rede estadual e municipal;

- as taxas de atendimento escolar na educação básica presencial, definidas de modo a captar a evasão nos ensinos fundamental e médio.

Em que pesem alguns dos desafios mencionados para a efetiva implementação do novo Fundeb, há que se considerar o cenário como portador de novas possibilidades e oportunidades para a melhoria da dinâmica do financiamento da educação básica no país. Conforme a própria lei já prevê em seu corpo, ela necessitará passar por regulamentações complementares e atualizações periódicas que permitirão seu aperfeiçoamento para cumprir sua finalidade. Compreende-se que em 2021 inicia-se um novo ciclo na área do financiamento da educação básica no que tange à criação do terceiro fundo. Espera-se que ele traga esperanças e recursos reais, suficientes e adequados para a garantia do direito à educação para todos os brasileiros e brasileiras.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020*. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Brasília-DF, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Brasília, DF, 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm.

BRASIL. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Lei do Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

BRASIL. *Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm.

FINEDUCA. *Depois da destruição da Amazônia, agora querem acabar com a Educação*: a PEC 13/2021 do Senado e o calote à educação premiado. Posicionamento público, 1 set. 2021.

Aprendizados com o velho Fundeb

O QUE ESPERAR DO NOVO FUNDO E ONDE AVANÇAR PARA GARANTIR UM FINANCIAMENTO ADEQUADO

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO

Professor titular da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador associado à Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento à Educação (Fineduca). Tem experiência na área de política e gestão educacional com ênfase em financiamento da educação e regime federativo. Ex-presidente da Fineduca e editor-associado da revista da entidade, foi diretor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e presidente do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (SP).

Introdução

A aprovação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), agora em caráter permanente por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020, foi, sem dúvida, uma grande conquista da Undime e de todas as entidades da sociedade civil que lutam pelo direito a uma educação pública de qualidade para todos no Brasil. Além da Undime, cabe destacar a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). A ação coordenada desses vários atores, entre outros, com o apoio das consultorias legislativas da Câmara e do Senado e a liderança da deputada Dorinha Seabra e do senador Flávio Arns, sempre abertos ao diálogo, foram fundamentais para: 1) ampliar a complementação federal de 10% do valor aportado por estados, Distrito Federal e municípios para 23% em 2026; 2) vedar o uso do salário-educação como parte da complementação federal; 3) adotar o critério de distribuição híbrido, que preserva os recursos atuais da complementação VAAF[1] para aqueles entes que já a recebem e assegura maior equalização nacional da complementação VAAT;[2] 4) vedar a contabilização dos gastos com aposentadoria e pensão dos profissionais da educação como pertencentes à rubrica de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); 5) impedir a expansão da destinação dos recursos do fundo para entidades privadas sem fins lucrativos além da educação infantil e especial; e 6) constitucionalizar o CAQ[3] (art. 211, § 7º) como parâmetro para a definição do padrão mínimo de qualidade já previsto na Constituição Federal (art. 211, § 1º), mas nunca implementado.

1. Valor Anual por Aluno.

2. Valor Anual Total por Aluno.

3. Custo Aluno-Qualidade.

Feita essa breve introdução das medidas de maior impacto do novo Fundeb, cuja regulamentação ocorre ainda de modo apenas parcial (MARTINS, 2021), não atingindo a questão crítica da revisão dos fatores de ponderação, que tanto penaliza os municípios na oferta de creches, bem como as formas de implementar a nova complementação VAAR,[4] far-se-á uma análise do cenário educacional, fruto de 23 anos da política de fundos – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e velho Fundeb – iniciada de maneira compulsória em 1998, para, em seguida, trazer reflexões, necessariamente preliminares, sobre as potenciais implicações do novo Fundeb para a educação brasileira, em especial para as redes municipais, e ressaltar aspectos que demandarão eventual intervenção.

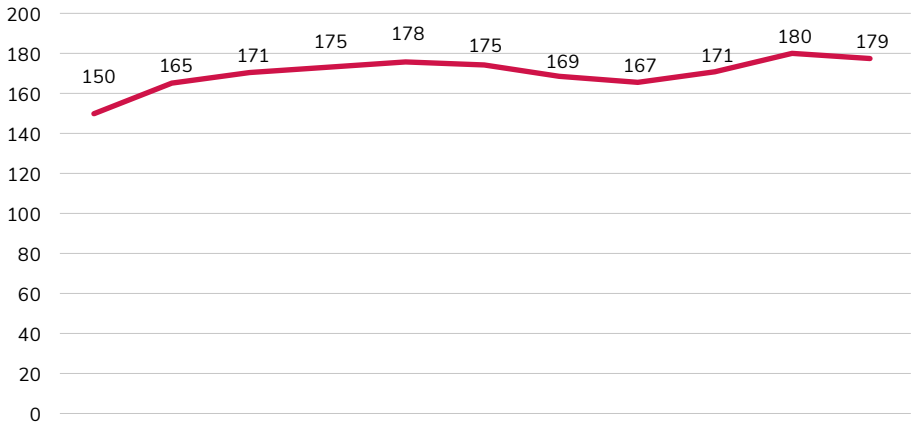
O legado do Fundeb

A princípio, é importante alertar que a política educacional brasileira apresenta uma dinâmica que vai além da política de fundos. Dois bons exemplos nesse sentido podem ser dados pela grande ampliação da educação infantil no período do Fundef, um fundo que, em sua formulação, desestimulava o investimento nessa etapa, uma vez que contabilizava apenas as matrículas no ensino fundamental regular, o mesmo ocorrendo, em menor escala, com a educação de jovens e adultos (EJA) (PINTO, 2018; PINTO, 2021). Por outro lado, a municipalização do ensino fundamental foi uma evidente herança do Fundef para o Fundeb como decorrência natural de sua lógica.

O **Gráfico 1** apresenta o montante de recursos mobilizados pelo Fundeb entre 2010, quando o fundo concluiu a fase de transição financeira, e 2020.

4. Complementação da União por resultados educacionais.

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA RECEITA DO FUNDEB (R$ BILHÕES DE JANEIRO DE 2021)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional indicam uma evolução de 19% entre 2010 e 2014, quando se inicia uma queda, atingindo a pior situação em 2017, terminando o período praticamente no mesmo patamar de 2014. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), os recursos do fundo mantiveram-se no patamar estável de 2,2%, o que indica que as variações dos valores em reais relacionam-se basicamente com as oscilações da economia no período. Isso sinaliza que uma política de crescimento econômico é condição essencial para um financiamento da educação sustentável. Um dado positivo foi a relativa manutenção do valor em 2020 (queda de apenas 2% em relação a 2019), em plena pandemia, o que só foi possível graças às ações aprovadas pelo Congresso de auxílio emergencial do governo federal, que injetaram cerca de R$ 300 bilhões para as famílias mais pobres. Como a principal fonte do Fundeb é o ICMS,[5] o consumo dessas famílias foi essencial para neutralizar as perdas previstas naquele ano (ALVES *et al.*, 2020). Embora 2021 tenha se iniciado com uma receita do fundo bem superior aos mesmos meses de 2020, o comportamento até o fim do ano ainda é uma incógnita, sobretudo considerando que a ajuda emergencial aprovada para o ano foi de apenas R$ 44 bilhões.

5. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Se o montante total dos recursos do Fundeb permaneceu praticamente sem crescimento desde 2014, quando se analisa o recurso médio disponibilizado por aluno, constata-se um contínuo crescimento desde 2010: em dez anos, esse valor aumentou 38%, ou seja, o dobro da taxa de expansão do fundo.

A explicação para esse fato encontra-se na movimentação das matrículas. De 2010 a 2020 houve uma queda de 13% nas matrículas da educação básica – 16% quando se considera 2007 como ano inicial da série. Assim, mesmo com os recursos globais do fundo praticamente congelados em termos reais, houve um aumento no recurso por aluno, o que acabou tencionando a regra de reajuste do PSPN,[6] vinculada à variação do valor mínimo nacional do Fundeb.

Uma síntese das principais características desse processo, para o período de 2007 a 2019, último com dados já disponibilizados na base do Laboratório de Dados Educacionais (LDE), da Universidade Federal do Paraná (UFPR) (dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br), é indicada a seguir.

- Houve redução de 6,6 milhões de matrículas na rede estadual (30%) e de 1,5 milhão na rede municipal (6%).
- A participação municipal no total da educação básica pública[7] aumentou de 53% em 2007 para 60% em 2019, em uma relação inversa entre a participação dos entes na receita líquida de impostos, na qual os governos estaduais ficam com o dobro dos recursos municipais.
- Essa participação municipal, reforçando uma tendência que vem desde o Fundef, é maior nas regiões mais pobres, chegando a 73% das matrículas no Nordeste e a 61% no Norte, ante 54% no Sul e 55% no Sudeste.
- A queda nas matrículas públicas se deu no ensino fundamental (–23%) e no ensino médio (–17%), mas principalmente na EJA (–38%), que viveu uma redução de 1,8 milhão de matrículas entre 2007 e 2019.

6. Piso Salarial Profissional Nacional.

7. Sem considerar a rede federal, cuja participação é ínfima.

- Na educação infantil pública houve um aumento vigoroso nas creches, de 133%, e de apenas 2% na pré-escola, o que se explica pela redução da faixa etária dessa etapa, que passou de 4 a 6 anos para 4 e 5 anos.
- Como o antigo Fundeb permitia a contabilização das matrículas conveniadas de instituições sem fins lucrativos na educação infantil (com uma trava que foi sendo flexibilizada para a pré-escola), os dados do LDE disponíveis para o período de 2008 a 2019 mostram com clareza o impacto da norma inscrita na lei de regulamentação: ampliação de 130% nas matrículas conveniadas em creche, ante uma queda de 44% na pré-escola.

A primeira constatação diante do conjunto de dados é que a adoção de uma política de fundos não estimulou a busca ativa de alunos, ao contrário do que se supunha inicialmente e que o Fundef sinalizava em seus primeiros anos (PINTO, 2018). Na verdade, como o montante de recursos em cada unidade federada depende apenas de indicadores de sua receita de impostos, a ampliação de matrículas pode significar a redução de recursos disponíveis por estudante.

Um segundo aspecto a comentar é a sistemática omissão dos governos estaduais em relação a suas responsabilidades educacionais, tanto no ensino fundamental, que compartilham com os municípios, como no ensino médio, que está longe de atingir várias metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Já os municípios garantiram uma expansão de 1,6 milhão de matrículas na educação infantil, 1,4 milhão delas na creche, de custos sabidamente mais elevados, mas tendo como contrapartida uma redução total de 1,5 milhão de matrículas advindas da queda no ensino fundamental (2,3 milhões), que pode estar associada à melhoria do fluxo, à dinâmica demográfica e ao fechamento de 642 mil vagas na EJA, modalidade com demandas históricas no Brasil (PINTO, 2021). Em resumo, para atender a seus enormes desafios na educação infantil, os municípios cortaram em outras etapas para fazer o dinheiro do fundo render e ampliaram as políticas de convênio no caso das creches.

Outro aspecto que chama a atenção é o desequilíbrio entre a participação dos municípios no atendimento da educação básica e seu quinhão nas receitas tributárias, colocando-se como o mais pobre dos três entes da federação. Esse aumento de responsabilidades foi estimulado pela política de fundos, que serve também de colchão amortecedor que evita crises mais sérias, uma vez que, ao abrir mão das matrículas, os estados são obrigados a repassar os recursos. Assim é que, em 2020, eles entravam com aproximadamente 61% do total de recursos do Fundeb e recebiam 40%, com um saldo negativo de cerca de R$ 36 bilhões. Com o Fundeb permanente, o risco de ruptura desse equilíbrio frágil não existe mais; contudo, resta um problema: como os valores por estudante do fundo são muito baixos, esses repasses de recursos de origem estadual são insuficientes para garantir qualidade, mesmo com a complementação da União. Isso fica claro quando se observam os valores por aluno indicados na Portaria Interministerial MEC/ME nº 3, de 25 de novembro de 2020, que reestimou os recursos do fundo para aquele ano. Em apenas um estado (Roraima), o valor para os anos iniciais do ensino fundamental estava acima de R$ 400 mensais, cifra que ainda é cerca de um terço da de uma escola privada de classe média considerada de qualidade. As escolas seletivas com boas notas no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) custam em torno de R$ 2.000/mês, e a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para essa etapa é de R$ 1.700/mês (PINTO, no prelo). Nos dez estados que receberam a complementação federal o valor estimado era de apenas R$ 279/mês, e isso graças à complementação federal. Sem ela, o valor por aluno do Maranhão seria praticamente a metade. Em 2020, essa complementação representou, em relação ao total de recursos do fundo, 48% no Maranhão, 41% no Pará, 27% no Ceará, 25% no Piauí, Bahia e Amazonas, 22% em Alagoas, 9% em Pernambuco, 8% na Paraíba e 2% no Rio de Janeiro.

O **Quadro 1** apresenta a distância entre os valores mínimos do Fundeb e o CAQi,[8] instrumento elaborado no âmbito da Campanha

8. Custo Aluno-Qualidade inicial.

Nacional pelo Direito à Educação, que contou com a Undime em sua concepção e desenvolvimento desde o início (CARREIRA; PINTO, 2017). Os dados utilizados no quadro foram atualizados por meio do Simulador de Custo Aluno-Qualidade – SIMCAQ (simcaq.c3sl.ufpr.br), que oferece maior precisão e facilidade de atualização do que as primeiras versões (ALVES *et al.*, 2019).

QUADRO 1 – RAZÃO ENTRE OS VALORES DO CAQI E OS MÍNIMOS NACIONAIS DO FUNDEB PARA ETAPAS E MODALIDADES SELECIONADAS, 2020

			CAQi R$/mês	Razão CAQi/ mínimo Fundeb
Creche	Urbana	Integral	1.795	4,95
Pré-escola	Urbana	Parcial	547	1,78
Ensino fundamental – anos iniciais	Urbana	Parcial	487	1,75
Ensino fundamental – anos finais	Urbana	Parcial	446	1,45
Ensino médio	Urbana	Parcial	451	1,29
EJA	Urbana	Parcial	485	2,17
Ensino fundamental – anos iniciais	Rural	Parcial	695	2,17
Ensino fundamental – anos finais	Rural	Parcial	662	1,98

Fontes: SIMCAQ, para os valores do CAQi, e Portaria Interministerial MEC/ME nº 3, de 25 de novembro de 2020, para os mínimos do Fundeb.

Os dados do quadro indicam a enorme distância entre os atuais valores disponibilizados pelo Fundeb e o CAQi. Assim, a razão é de quase cinco vezes para a creche (tempo integral), por volta de duas vezes para a EJA e para a educação rural, 1,75 vez para os anos iniciais do ensino fundamental, 1,45 vez para os anos finais e 1,29 vez para o ensino médio.

Um último aspecto a ser considerado na análise do antigo Fundeb é o argumento de que esse fundo não representava o conjunto de recursos destinados à educação, o que é verdade. Esse, inclusive, foi o argumento inicialmente utilizado para excluir a creche no primeiro projeto do Fundeb enviado ao Congresso pelo Executivo e, após a inclusão dessa etapa, para fixar um fator de ponderação que claramente não refletia seus custos reais. É bom lembrar que na versão inicial esse fator era de 0,8, sem diferenciações entre tempo parcial e inte-

gral, chegando ao limite de 1,3, índice que, como mostra o **Quadro 1**, não se justifica. A alegação para esses baixos fatores de ponderação é que os municípios deveriam aplicar 25% da receita própria em ensino e que esses recursos, juntamente com os 5% da cesta de impostos do Fundeb, eram adicionais àqueles do fundo e viabilizariam os custos mais elevados do atendimento na educação infantil.

A existência desses recursos suplementares aos transferidos pelo Fundeb, aliás, motivou as mudanças implementadas no novo Fundeb, com a criação do VAAT. A **Tabela 1** apresenta essa margem de recursos além do Fundeb, em uma amostra que engloba boa parte dos municípios brasileiros, para o ano de 2017.

TABELA 1 – INDICADORES DE PARTICIPAÇÃO DA REDE MUNICIPAL NO TOTAL DE MATRÍCULAS, DEPENDÊNCIA DO FUNDEB E GASTO POR ALUNO, 2017

Características	Nº municípios	Média	Coeficiente de variação	Posições				
				5% menor	25% menor	Mediana	25% maior	5% maior
Razão matrículas na rede municipal/total matrículas (%)	5.522	58%	29%	31%	46%	56%	72%	85%
Participação do Fundeb na receita para educação (%)	5.495	72%	18%	51%	64%	71%	84%	91%
Gasto por aluno/mês (R$)	5.522	322	35%	183	248	300	370	544

Fonte: adaptada de Alves; Pinto (2020).

Os dados da tabela oferecem uma rápida amostra da diversidade dos municípios brasileiros. Em relação à participação da rede municipal no total de matrículas, esse índice varia de 31% (5% dos municípios com menor participação) a 85% (5% com maior participação), com uma mediana bastante elevada: 56%. Nota-se também uma grande dependência dos recursos do Fundeb, com uma mediana de 71%, chegando a 84% em um quarto dos municípios. Em outras palavras, boa parte deles depende essencialmente dos recursos do Fundeb. Isso fica claro quando se analisa a terceira linha da tabela, que apresenta o gasto por aluno/mês na educação básica. Constata-se que metade dos municípios, em 2017, gastou não

mais que R$ 300/mês, e os 25% de menor gasto tiveram como limite R$ 248/mês. O valor médio foi de R$ 322/mês, com um coeficiente de variação de 35%, o que indica ainda uma grande desigualdade, mesmo com os efeitos equalizadores do Fundeb. Acima do valor de R$ 544/mês está apenas um vigésimo (5%) dos municípios brasileiros, que se dividem em dois tipos: 1) aqueles que são efetivamente mais ricos, seja pela receita de impostos própria significativa (capitais e municípios maiores), seja pela forte atividade econômica (caso de Paulínia, no estado de São Paulo, sede de refinaria da Petrobras) e 2) os falsos ricos, que são municípios pequenos e pobres, mas, por apresentarem matrículas ínfimas, acabam tendo um elevado gasto por aluno. Os primeiros representam não mais de 80 municípios, e os últimos cerca, de 900 (ALVES; PINTO, 2020). O tema dos "falsos ricos" será retomado ao final deste capítulo.

O que esperar do novo Fundeb e onde pode haver aperfeiçoamentos

Além de sair da parte transitória da Constituição Federal, adquirindo caráter permanente, a mudança mais importante no Fundeb foi o aumento da complementação federal de 2,3 vezes, saindo de 10% para 23%, até 2026. Levando em conta, porém, o conjunto de recursos do fundo, essa ampliação tem um impacto ainda modesto, representando um acréscimo de 11,8%. Estimativas indicam que, para viabilizar o valor do CAQi nas diversas etapas e modalidades de ensino, essa complementação deveria corresponder a cerca de 45%. De qualquer forma, é um avanço importante, ainda mais considerando o contexto político, de pandemia e de consequente isolamento parcial em que a EC nº 108/2020 e sua regulamentação, por meio da Lei nº 14.113/2020, foram aprovadas. Vale lembrar que a

proposta inicial, inclusive apoiada por organizações ligadas ao setor empresarial, sinalizava para um percentual de apenas 15% de complementação federal.

Outra mudança significativa se deu com a introdução do modelo híbrido de distribuição dessa complementação (VAAF + VAAT). Aqui também é bom lembrar que a proposta inicial do Executivo visava acabar com o modelo anterior (VAAF na terminologia atual), em que, no caso dos estados que recebiam complementação, todos os municípios seriam beneficiados, mesmo aqueles considerados mais ricos. Entidades como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a Fineduca (CAMPANHA; FINEDUCA, 2020) alertaram para as enormes perdas que essa proposta traria em particular para as capitais dos estados que se beneficiavam da complementação. A título de exemplo, se a proposta original prosperasse, em valores de 2019, Salvador deixaria de receber R$ 137 milhões; Belém, R$ 121 milhões; e Recife, R$ 36 milhões. Não é difícil imaginar o impacto que isso causaria na qualidade do atendimento.

No caso da complementação VAAT, correspondente a 10,5% até 2026, passou-se a considerar o conjunto de receitas vinculadas à educação de cada ente federado (26 estados, Distrito Federal e 5.570 municípios), de tal modo que municípios com maior arrecadação em estados pobres não a receberiam, enquanto municípios pobres em estados considerados ricos seriam beneficiados. Para avaliar o impacto dessa mudança muito positiva na forma de distribuir a complementação VAAT, será utilizado o Simulador Fundeb, uma ferramenta computacional desenvolvida conjuntamente pela Fineduca, LDE e Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Como o sistema ainda se encontra em fase de testes, todos os resultados aqui apresentados são preliminares e indicam apenas valores aproximados.

A **Tabela 2**, com base em dados de 2019 e no valor total do VAAT (10,5%), mostra uma estimativa dos municípios, por unidade da federação, que receberão a complementação, bem como o peso global da complementação federal (VAAF + VAAT) diante do aporte financeiro de estados, Distrito Federal e municípios ao novo fundo. Não se considera a complementação VAAR de 2,5%, pois os critérios são outros.

TABELA 2 – ESTIMATIVAS PRELIMINARES DOS MUNICÍPIOS BENEFICIADOS COM A COMPLEMENTAÇÃO VAAT E IMPACTO FINANCEIRO (VAAF + VAAT), 2019					
	Municípios com VAAF	Municípios com VAAT	Total de municípios	Municípios com VAAT/total	Complementação da União (VAAF+VAAF)/contribuição de estados + municípios
AC	–	17	23	74%	10,0%
AM	63	59	63	94%	69,3%
AP	–	9	17	53%	2,9%
PA	145	113	145	78%	132,3%
RO	–	37	53	70%	3,7%
RR	–	3	16	19%	0,1%
TO	–	54	140	39%	2,3%
AL	103	55	103	53%	52,5%
BA	418	387	418	93%	65,0%
CE	185	181	185	98%	64,9%
MA	218	202	218	93%	159,6%
PB	224	207	224	92%	29,3%
PE	185	178	186	96%	32,4%
PI	225	189	225	84%	69,5%
RN	–	141	168	84%	15,3%
SE	–	62	76	82%	9,9%
ES	–	48	79	61%	6,5%
MG	–	341	854	40%	6,5%
RJ	–	53	93	57%	3,9%
SP	–	14	646	2%	0,0%
PR	–	63	400	16%	0,8%
RS	–	–	498	0%	0,0%
SC	–	13	296	4%	0,1%
DF	–	–	1	0%	0,0%
GO	–	52	247	21%	3,5%
MS	–	12	80	15%	0,9%
MT	–	17	142	12%	0,6%
BRASIL	1.766	2.507	5.596	45%	20,5%

Observação: em SP o índice da última coluna foi zero em função do número de casas decimais adotado.
Fonte: Simulador Fundeb (Fineduca, LDE, Campanha Nacional pelo Direito à Educação), versão em testes.

Ao analisar a **Tabela 2**, a primeira constatação que se faz, alertando mais uma vez sobre o caráter aproximado dos dados, é que

boa parte dos municípios que já recebiam complementação federal é pobre; estima-se que apenas 11% deles não receberão a complementação VAAT. Já considerando os estados que atualmente não recebem complementação, observa-se um grande impacto no número de municípios que passarão a receber a nova complementação nas regiões Nordeste (Rio Grande do Norte e Sergipe acima de 80%) e Norte (Acre e Rondônia na faixa de 70%), enquanto no Sudeste o efeito maior é no Espírito Santo, com 61%, seguido pelo Rio de Janeiro, com 57% (que já recebeu complementação em 2020), e por Minas Gerais, com 40%. No Centro-Oeste, o maior índice se verifica em Goiás, com 21%, seguido por Mato Grosso do Sul, com 15%, e Mato Grosso, com 12%. Já a região Sul apresenta os menores índices, ficando o Paraná com 16%, Santa Catarina com 4% e Rio Grande do Sul com nenhum município. O estado mais rico da federação, São Paulo, teria apenas 14 municípios (2%) contemplados. Levando em conta a última coluna da tabela, é importante dizer que, mesmo no caso dos municípios de estados que passarão a receber a nova complementação, o impacto financeiro adicional ainda é pequeno, sendo maior no Rio Grande do Norte (15,3%) e ficando os demais em 10% (Acre) ou menos. Em Minas Gerais, por exemplo, unidade com mais municípios do país, estima-se um impacto financeiro de 6,5%. Uma informação importante advinda do simulador é que nenhum governo estadual receberia complementação VAAT.

Esse reduzido impacto financeiro relaciona-se com as estimativas envolvendo o valor do novo mínimo nacional, considerando o VAAT. Valendo-se do Simulador Fundeb, estima-se que o mínimo, com base no conjunto de recursos destinados à Educação, seria próximo de R$ 490/mês em valores de 2019, levando em conta a integralidade da complementação VAAT, o que só ocorrerá em 2026. De qualquer forma, é um avanço importante, mesmo que corresponda a menos da metade das mensalidades das escolas privadas de classe média.

Outra novidade introduzida no Fundeb constitui-se na garantia de que 50% da complementação VAAT deve destinar-se à educação infantil, sinalizando uma prioridade para a etapa. Embora o artigo 28 da Lei do Fundeb ainda demande regulamentação, pode-se afirmar que o efeito dessa regra para o setor será inexisten-

te, posto que regula apenas a aplicação do recurso. O risco é que se torne mais um procedimento burocrático que acabe penalizando, na prestação de contas, municípios que já priorizam essa etapa. É importante ressaltar que não se trata de 50% do VAAT recebido por município, mas da somatória global dos recursos recebidos. Muito mais adequada seria a inclusão de um mecanismo que premiasse na divisão do VAAT aqueles municípios com maiores taxas de atendimento na faixa de 0 a 5 anos, uma vez que as variações no país são imensas (PINTO; CORREIA, 2020).

Há, contudo, a possiblidade de que seja valorizado esse esforço de ampliação do atendimento, e aqui se chega à complementação VAAR, de 2,5%, a ser implementada entre 2023 e 2026, e a mais prenhe de novidades. Embora desde seu início ela tenha sido vinculada à ideia de "resultados", o texto constitucional não segue essa perspectiva muito restritiva. Segundo a Carta Magna, a complementação será destinada a redes públicas que, "cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de *atendimento* e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica" (art. 212-A, inciso V, alínea "c", grifo do autor). Estabelece-se, portanto, o tripé: atendimento, aprendizagem (que é diferente de resultados) e redução das desigualdades. O ponto de vista que aqui se defende é que, *em não havendo atendimento* na creche, por exemplo, não se pode falar em aprendizagem e, menos ainda, em igualdade. Portanto, essa seria a única possibilidade presente no novo fundo de promover a expansão do atendimento naquelas etapas e modalidades em que existem metas do PNE não cumpridas, pois, como já demonstrado, a política de fundos não tem estimulado a ampliação das matrículas, ao contrário do que se pensava. Mesmo no caso da educação infantil, onde se avançou no atendimento, o país ainda está distante da meta de 50% de cobertura na faixa de 0 a 3 anos, e, sem recursos direcionados para esse atendimento, os municípios não terão condições de cumpri-la.

Dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) do FNDE indicam que muitos municípios já estão aplicando valores acima do mínimo constitucional de 25%.

Entende-se que a implementação dessa complementação deve vincular-se inicialmente à ampliação da oferta na educação infantil e no ensino médio, assim como na EJA. O mecanismo poderia ser similar àquele adotado em programas como o Brasil Carinhoso ou o Fazendo Escola, mas por dentro do fundo, por meio do qual se destinaria um valor por aluno vinculado à expansão do atendimento nas etapas e modalidades previstas no PNE, considerando os indicadores de atendimento de cada ente. Trata-se de uma questão importante que demandará mobilização da Undime e da sociedade, uma vez que a regulamentação do VAAR até o momento, no artigo 14 da Lei nº 14.113/2020, dá pequena atenção aos desafios do atendimento. O mesmo ocorre com as condicionalidades relativas à gestão, que apresenta uma redação confusa na lei. Melhor seria o legislador seguir a fórmula já consagrada na meta 19 do PNE: "efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar". Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2017 apontam que 75% dos diretores de escola são escolhidos por livre nomeação pelo Executivo (ALVES; PINTO, 2020). O mecanismo de maior risco ao princípio constitucional da gestão democrática e à eficiência é o concurso para cargo específico de diretor, pois cria-se um pequeno ditador burocrático inamovível.

Outra questão ainda pendente de regulamentação refere-se a uma definição dos fatores de ponderação condizente com os custos reais de cada etapa. Como apontam os estudos de custo, o gasto por aluno é impactado, *diretamente*, pela remuneração dos profissionais e pela jornada do aluno e, *inversamente*, pelo número de alunos por turma e pelo total de alunos por escola (economia de escala). Os municípios são penalizados pelos três últimos critérios, pois respondem pela educação infantil (escolas menores, com menos alunos por turma e jornadas mais longas) e pelas escolas rurais (com poucos alunos). Nas disposições transitórias da Lei nº 14.113/2020 (art. 43, § 2º), em 2021, os fatores de ponderação da educação infantil na complementação VAAT terão um fator de multiplicação de 1,5 em relação àqueles do VAAF. Assim, a título de exemplo, no caso de creche em tempo integral, para quem receber o VAAT, o fator será 1,95

(1,3 x 1,5). Contudo, como se mostrou no **Quadro 1**, a razão de custos é superior a três vezes, e esse novo fator vale apenas para a complementação VAAT, tendo pouco impacto no conjunto dos recursos do fundo. A correção dos fatores de ponderação é uma prioridade para os municípios brasileiros. Segundo a lei de regulamentação, a redefinição desses fatores deve ser feita por meio de atualização da Lei nº 14.113/2020 até 31 de outubro de 2021 (art. 43) e revisada anualmente até 31 de julho pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (art. 17). O Executivo federal ampliou sua participação nessa comissão, passando do correspondente a 10% do número de representantes dos estados e municípios para 50%, critério que deveria ter seguido também em sua participação nos recursos do fundo.

Com relação à possibilidade de contabilização das matrículas para o setor privado, restrita às entidades sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas) nas etapas e modalidades de creche, educação do campo, educação especial de atendimento exclusivo e pré-escola (até sua universalização), manteve-se a lógica do antigo Fundeb. O principal comentário a fazer é sobre a ausência de justificativa para o legislador manter a contabilização das matrículas em pré-escola. É importante lembrar que na primeira regulamentação do Fundeb (Lei nº 11.494/2007) a contabilização dessa etapa seria provisória, extinguindo-se em 2011. A partir daí, como se mostrou, ela vem caindo, chegando a 3,6% das matrículas municipais em 2019. O risco de manter esse dispositivo são as pressões pela expansão por parte do setor privado, que se encontra com vagas ociosas e prefere o convênio em pré-escolas às creches, pois os custos são muito menores. Os próprios dados de monitoramento das metas do PNE (BRASIL, 2020) já apontam para a universalização da faixa de 4 e 5 anos, e o mais adequado seria a supressão dessa possibilidade na atualização da lei, já em 2021. A opção pelos convênios, restrita hoje aos grandes municípios, gera padrões distintos de oferta e riscos de corrupção (HENRIQUE; RODRIGUES, 2021).

Uma última e importante consideração é que o velho e o novo Fundeb colocaram pouca atenção à penalização que a política de fundos provoca nos pequenos municípios, alerta já feito por

Bremaeker (2003, 2007) desde a época do Fundef. Essa distorção ocorre porque o critério do Fundeb interfere nos efeitos equitativos embutidos no FPM[9] para as pequenas cidades. E é bom lembrar que, em 2018, 22% dos municípios possuíam até 5 mil habitantes, e 44%, até 10 mil. Um exemplo, entre milhares, é o de Oliveira Fortes (MG). O município assume todo o ensino fundamental e mesmo assim destina mais recursos que recebe do Fundeb (saldo negativo de R$ 1,2 milhão), tem apenas nove matrículas na creche (deveriam ser 40 pela meta de 50% do PNE) e não possui EJA. Segundo o IBGE, 43% de sua população auferia um rendimento mensal *per capita* abaixo de meio salário mínimo em 2010, e o salário médio dos trabalhadores formais o situava na posição 4.427 (entre 5.570 municípios). Mesmo sendo pobre, em 2019, de acordo com o Siope, apresentou um gasto por aluno anual de R$ 10.360, ou seja, parece rico, porque não possui economia de escala, com apenas duas escolas, uma de educação infantil (41 crianças) e outra de ensino fundamental (181 alunos). Com um gasto total em ensino de apenas R$ 2,3 milhões e sem a complementação VAAT, como esse município e muitos outros a ele semelhantes conseguirão cumprir as metas do PNE?

A única possibilidade para enfrentar esse desafio é garantir uma rápida regulamentação do CAQ (que depende de lei complementar!) para, finalmente, e já se vão mais de 20 anos desde o prazo definido na EC nº 14/1996, estabelecer-se um valor por aluno que assegure um padrão mínimo de qualidade de ensino (CF, art. 211, § 1º) nas diferentes etapas e modalidades da educação básica (Lei nº 14.113/2020, art. 49). É importante já sinalizar para uma ampliação da complementação federal após 2026 de maneira a viabilizar o CAQ.

Essencial, também, será uma política de desenvolvimento econômico e social que inclua no mercado de trabalho e de consumo os mais de 30 milhões de brasileiros hoje dele alijados, associada a uma reforma tributária de caráter progressivo e à revogação da EC nº 95/2016, única forma de ampliar o fundo público e viabilizar o PNE 2014-2024 e as demais políticas sociais em um contexto pós-pandemia.

9. Fundo de Participação dos Municípios.

Nos anos de implementação do novo Fundeb que virão, mais do que nunca, serão fundamentais a manutenção e o fortalecimento dos laços que unem a Undime com as entidades da sociedade civil que lutam por uma escola pública, laica, estatal e de qualidade para todas as crianças e jovens brasileiros, direito inalienável assegurado pela Constituição Federal.

Referências

ALVES, Thiago *et al*. Financiamento da escola pública de Educação Básica: a proposta do simulador de Custo Aluno-Qualidade. *Educação & Sociedade*, v. 40, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/es0101-73302019223702.

ALVES, Thiago *et al*. Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 979-993, ago. 2020.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, n. 23, 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104091.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BREMAEKER, François E. J. *O impacto do Fundeb nas finanças municipais*. Rio de Janeiro, IBAM, 2007. (Estudos Especiais, v. 190).

BREMAEKER, François E. J. *O impacto do Fundef nas finanças municipais em 2002*. Rio de Janeiro: Ibam, 2003. (Estudos Especiais, v. 59).

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; FINEDUCA. *PL da Câmara sobre o Fundeb*: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição. *Nota técnica*, 14 dez. 2020. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/PautasPoliticas_Fundeb2020_NotaTecnica_2020_12_14_Campanha-Fineduca_final.pdf.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. *Custo Aluno-Qualidade inicial*: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

HENRIQUE, Alfredo; RODRIGUES, Artur. Máfia das creches desviou ao menos 14 milhões, diz PF. *Agora*, 21 jan. 2021. Disponível em: https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2021/01/mafia-das-creches-desviou-ao-menos-r-14-milhoes-em-sp-diz-pf.shtml.

MARTINS, Paulo de Sena. A EC 108/2020 – Fundeb permanente. *Nota técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados*, fev. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. As esperanças perdidas da Educação de Jovens e Adultos com o Fundeb. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 14, 2021. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907111438.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação & Sociedade*, v. 39, n. 145, p. 846-869, dez. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/es0101-73302018203235.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Qual o custo da qualidade? Por que os professores devem se apropriar da discussão do CAQ. *Retratos da Escola*, no prelo.

PINTO, José Marcelino de Rezende; CORREA, Bianca Cristina. Educação Infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, n. 24, 2020. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104023.

A educação no contexto da pandemia

DESAFIO, EDUCAÇÃO, PANDEMIA: estas três palavras convergem nesta parte do livro e permitem uma reflexão sobre o papel de cada um no contexto escolar e extraescolar. O verbo desafiar pode ser empregado em várias situações e serve perfeitamente para o momento da pandemia de covid-19: é a ação de incentivar alguma pessoa a fazer algo, geralmente além de suas aptidões ou destrezas. Foi o que aconteceu na educação, mesmo diante de situações de enfrentamento do desconhecido.

Resultado de aprofundados estudos, reflexões e pesquisas realizados em curto intervalo de tempo, encontramos a seguir um panorama da educação municipal no período que teve início em março de 2020, em quatro capítulos escritos por Claudia Costin, Priscila Cruz, Marcelo Ferreira da Costa e, em conjunto, por Angela Cristina Dannemann, Tatiana Bello Djrdjrjan e Alan Albuquerque R. Correia. A suspensão das aulas presenciais e a adoção da estratégia de ensino remoto confirmou a imensa desigualdade que existe na oferta de educação dos municípios brasileiros. Daí a necessidade de buscar meios de entender, valorizar e orientar as formas de trabalho desenvolvidas na escola e o modo de cada aluno receber e devolver o aprendizado. Um imenso número de ações foram executadas de modo emergencial, para que as perdas na educação fossem sentidas de modo mais brando. As secretarias de Educação, a sociedade civil e, na linha de frente, os professores adotaram estratégias para que fossem assegurados os direitos de aprendizagem dos alunos.

Os registros sobre o atual cenário da educação brasileira diante do quadro pandêmico devem ser precisos para que as estratégias sejam pontuais e eficazes. É sabido que as incertezas diante do imprevisível dificultam as ações; por isso, analisar os dados de levantamentos realizados e traçar um caminho com soluções é imprescindível para que as desigualdades não sejam ainda mais agravadas.

Os estudiosos que elaboraram os textos a seguir selecionaram o que é essencial entender na tríade "desafio-educação-pandemia" para que a transformação repentina dos dogmas que precisaram ser quebrados inesperadamente possa continuar acontecendo de

modo a alavancar metodologias que exigem, além da tecnologia, resiliência, paciência e muita dedicação.

MARLI REGINA FERNANDES DA SILVA

Dirigente municipal de Educação de Apucarana (PR), conselheira titular do Conselho Estadual de Educação e atual vice-presidente da Undime Seccional Paraná. Foi presidente da Undime Seccional Paraná de 2017 a 2021 e presidente da Undime Região Sul de 2017 a 2019. Graduada em pedagogia e especialista em filosofia, tecnologias da educação e gestão pública, é mestre em educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Suspensão das aulas e retomada não presencial

O SENTIDO DE URGÊNCIA DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO

CLAUDIA COSTIN

Diretora do Centro de Políticas Educacionais da Fundação Getulio Vargas (CEIPE-FVG). Foi diretora global de educação do Banco Mundial, membro da Comissão Global sobre o Futuro do Trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e professora da Faculdade de Educação da Universidade de Harvard. Foi também ministra da Administração e Reforma do Estado e secretária de Educação do município do Rio de Janeiro. Integra o UIL – Institute for Lifelong Learning da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o conselho diretor da Qatar Foundation.

POR VOLTA DA SEGUNDA SEMANA DE MARÇO de 2020, conscientes da gravidade da covid-19, doença transmitida por um vírus até então desconhecido, o SARS-CoV-2, as escolas foram fechadas e as aulas suspensas. Esperava-se, naquele primeiro momento, que o processo durasse algumas semanas para que, em seguida, as salas de aula pudessem ser reabertas. Infelizmente, não foi o que ocorreu.

A avaliação equivocada da situação não foi apenas de dirigentes de Educação – envolveu autoridades sanitárias do país, inclusive o Ministério da Saúde. Tudo levava a crer que o que estava acontecendo era algo parecido com epidemias mais recentes, como a do H1N1. Assim, o fechamento das escolas se deu praticamente sem nenhum plano de retomada da aprendizagem em casa ou de mudança da infraestrutura escolar para assegurar um retorno presencial mais seguro.

Mesmo assim, secretarias estaduais e municipais de Educação começaram a agir, com a divulgação do que se passava na Europa, onde a gestão da pandemia tendeu a ser mais efetiva, graças à rápida atuação dos ministérios da Educação e da Saúde diante da percepção de que se tratava de um problema que demandaria um conjunto de ações para uma gestão responsável e segura que garantisse a saúde de todos e, ao mesmo tempo, a preservação de direitos, entre eles o de aprender. O sentido de urgência tornou-se particularmente importante por causa da ausência de uma ação coordenadora da resposta educacional pelo Ministério da Educação (MEC).

Nesse cenário, a Undime e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) passaram a atuar como plataformas de disseminação de estudos internacionais, promovendo também o compartilhamento de boas práticas que começavam a ser adotadas no país. Assim, cadernos pedagógicos e vídeos a serem adotados para a aprendizagem em casa, propostas de opções para a alimentação dos alunos no período de fechamento das escolas e protocolos sanitários foram publicados para que todos os estados e municípios pudessem se beneficiar.

A sociedade civil também teve importante papel no processo, com a organização de repositórios de aulas digitais, a doação de equipamentos e de *chips* de pacotes de dados, a impressão e a distri-

buição de material para estudo em casa e até a mobilização de rádios para uso gratuito por redes de ensino.

Além disso, um exército de professores foi para a linha de frente, mesmo em municípios que não adotaram uma estratégia para assegurar os direitos de aprendizagem dos alunos. De acordo com um levantamento do Instituto Casa Rui Barbosa, cerca de 82% dos municípios forneceram alguma resposta educacional à covid, assim como todas as redes estaduais, muitas em regime de colaboração com os governos municipais. Em cidades que não conseguiram se organizar para oferecer alguma forma de atuação em rede para apoiar os estudantes em casa, professores com alto grau de compromisso profissional orientaram os pais, postaram atividades no Facebook e até levaram para a casa de alunos materiais para a continuidade da aprendizagem.

Evidentemente, isso não quer dizer que a aprendizagem remota substituiu as aulas presenciais. As primeiras avaliações diagnósticas depois de um ano letivo inteiro com escolas fechadas na maioria das redes mostram que muito se perdeu no processo e que a aprendizagem em casa foi, sim, útil, mas serviu sobretudo como estratégia de mitigação de danos e de preservação do vínculo com a escola.

Como estávamos em aprendizagem e acesso antes do fechamento das escolas e os desafios da interrupção das aulas

Nas últimas avaliações organizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) antes do fechamento das escolas, alguns dados chamam a atenção, por evi-

denciarem a crise de aprendizagem já então vivida no Brasil e as profundas desigualdades educacionais, a saber:

1. As crianças do 3º ano do ensino fundamental se saíram mal tanto em leitura como em matemática na Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) de 2016, que testou alunos de escolas públicas, entre os quais quase 55% ainda não alfabetizados.
2. Os alunos do 3º ano do ensino médio tiveram um resultado muito desafiador no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2017, com apenas 9,1% deles com desempenho aceitável em matemática.
3. O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), que avalia habilidades de jovens de 15 anos dos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de outros que voluntariamente aderem ao certame, identifica o Brasil entre as 20 últimas economias em leitura, matemática e ciências e como uma das mais desiguais entre as 79 que participaram da edição de 2018.

Em outros termos, já vivíamos desafios grandes em aprendizagem no período pré-pandemia e éramos profundamente desiguais em educação. Na análise do desempenho do país, a OCDE destacou que temos baixa atratividade para a carreira de professor, o que dificulta a retenção de talentos, e uma formação docente muito distante do necessário diálogo entre teoria e prática. Poderíamos acrescentar a isso uma baixa estruturação da política educacional e uma atuação com base em evidências científicas deficientes.

Mesmo assim, o Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (Ideb) de 2019, resultado da aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no final daquele ano, mostrou avanços em todas as etapas mensuradas. Aliás, desde 2005 o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental vem evoluindo e, nas cinco últimas edições, o dos anos finais também. Finalmente, em 2019, o do ensino médio, estagnado havia bastante tempo em um patamar muito baixo, apresentou avanços.

Isso significa que, apesar de os desafios educacionais anteriores à pandemia terem se mostrado grandes, algo de correto o país vinha fazendo para estar em uma trajetória positiva, embora em ritmo lento. Essa percepção é fundamental se não quisermos correr o risco de, ao tentarmos dar um salto na qualidade da educação na volta às aulas presenciais, "jogarmos a criança junto com a água do banho" – ou seja, de desconstruirmos o que fizemos de mais positivo na transformação.

O importante é, ainda que em um contexto de evolução lenta, verificar o que fizeram os estados e municípios que tiveram melhorias mais consistentes para que possamos escalar suas boas práticas em âmbito nacional. Isso será particularmente relevante ao pensarmos no que precisa ser aperfeiçoado.

Os sistemas que, mesmo com nível socioeconômico mais baixo, apresentaram melhorias que permaneceram ao longo do tempo adotaram algumas das seguintes práticas:

1. criaram um currículo claro e formaram os professores de maneira alinhada com os conteúdos curriculares;
2. estabeleceram metas para todos e monitoraram a aprendizagem com avaliações em rede;
3. deram devolutivas claras sobre o desempenho da escola e dos alunos a todos os gestores, e estes últimos, a todos os professores, ajudando os profissionais de educação a atuar com base em evidências do que funciona;
4. construíram uma cultura de colaboração entre todos os membros da equipe escolar;
5. atentaram para as desigualdades educacionais, criando um sistema sólido de reforço escolar na escola, para os problemas mais simples, e em rede, para os mais complexos;
6. estabeleceram boa relação com as famílias;
7. apostaram no protagonismo tanto do professor, no processo de ensino, como do aluno, dando-lhe voz e formando-o para a autonomia.

No entanto, os avanços localizados, apesar de seu papel de nos dar um norte sobre as mudanças possíveis, foram dispersos e ainda não lograram impulsionar a educação brasileira em seu conjunto com a velocidade necessária.

Desse modo, ao fecharmos as escolas em meados de março de 2020, o risco de retrocessos a patamares ainda piores em acesso à aprendizagem e em equidade foi gigantesco. Daí o sentido de urgência que deveria ter inspirado uma ação rápida tanto do MEC como dos governos estaduais e municipais. Infelizmente só os dois últimos agiram, e mesmo assim nem todos. O prolongamento e o agravamento da pandemia, dadas a inadequação da gestão na saúde e a irresponsabilidade de governantes, sobretudo na esfera federal, fizeram com que o período de fechamento das escolas se tornasse um dos maiores do mundo, com graves prejuízos aos alunos.

As estratégias de retomada não presencial

Em algumas redes, a retomada aconteceu em menos de um mês, como nos estados do Paraná, do Maranhão e de São Paulo e em vários municípios, em que cadernos pedagógicos ou até os livros didáticos foram usados para atividades postadas a princípio em *sites* da prefeitura. Naturalmente, os professores não puderam ser preparados de maneira apropriada para essa nova modalidade de ensino, e as pesquisas iniciais feitas pelo Instituto Península com os docentes mostraram sensação de despreparo pela maior parte deles.

Além disso, a conectividade inexistente ou instável e a falta de equipamentos e de recursos digitais adequados para o processo de ensino remoto dificultaram em grande medida a utilização de estratégias digitais para a aprendizagem em casa. Por conta de tais dificuldades, alguns chegaram a propor que nada fosse feito

enquanto não tivéssemos as condições ideais. Felizmente, essa narrativa paralisante não vingou e, assim como outros países, combinamos, para a retomada remota, diferentes mídias: a televisão, já há bastante tempo utilizada com fins educacionais no Brasil; o rádio, sobretudo nas redes estaduais do Nordeste e em vários municípios do país; pílulas de aprendizagem em grupos de WhatsApp; e guias autoinstrucionais, com o uso de plataformas digitais tanto síncronas como assíncronas, contendo materiais curados pelos professores ou pelas secretarias de Educação. A maior parte das redes que atuaram com cadernos a serem preenchidos pelos alunos os recolhia com regularidade, higienizava e encaminhava aos professores para correção. Infelizmente, algumas apenas enviavam o material sem que as crianças e jovens pudessem tê-lo corrigido e eventuais dúvidas sanadas.

O processo de aprender em casa tem sido bastante desafiador e, sem dúvida, mesmo com o grande esforço das redes de ensino, vai aprofundar as desigualdades. Afinal, alguns alunos de famílias mais afluentes, com repertório cultural mais variado, estão em casa com os pais em teletrabalho e contam com conectividade, equipamentos e livros, enquanto outros, em situação de vulnerabilidade, amontoam-se em cômodos inadequados para aprender, seus familiares estão na rua buscando alguma fonte de renda, e as crianças ainda não têm autonomia para aprender sozinhas ou saber a que horas o programa de televisão ou de rádio para sua turma vai passar. Outros, ainda, estão em trabalho infantil, conforme inúmeras denúncias que chegam aos conselhos curadores e ao Ministério Público.

Cabe, então, a pergunta: será que valeu a pena adotar uma estratégia para assegurar alguma retomada não presencial? Afinal, avaliações diagnósticas aplicadas no início de 2021 evidenciam perdas expressivas e mesmo o retorno a patamares de desempenho em que as redes estiveram há mais de uma década. É como se todos os avanços que tivemos e aos quais aqui se fez referência tivessem sido perdidos.

No entanto, vale complementar a indagação anterior com outra: e se não tivéssemos feito nada, como propunham alguns? Certamente a catástrofe seria ainda maior, e os danos, em especial para os alunos dos anos finais do ensino fundamental e do médio, que

teriam menos anos para concluir sua educação básica, seriam, em grande medida, irreversíveis. A maior perda, em qualquer situação, seria o abandono da escola antes de acabar o ensino médio, o que, em termos de futuro do trabalho, significaria não ter possibilidade alguma de construção de condições dignas de vida. Nas escolas particulares as perdas foram menores. A volta às aulas ocorreu pouco tempo depois do fechamento, com o estabelecimento de um processo de aprendizagem remota propiciado pela maior possibilidade de conexão e pelo acesso a equipamentos. Caso as redes públicas não tivessem adotado também alguma resposta educacional à covid-19, as desigualdades se aprofundariam ainda mais.

Com certeza, a estratégia de retorno não presencial possibilitou alguma mitigação de danos e reconexão de alunos com a escola. Além disso, é importante constatar que, no final de 2020, nova pesquisa do Instituto Península evidenciou maior familiaridade dos professores com o uso de plataformas digitais e com outras formas de ensino remoto. A recente boa notícia da derrubada do veto presidencial ao Projeto de Lei nº 3.477, que pretende assegurar conectividade aos professores e aos alunos em situação de vulnerabilidade, vai ajudar no processo, tanto na retomada não presencial ora em curso em muitas redes como na volta às aulas presenciais, em que tende a vigorar o ensino híbrido.

À guisa de conclusão

Com os avanços da vacinação e a adoção de medidas de distanciamento social nas escolas, em algum momento no futuro próximo as redes que não voltaram poderão fazê-lo. Contudo, temos de voltar para uma escola bem diferente da que tínhamos, uma escola que, de fato, inclua a todos, assegure a recuperação das aprendizagens perdidas e, ao mesmo tempo, desenvolva em crianças e jovens as competências do século 21, como a resolução colaborativa e criativa de

problemas complexos, o pensamento crítico, a abertura ao novo e as habilidades socioemocionais.

Podemos nos perguntar, nesse sentido: se ainda não logramos desenvolver algumas das competências básicas e ainda teremos de lidar com perdas de aprendizagem ocorridas durante o período de fechamento das escolas, por que pensar em habilidades mais sofisticadas? Na verdade, o Brasil, a 12ª economia do mundo em termos de Produto Interno Bruto (PIB), não pode ter autocomplacência. Precisamos ter uma educação muito melhor do que a que construímos até agora; do contrário, a geração hoje em idade escolar terá seu futuro prejudicado.

Nesse contexto, um enorme esforço nacional deverá ser empreendido para simultaneamente lidar com as perdas ocorridas na educação e avançar em novas habilidades. E essas perdas não se referem apenas a direitos de aprendizagem, mas também à saúde mental e ao crescente risco de um retrocesso civilizatório, incluindo a volta do trabalho infantil e o abandono escolar de um grande número de alunos, perdendo-se também, assim, a rede de proteção que a escola proporciona.

No entanto, com boas políticas públicas – e não balas de prata – isso pode ser resolvido. O Brasil pode e deve se desafiar a priorizar a educação, de fato e não só no discurso, para realizar o imperativo ético de aprendizagem de alta qualidade para todas as crianças e jovens, como, aliás, estabelece o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4, com o qual nos comprometemos em 2015.

Não há possibilidade de pensar em um desenvolvimento sustentável e inclusivo sem empreender esse imenso esforço!

Diversidade e desigualdade educacional

SITUAÇÃO NA PANDEMIA

PRISCILA CRUZ

Presidente-executiva e cofundadora do Todos Pela Educação.
Mestre em administração pública pela Harvard Kennedy School of Government,
é graduada em administração de empresas pela Fundação Getulio Vargas
(FGV-SP) e em direito pela Universidade de São Paulo (USP).
Atuou nas áreas de comunicação e planejamento em consultorias de estratégia
até iniciar sua carreira no terceiro setor como coordenadora do
Ano Internacional do Voluntário no Brasil, em 2001.

"É PRECISO UMA ALDEIA INTEIRA para educar uma criança", ensina um conhecido provérbio africano, muito citado nas comunidades educacionais. Sua origem é atribuída à Nigéria, mas com formas diferentes replicadas em diversos países: na Tanzânia virou "um só joelho não ampara uma criança", enquanto em outros fala-se que "uma só mão não nina uma criança". A variedade de formas e a repetição exaustiva do ditado entre nós não tiram o mérito e a riqueza da lição que nos oferece. O importante é a conveniência, mais do que nunca, de sua mensagem para o Brasil de 2021 — um país atormentado por centenas de milhares de mortes por covid-19, uma pandemia em situação de descontrole e um cruel retrocesso na educação, com graves repercussões na desigualdade educacional, na aprendizagem escolar e no sistema de proteção física, social, emocional e alimentar de milhões de crianças e jovens.

Poucas vezes na história do Brasil foi tão importante ressaltar o que parece óbvio para muitos e muitas de nós, profissionais que trabalham com educação: cuidar de uma criança é uma responsabilidade compartilhada, um rico, amplo e complexo universo que une não somente a família e a comunidade escolar, mas também um largo conjunto de espaços de cuidado da "aldeia" — além da educação, estamos falando de saúde, assistência social, cultura, esporte, um universo que vai da sala de aula à biblioteca, da quadra de esportes ao ambiente certo para o livre brincar, da casa à creche, do posto de saúde aos espaços para nutrição adequada. Essa amplitude é a metáfora ideal da aldeia, um conjunto de serviços assentados em um só território, fundamental para a primeira infância e para o que será a base educacional e de vida das crianças.

Se em termos de obrigatoriedade a Constituição declara que é dever do Estado garantir a educação básica gratuita dos 4 aos 17 anos (art. 208, inciso I), quanto à organização da oferta a legislação dá aos entes subnacionais a responsabilidade da provisão, na forma de áreas de atuação prioritária. Assim, a responsabilidade da oferta da educação infantil é conferida aos municípios; aos estados cabe a oferta do ensino médio; e ambos, de maneira compartilhada, se responsabilizam pelo ensino fundamental. Esse é um modo de lembrar que a educação básica é o alicerce de toda a trajetória dos

estudantes, e a base desse alicerce está na educação infantil, responsabilidade dos municípios. Em outras palavras, a plataforma de lançamento para o desenvolvimento educacional, social, físico e cognitivo está nos municípios.

Em circunstâncias normais, sobretudo para um país repleto de desigualdades, já seria necessário repetir diariamente quanto uma educação de qualidade na primeira infância pode quebrar o ciclo de pobreza de uma geração para outra ou que o investimento nos primeiros anos de vida é o mais eficaz para reduzir as desigualdades sociais e econômicas. Em momentos extraordinários como o que vivemos, quando assistimos a um desastre silencioso – o que já chamei em artigos e entrevistas de "a morte lenta de uma geração",[1] com efeitos trágicos a serem sentidos por décadas –, precisamos gritar ainda mais forte: a educação tem papel fundamental, e o atendimento à primeira infância deve abranger vários setores e atores – a aldeia inteira.

Eis por que não é nenhum exagero dizer que os secretários de educação dos 5.570 municípios[2] são hoje as pessoas mais importantes para definir correta e estruturalmente os rumos do Brasil do futuro. Reconheçamos a importância dos profissionais de saúde e sua luta inesgotável para preservar vidas ameaçadas pela mais séria crise sanitária de nossa história. Lembremos o peso inquestionável das lideranças políticas – prefeitos e governadores, deputados federais e senadores, vereadores e deputados estaduais. No entanto, sobre os ombros desses milhares de secretários de Educação está a missão de buscar apoio, coordenar ações, instigar e inspirar todos aqueles que, em seus municípios, precisam participar desse esforço gigantesco de construção dos alicerces da formação de nossos estudantes e da equalização de nossas desigualdades. De novo, essa já seria uma dura e complexa tarefa em situação normal.

1. Ver, por exemplo: CRUZ, Priscila. Agravado por pandemia, desastre na educação exige mobilização já. *Folha de S.Paulo*, 16 abr. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2021/04/agravado-por-pandemia-desastre-na-educacao-exige-mobilizacao-ja.shtml.

2. Segundo o IBGE, são 5.568 municípios, mais Distrito Federal e Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Hoje, o desafio posto é muito maior, a fim de evitarmos danos irreversíveis a nosso futuro.

Este artigo é, portanto, uma aclamação e também um chamado aos municípios. Que sejamos construtores de pontes, definidores de caminhos viáveis. Por mais desafiadores que sejam, os problemas nacionais no campo educacional podem ser superados. Prova disso é que, segundo dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), os percentuais de alunos do 5º ano com aprendizagem considerada adequada em língua portuguesa e matemática avançaram entre 2009 e 2019, de 34,2% para 61,1% e de 32,6% para 51,5%, respectivamente.[3] Nenhum outro indicador social exibiu tanta melhora no mesmo período, e o crédito não se deve a um ou dois exemplos isolados de prefeituras, mas ao universo inteiro de municípios que, coletivamente, reagiram e contribuíram para produzir bons resultados. Se conseguimos tamanho avanço, podemos conseguir muito mais.

Sim, é possível.

Os impactos da pandemia: uma tragédia (não) anunciada

Está longe de ser artifício retórico referir-se ao risco de perda de uma geração em decorrência do longo tempo de escolas fechadas no Brasil — 14 meses até o momento em que escrevo este artigo (junho de 2021). Os impactos geracionais da pandemia de covid-19 são incalculáveis. Diversos estudos produzidos nos últimos meses buscaram radiografar os efeitos do surto e estimar o tamanho do atraso gerado. Embora todos apontem para a mesma conclusão — uma

3. Dados disponíveis em: https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores-de-contexto/#390.

tragédia geracional –, é possível temer que as consequências sejam ainda mais graves.

Um estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), por exemplo, calculou que, em novembro de 2020, cerca de 5 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos não tiveram acesso à educação no Brasil. Com as escolas fechadas, quase 1,5 milhão não frequentavam a escola (remota ou presencialmente). A esse número, somavam-se outros 3,7 milhões – alunos matriculados, mas sem acesso a atividades escolares nem conseguindo se manter aprendendo em casa. Ou seja, 5,1 milhões de crianças e jovens – ou 13,9% do total de brasileiros nessa idade – tinham seu direito à educação negado (UNICEF, 2021). Para o Unicef, o Brasil corre o risco de regredir duas décadas no acesso à educação.

Em outra pesquisa, Marcelo Neri e Manuel Camillo Osorio, da Fundação Getulio Vargas (FGV), mostraram redução do tempo de dedicação dos alunos aos estudos no país durante a pandemia: o tempo médio foi 1,8, 1,52 e 2,04 horas menor do que a carga horária mínima estabelecida na legislação (4 horas), respectivamente, para os estudantes de 6 a 9 anos, de 10 a 14 anos e de 15 a 19 anos. A análise por estrato de renda revelou que, quanto mais pobre, menor foi a quantidade de materiais recebidos e de tempo dedicado aos estudos: apenas 2,9% dos alunos mais ricos entre 6 e 15 anos não receberam atividade alguma, enquanto esse percentual chegou a 21,1% entre os estudantes mais pobres (NERI; OSORIO, 2020).

As consequências sobre a aprendizagem são graves. Estudo do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona estima que a perda poderá ser equivalente a quatro anos de ensino e que o aprendizado não realizado em 2020 será superior à evolução de proficiência do Saeb observada nos últimos quatro anos, tanto em matemática como em língua portuguesa (FGV EESP CLEAR, 2020). Já um relatório do Banco Mundial aponta que a pandemia pode fazer com que 70% das crianças brasileiras de até 10 anos não consigam ler e entender um texto simples e que o Brasil pode perder até sete anos de aprendizagem devido à interrupção prolongada das aulas presenciais (WORLD BANK, 2021).

As sequelas vão além do atraso na aprendizagem escolar e do

aumento da desigualdade educacional – avançam, por exemplo, na deterioração do quadro de saúde mental e na ampliação da vulnerabilidade social. Não quero me estender nas referências a estudos, mas as evidências coletadas até aqui são fundamentais para escaparmos dos achismos e impressionismos e balizarmos nossas reações. Ainda nos primeiros meses da pandemia, em julho de 2020, uma pesquisa do Datafolha, encomendada pela Fundação Lemann, Itaú Social e Imaginable Futures, ouviu 1.056 pais ou responsáveis por 1.556 alunos de escolas públicas e constatou: para 77% deles, os estudantes estavam tristes, ansiosos, irritados ou sobrecarregados (EDUCAÇÃO..., 2020).

Esses efeitos seguem um padrão internacional de impacto psicológico exercido por surtos de doenças infecciosas. Diante de novos ciclos de isolamento social pelo mundo, sete pesquisadores examinaram, ainda em 2020, o impacto psicológico da quarentena nas populações de dez países durante as epidemias de síndrome respiratória aguda em 2003 e de ebola em 2014. Raiva, ansiedade, tédio, confusão, medo, depressão, exaustão emocional, frustração, irritabilidade e estresse sobressaíram como resultados adversos na revisão dos 24 estudos que fundamentaram a pesquisa (BROOKS *et al.*, 2020). Outro grupo de pesquisadores mostrou a associação entre a pandemia e sintomas psiquiátricos percebidos em adultos e crianças, ansiedade e depressão entre eles (HOLMES *et al.*, 2020).

Há outros efeitos menos visíveis. Estar fora da escola aumenta o risco de gravidez na adolescência, exploração sexual, violência, trabalho infantil e outras ameaças, aponta documento assinado conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Unicef, Organização das Nações Unidas (ONU) e Banco Mundial (MARCO..., 2020). O fechamento das instituições de ensino aumenta a insegurança alimentar e a falta de nutrição adequada para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, alerta a ONU (UNITED NATIONS, 2020). No Brasil, o Unicef, o Instituto Sou da Paz e o Ministério Público de São Paulo divulgaram, em dezembro de 2020, um documento no qual afirmam que a pandemia dificultou a denúncia de violência sexual contra crianças e adolescentes. Segundo o estudo, as denúncias

de estupro de vulneráveis (crimes cometidos contra menores de 14 anos, pessoas com deficiência ou incapazes de oferecer resistência por outra causa ou condição de vulnerabilidade) vinham crescendo de maneira consistente nos anos anteriores, mas tiveram redução significativa no primeiro semestre de 2020, com queda de 15,7%. Como alertam as instituições, "a redução dos registros de um crime que vitima sobretudo crianças e adolescentes e que ocorre majoritariamente em ambiente doméstico evidencia a dificuldade de denunciar esses crimes no contexto de isolamento social e não a sua efetiva diminuição" (PANDEMIA..., 2020).

Esse é o rascunho sombrio do que está em formação no horizonte. Só vamos conhecer — e entender — o real impacto da pandemia após algum tempo do retorno efetivo às aulas presenciais. Segundo estudo do Unicef (2021), 5,5 milhões de estudantes não tiveram atividades escolares por conta da pandemia (entre os quais 1,4 milhão estavam fora da escola), e sabemos que as taxas de evasão escolar dependerão em grande parte da extensão da pandemia e, sobretudo, do tempo de fechamento das escolas. Enquanto escrevo este artigo, não são poucos os clamores em torno do necessário retorno às escolas e do essencial trabalho para que possamos viabilizá-lo.[4] Mas uma coisa é certa: as crianças das famílias mais pobres tenderão ainda mais a abandonar os estudos para ingressar na informalidade, com o objetivo de reforçar o orçamento doméstico. Com isso, a evasão escolar aumentará a pobreza no curto prazo e agravará as já reconhecidas desigualdades.

Ao mesmo tempo, muita gente tratou o assunto como uma simples pausa, uma espécie de férias prolongadas. Não é. Como declarei em uma entrevista ao jornal *Valor Econômico*,[5] gestores educacionais sabem bem quanto o processo de aprendizado envolve vínculo

4. Cito aqui um entre os muitos artigos e posicionamentos do Todos Pela Educação: CRUZ, Priscila. Necessário retorno às escolas: gradual, seguro e que recupere a aprendizagem. *O Estado de S. Paulo*, 27 maio 2021. Disponível em: https://opiniao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,necessario-retorno-as-escolas-gradual-seguro-e-que-recupere-a-aprendizagem,70003727481.

5. Disponível em: https://valor.globo.com/publicacoes/suplementos/noticia/2021/05/17/na-educacao-espacos-e-tempos-sao-redefinidos.ghtml.

e, em muitos casos, ele se perdeu. O que deveria ter sido aprendido não foi e não necessariamente será recuperado adiante.

A extensão dos detalhes do impacto se justifica: é preciso — e possível — trabalhar de maneira ampla para reverter os danos. Trata-se de um árduo processo que vai muito além do limite de alguns meses e da reabertura das escolas: exige planejamento detalhado, investimento e muito trabalho, como indicamos, no Todos Pela Educação, na publicação "Recomendações para o plano de reabertura das escolas nas novas gestões municipais", entregue a todos os prefeitos e prefeitas do Brasil no início de 2021 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020). Antes disso, porém, é importante falarmos de diversidade como uma faceta de nossa desigualdade.

Uma pausa na desigualdade: a diversidade na educação e na vida

Está lá, no conjunto de temas prioritários enumerados pelo governo federal para 2021: entre todos os complexos, urgentes e necessários temas educacionais que desafiam o presente e o futuro do Brasil, o presidente Jair Bolsonaro e seus auxiliares escolheram a educação domiciliar (ou *homeschooling*) como prioridade para este ano — algo espantoso diante de todas as adversidades enfrentadas pela educação básica durante a pandemia.

A legalidade da prática de crianças e adolescentes serem educados em casa, por suas famílias, e não nas escolas, varia muito de país para país, como lembrado pelo posicionamento do Todos Pela Educação em relação ao tema (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021b). Há casos de permissão do *homeschooling* sob regulação (como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra e França) e outros em que a proibição é regra (como Alemanha, Argentina, Coreia do Sul,

Holanda e Uruguai). No entanto, convém analisar a questão sob a ótica da realidade brasileira. E esta mostra que dar foco a esse debate significou um desvio de prioridades diante do que realmente importa para melhorar a educação no Brasil.

Além disso, estudos recentes realizados em países europeus que já regularizaram o *homeschooling* mostram relatos, durante a pandemia, de efeitos negativos da educação domiciliar – entre eles, a baixa qualidade e o apoio insuficiente das escolas.[6] No caso brasileiro, um dos riscos, segundo a análise produzida pelo Todos Pela Educação (2021b), é regulamentar a educação domiciliar para um pequeno grupo [de privilegiados] e a prática abrir espaço para comportamentos de risco na família, como abandono escolar, violência doméstica e exposição às mais diversas situações de privação e estresse tóxico que hoje são diretamente enfrentadas pelas escolas. Esse elemento é ainda mais preocupante considerando o aparato do Estado para monitorar e regular os processos relacionados à educação domiciliar. O monitoramento das atividades escolares já é muitas vezes frágil quando as crianças e jovens fazem parte da vida escolar e tende a ser ainda mais complexo e arriscado em uma dinâmica de educação domiciliar.

> *A ideia do* homeschooling *parte do pressuposto de que a educação escolar se limita ao ensino do que está no currículo, com avaliação periódica em momentos específicos da trajetória curricular. Ignora-se, assim, que a educação escolar vai muito além disso, como sugere o Parecer 34/2000 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), que deixa evidente a importância da socialização com outras crianças e jovens e a exposição ao diverso e ao contraditório como aspectos fundamentais de seu desenvolvimento. A escola é o melhor ambiente para*

6. Um exemplo é o seguinte estudo: THORELL, Lisa B. *et al*. Parental experiences of homeschooling during the COVID-19 pandemic: differences between seven European countries and between children with and without mental health conditions. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 2021. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s00787-020-01706-1.

que isso aconteça. [E também é o melhor ambiente para defender, cultivar e consolidar a pluralidade. A escola é, ou precisa ser, a celebração da diversidade.] Vale lembrar que a Constituição estabelece que a educação não tem apenas função técnica e, portanto, deve ser tratada de forma mais sistêmica – incluindo elementos fundamentais como formação para a cidadania, compartilhamento de valores comuns e pluralismo de ideias.

Recorro também ao citado parecer da CEB/CNE, que, ao abordar a finalidade da educação de promover "o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho", segundo os termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), conclui que a educação é dever do Estado e da família, "porque a família, só ela, jamais reunirá as condições mínimas necessárias para alcançar objetivos tão amplos e complexos".

O *homeschooling*, ao contrário, é a celebração da uniformidade, da antipluralidade, do avesso à diversidade. Não por coincidência, essa foi a grande prioridade educacional de um governo que tem a agenda ideológica como âncora de gestão, debate e conflito, um governo no qual o Ministério da Educação se revela omisso no enfrentamento dos efeitos da pandemia, enquanto promove intervenção ideológica em livros didáticos, enfraquece políticas de expansão da educação integral e de implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), militariza a educação e persegue professores.

Precisamos que gestores municipais repensem esse modelo de educação que se mostra incapaz de desenvolver competências socioemocionais – de acordo com a BNCC, capacidades individuais que se manifestam na forma de sentimentos, pensamentos e comportamentos e exercem influência positiva sobre a saúde, o bem-estar, o aprendizado e a permanência escolar, entre outros resultados de vida dos estudantes. Essas competências incluem a abertura ao novo (curiosidade para aprender, imaginação criativa e interesse artístico), a amabilidade (sentimentos como empatia, respeito e confiança), o engajamento com outros (iniciativa social, assertivi-

dade, entusiasmo), a resiliência emocional (tolerância ao estresse, autoconfiança e tolerância à frustração) e a autogestão (foco, responsabilidade, organização, determinação e persistência).

Tais habilidades são fundamentais para a construção de uma sociedade plural, democrática, tolerante, acolhedora, antirracista, ancorada na premissa elementar de que quem pensa diferente não é meu inimigo; que quem tem um corpo diferente ou uma orientação sexual diferente não é meu adversário; que a diferença, enfim, não é motivo para ser convertida em ódio e afastamento. A diversidade e a democracia nascem e se consolidam daí e precisam ser uma agenda de todos.

O que e como fazer: o poder dos municípios

Comecei este artigo com a metáfora da aldeia e a condição do município como epicentro do desenvolvimento inicial de nossos estudantes — a plataforma de partida para o desenvolvimento educacional, social, físico e cognitivo. Descrevi em seguida o trágico cenário trazido pela pandemia de covid-19, que agravou uma realidade histórica de atrasos e desigualdades. Agora, volto ao ponto essencial: é possível corrigir os rumos da educação e redesenhar nossa ideia de futuro, combalida por dificuldades e retrocesso, tendo como base a escola pública e de qualidade. Essa correção parte, repito, dos municípios, que já demonstraram sua capacidade de resolver problemas e atrasos igualmente históricos, mas exige trabalho e esforço coletivos, tempo e energia, investimento e gestão.

Um aliado importantíssimo da jornada dos gestores municipais é o novo modelo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mais redistributivo, onde os grandes ganhadores são os municípios, em especial os mais pobres, independentemente do es-

tado de origem. Com o novo modelo do fundo, prefeituras e governos estaduais passam a ter alocação adequada de recursos para planejar seus orçamentos e propor mudanças estruturantes na educação básica e políticas para mitigar os efeitos da pandemia.[7]

Temos estudado e disseminado, com uma ampla rede de especialistas e parceiros, políticas capazes de garantir que cada criança e jovem tenha seu direito a uma educação de qualidade efetivado. Exemplo desse esforço foi a produção e divulgação do documento *Educação Já Municípios* (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021a), um aprofundamento da agenda Educação Já!, iniciativa lançada em 2018 com o objetivo principal de subsidiar o poder público com diagnósticos e soluções concretas em sete temas estruturantes. De natureza suprapartidária, ele traz recomendações para a formação de agendas municipais para a educação básica durante o período de 2021 a 2024. O documento dialoga, inclusive, com as orientações da Undime na *Agenda dos cem primeiros dias* e no *Caderno de orientações ao dirigente municipal de Educação*.[8] Atentos aos desafios atuais decorrentes da pandemia, produzimos no Educação Já Municípios um capítulo adicional com 25 medidas essenciais para os planos de reabertura segura das escolas em 2021. O curto prazo passa, portanto, pelo enfrentamento direto das sequelas deixadas pela pandemia. Enumero algumas recomendações a seguir.

- Desenhar estratégias de recuperação e aprofundamento da aprendizagem, de acolhimento socioemocional e de busca ativa escolar para evitar a evasão.
- Garantir acesso a equipamentos e internet para crianças e adolescentes mais vulneráveis e em situação de pobreza.

7. Argumentei este ponto no seguinte artigo: CRUZ, Priscila. Não podemos permitir mais um ano de escolas fechadas, escreve Priscila Cruz. *Poder 360*, 8 jan. 2021. Disponível em: https://www.poder360.com.br/opiniao/educacao/nao-podemos-permitir-mais-um-ano-de-escolas-fechadas-escreve-priscila-cruz.

8. Disponíveis em: https://undime.org.br/portal/documento/arquivo/1398 e https://www.fundacaosantillana.org.br/publicacao/caderno-de-orientacoes-ao-dirigente-municipal-de-educacao.

- Adotar estratégias intersetoriais para garantir a segurança alimentar e a segurança e proteção de crianças e adolescentes mais vulneráveis.
- Reabrir as escolas em segurança para garantir o direito à educação e à aprendizagem, conforme as condições epidemiológicas de controle da pandemia em cada localidade.
- As escolas devem ser as primeiras a reabrir e as últimas a fechar.
- Os profissionais da educação precisam ser priorizados na vacinação.
- Ao governo federal cabe o apoio às redes públicas, com recursos financeiros e técnicos, especialmente àquelas com maiores dificuldades e menor capacidade estatal, na oferta do ensino remoto mediado pela tecnologia e na retomada gradual e segura das aulas e atividades presenciais, conforme condições locais e epidemiológicas de controle da covid-19, visando reduzir as desigualdades educacionais que foram ampliadas com a pandemia.
- As escolas reabertas não poderão simplesmente voltar a funcionar como antes com relação às questões sanitárias, mas sobretudo quanto à forma de ensinar para recuperar as perdas de aprendizagem.
- Será necessário adotar diferentes soluções para a recuperação da aprendizagem, como metodologias de ensino, ampliação da carga horária, revisão curricular, formação de professores e outras estratégias para não deixar nenhum aluno para trás.

Destaco três pontos essenciais do curto prazo: a priorização dos profissionais da educação na vacinação; o retorno seguro e gradual às aulas presenciais; e o planejamento e adoção de estratégias de recuperação da aprendizagem. Até o momento em que escrevo este artigo, essa é uma luta ainda em curso, envolvendo diferentes atores, organizações e lideranças políticas, o que requer não só efetivamente priorizar a educação, como também adotar cuidados simples, mas de consequências significativas, entre eles a revisão curricular em anos-chave da alfabetização – entre 5 e 8 anos de idade – e um processo criterioso de adaptação às aulas presenciais, de modo a reconstruir o vínculo perdido.

Para o médio e o longo prazos, é importante destacar os sete temas prioritários do Educação Já!: governança e gestão; financiamento; BNCC; professor; primeira infância; alfabetização; e ensino médio. Destaco entre eles as seguintes recomendações:

- Regulamentar um Sistema Nacional de Educação (SNE) que defina claramente as responsabilidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na educação básica e crie normas para que atuem de maneira articulada e conjunta.
- Garantir o funcionamento dos sistemas operacionais para implementação do novo Fundeb.
- Avançar na elaboração e na efetivação das leis estaduais de distribuição da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios.
- Efetivar a implementação da BNCC e da nova proposta de escola de ensino médio nas redes públicas de ensino.
- Alinhar o Saeb e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) à BNCC e ao novo ensino médio.
- Continuar a expansão da oferta do ensino médio integral.
- Profissionalizar a carreira e a formação docente.
- Definir a primeira infância como agenda intersetorial.
- Assegurar que todos os alunos sejam alfabetizados no início da trajetória escolar.

Como escrevi no início, este artigo é uma aclamação e também um chamado aos municípios. Um chamado para que honremos a missão de corrigir o maior erro histórico do Brasil: não priorizar a educação básica pública. Essa correção de rumo é um dever do presente necessário para crescer, distribuir renda, criar empregos qualificados, reduzir a violência e a intolerância, desenvolver a ciência, preservar a natureza e cuidar uns dos outros. Um chamado para que honremos a infância — como já defendi em artigo publicado na imprensa,[9] o melhor e mais poderoso projeto de país.

9. Cf. nota 7.

Referências

BROOKS, Samantha K. *et al.* The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. *The Lancet*, v. 395, n. 10227, p. 912-920, 14 mar. 2020. Disponível em: https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(20)30460-8/fulltext.

EDUCAÇÃO não presencial na perspectiva dos alunos e famílias. *Fundação Lemann*, jul. 2020. Disponível em: https://fundacaolemann.org.br/materiais/educacao-nao-presencial-na-perspectiva-dos-alunos-e-familias-453.

FGV EESP CLEAR. *Perda de aprendizado no Brasil durante a pandemia de covid-19 e o avanço da desigualdade educacional*. São Paulo: Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona, 25 nov. 2020. Disponível em: https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/e828oun5zDAh6bqCMcplmqKz1VsD5Tr3jTgecYXd.pdf.

HOLMES, Emily A. *et al.* Multidisciplinary research priorities for the COVID-19 pandemic: a call for action for mental health science. *The Lancet Psychiatry*, v. 7, n. 6, p. 547-560, 1 jun. 2020. Disponível em: https://www.thelancet.com/journals/lanpsy/article/PIIS2215-0366(20)30168-1/fulltext.

MARCO de ação e recomendações para a reabertura de escolas. *Boletim Unesco, Unicef, Banco Mundial, Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas*, abr. 2020. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/relatorios/marco-de-acao-e-recomendacoes-para-reabertura-de-escolas.

NERI, Marcelo; OSORIO, Manuel Camillo. *Tempo para escola na pandemia*. Rio de Janeiro: FGV Social, 2020. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/TempoParaEscola.

PANDEMIA dificulta denúncia de violência sexual contra crianças e adolescentes no estado de São Paulo, revela relatório. *Instituto Sou da Paz*, 2 dez. 2020. Disponível em: http://soudapaz.org/noticias/pandemia-dificulta-denuncia-de-violencia-sexual-

contra-criancas-e-adolescentes-no-estado-de-sao-paulo-revela-relatorio.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação Já Municípios: contribuições para o debate sobre políticas educacionais no contexto das eleições de 2020. Todos Pela Educação, 2021a. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/noticias/educacao-ja--municipios-documento.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Educação Já Municípios*: recomendações para o plano de reabertura das escolas nas novas gestões municipais. Todos Pela Educação, dez. 2020. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/noticias/volta-as-aulas-recomendacoes-para-o-plano-de-reabertura-das-escolas-2021.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Homeschooling*: um debate fora de tempo. Todos Pela Educação, 2021b. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/noticias/homeschooling-um-debate-fora-de-tempo.

UNICEF. *Cenário da exclusão escolar no Brasil*: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Fundo das Nações Unidas para a Infância, abr. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf.

UNITED NATIONS. Policy brief: the impact of COVID-19 on children. *UNSDG*, 15 abr. 2020. Disponível em: https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-impact-covid-19-children.

WORLD BANK. *Acting now to protect the human capital of our children*: the costs of and response to COVID-19 pandemic's impact on the education sector in Latin America and the Caribbean. Washington, DC: World Bank, 2021. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276.

A pandemia no âmbito municipal

POSICIONAMENTOS E INICIATIVAS

MARCELO FERREIRA DA COSTA

Vice-presidente nacional da Undime e da Undime Seccional Goiás e dirigente municipal de Educação de Senador Canedo (GO). Graduado em ciências biológicas com especialização em educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), mestre em medicina tropical pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e especialista em estatística e avaliação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Leciona nos cursos de biologia e medicina da PUC-GO. Conselheiro e presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-Fundeb) estadual de Goiás desde 2017, é também membro do Fórum Nacional de Educação e pesquisador em ensino de ciências pela PUC-GO.

A HUMANIDADE CONVIVE DESDE SUA ORIGEM com formas de vida de diferentes reinos, gêneros e espécies, resultando em relações harmônicas ou desarmônicas. Os avanços do homem sobre a natureza ao longo da história têm causado grandes eventos de caráter muitas vezes global, como a gripe espanhola (1918-1919), causada por um vírus do tipo H1N1, e a influenza, que, segundo fontes oficiais, provocou 50 milhões de mortes (GOULART, 2005). Outras pandemias se sucederam em ciclos de cerca de 30 anos e, desde 2020, vivemos a maior delas, decorrente, em grande parte, do processo de globalização, que "amiudou" o mundo, derrubou fronteiras e aproximou povos e costumes.

Em dezembro de 2019, surgiu na cidade de Wuhan, China, uma evolução de um alfacoronavírus, o SARS-CoV-2, a segunda estirpe dentro da espécie e responsável por causar a SARS (*severe acute respiratory syndrome-related* ou, em português, síndrome respiratória aguda grave por covid). Sua mutação gerou uma epidemia humana e, assim como os outros coronavírus humanos (HCoV), ele provavelmente se originou de um animal reservatório por transmissão zoonótica.

No Brasil, a vigilância começou em janeiro de 2020, e o primeiro caso foi confirmado em 26 de fevereiro em um homem de 61 anos que havia viajado para a Itália. Iniciaram-se assim a mobilização e a caracterização da transmissão comunitária no país, porém só se reconheceu a pandemia como instalada em março de 2020, quando estados e municípios redigiram os primeiros decretos de restrição de movimentação, entre outras providências. Com o advento desses decretos interromperam-se as aulas nas unidades escolares em todo o território nacional, o que acionou um sinal de alerta para a Undime, que passou a adotar um regime semanal de reuniões do Colegiado Ampliado[1] visando divulgar as informações mais rapidamente e aproximar os dirigentes municipais de suas seccionais estaduais, diante das dificuldades de efetivação de uma coordenação nacional pelo governo federal naquele momento.

1. Participam das reuniões do Colegiado Ampliado a executiva nacional da Undime, os presidentes regionais e os presidentes das seccionais estaduais.

Uma importante constatação acerca da nova pandemia é que, da mesma forma que em outros eventos passados, como a gripe espanhola, o negacionismo e as dificuldades de manejo do processo foram marcantes desde o início.

Inúmeras foram as indagações da Undime aos órgãos oficiais, e uma de suas ações imediatas em âmbito nacional foi integrar o Conselho Operativo Emergencial (COE) do Ministério da Educação (MEC), para discutir temas relativos à pandemia. Uma das primeiras contribuições da entidade em regime de colaboração com o MEC, no início da pandemia, foi na escrita e avaliação da Resolução nº 2/2020 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que tratou da merenda escolar por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A Undime participou ativamente com a presidência daquele órgão da elaboração e formatação de tal resolução, que possibilitou a distribuição de *kits* alimentação aos alunos e que se configurou como uma importante política pública de enfrentamento à crise.

Ainda em março, houve a primeira ação de apoio às famílias, utilizando-se inicialmente a plataforma Conviva Educação. No dia 24, a Undime lançou seu primeiro posicionamento público sobre os temas em discussão nas reuniões do Colegiado Ampliado e com órgãos governamentais, como merenda escolar, reorganização do calendário letivo, aulas no regime especial de atividades não presenciais (Reanp) e apoio financeiro às instituições educacionais. No que diz respeito às aulas não presenciais, a entidade fez várias recomendações que depois se tornaram diretrizes para a oferta desse tipo de ensino. Naquele momento o documento destacou:

> *existe uma preocupação crescente com a forma aligeirada com que conselhos Nacional, Estaduais e Municipais estão normatizando a reorganização do calendário letivo, considerando primeiramente a oferta por EAD. A falta de unicidade na tomada de decisões além de poder aumentar as desigualdades, pode gerar a instituição de diferentes formas de funcionamento de unidades de ensino dentro de uma mesma rede, que passaria a ter vários calendários, di-*

ficultando a gestão da rede e as ações de formação, acompanhamento e avaliação de suas unidades; [...] (UNDIME, 2020a).

As reuniões semanais do Colegiado Ampliado auxiliaram a manter o diálogo e colher as impressões dos mais diferentes municípios do país. As preocupações eram a qualidade do ensino e a possibilidade da manutenção do ano letivo de 2020, já que os decretos inicialmente previam a volta à normalidade antes de maio. Destaca-se o posicionamento de 30 de março:

[...] na impossibilidade do cumprimento dos 200 dias letivos e havendo regulamentação e respaldo legal, utilizem-se outras estratégias como ampliação da jornada diária, atividades no contraturno, sábados letivos, uso de períodos de recesso e/ou férias – após negociação com a categoria, entre outras alternativas que garantam o cumprimento da carga horária mínima. (UNDIME, 2020b).

No início de abril de 2020, em reunião com diversas entidades e com o governo federal, a Undime cobrou uma ação nacional que apoiasse os municípios com aulas não presenciais e se posicionou contra o uso da expressão "ensino a distância", juntando-se ao Fórum Nacional de Educação (FNE), ao Conselho Nacional de Educação (CNE) e à Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave), entre outras instituições, o que acabou por amadurecer o que hoje chamamos de regime de aulas não presenciais (REANP). Ao longo daquele mês, a entidade participou ativamente com os conselhos estaduais e o Conselho Nacional de Educação para a elaboração de pareceres do Conselho Pleno do CNE (CNE/CP nº 5 e depois os de nº 11 e nº 16) que tratariam da flexibilização dos 200 dias letivos e da instituição do REANP em âmbito nacional.

À medida que a pandemia avançava e ficava claro nas reuniões semanais que um retorno não seria possível, a Undime passou a apoiar cada vez mais a flexibilização do ano letivo, porém sempre com foco na qualidade e com destaque para a educação infantil, pri-

meiros anos de alfabetização, educação de jovens e adultos, educação indígena e educação quilombola. Ainda em março, em parceria com o Centro de Inovação para a Educação Brasileira (Cieb), a entidade lançou a primeira pesquisa para entender, inicialmente, como as secretarias municipais de Educação estavam se mobilizando e quais eram as grandes dificuldades que enfrentavam.

A apresentação dos resultados permitiu perceber como a Undime poderia apoiar os dirigentes municipais de Educação (DME) de todo o país e orientou a construção dos posicionamentos seguintes. Estimuladas pelas seccionais, as redes realizaram levantamentos próprios sobre conectividade e com as famílias dos estudantes, registrando que havia uma enorme defasagem na cobertura de internet e uma imensa dificuldade de atendimento. Os resultados ensejaram a adoção de políticas públicas novas pelas secretarias, e as dificuldades de acesso à internet mobilizaram redes e professores a alcançar os alunos por meio de tarefas impressas entregues com os *kits* de merenda e até no domicílio dos alunos, tendo o país testemunhado atos de bravura de docentes que percorriam grandes distâncias e enfrentavam obstáculos para entregar os materiais, principalmente na zona rural.

Essa participação ativa dos municípios retratada pela pesquisa estimulou várias outras iniciativas em âmbito nacional para a ampliação da oferta de ensino não presencial, para além da distribuição de material impresso e do uso de aplicativos de comunicação ou plataformas, como havia evidenciado a pesquisa de março. Na esteira da ampliação das parcerias, a Undime envolveu-se na criação de uma rede nacional educativa em conjunto com o terceiro setor com o intuito de produzir material mediante acordos a serem construídos pelos municípios, para veiculação em canais oficiais de televisão do governo.

Em maio, foi realizada e devolvida a segunda onda da pesquisa por estado para que os presidentes das seccionais estaduais da Undime pudessem orientar os DME em suas reuniões locais. Os encontros de cada seccional com seus municípios filiados ocorreram de maneira remota por meio de variadas estratégias, como minifóruns, videoconferências semanais, edição de jornal *online*

local da unidade estadual, entre outras. A exemplo das reuniões do Colegiado Ampliado, essa prática foi fortemente estimulada pela Undime Nacional para garantir a proximidade entre as redes municipais, a socialização de boas práticas e maior articulação das ações dos municípios.

Em 17 de junho, a Undime lançou seu posicionamento em apoio à aprovação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em que discutiu a importância dessa lei e dos princípios a serem defendidos quando de sua aprovação, destacando ainda que:

> *[...] o novo Fundeb deve garantir: o direito à educação, com acesso, permanência e aprendizagem; a valorização dos profissionais de educação, com carreira e formação; a melhoria do processo de ensino-aprendizagem nas escolas e centros de educação infantil das redes municipais e estaduais de educação; a redefinição dos parâmetros do pacto federativo; e preservar o princípio de recursos públicos para a educação pública. (UNDIME, 2020c).*

Ao final de junho de 2020, ao contrário do que havia sido noticiado amplamente na mídia e por especialistas, a pandemia não arrefeceu. Observou-se uma segunda onda de contágios seguida do maior número de casos e mortes daquele ano até então. Em meio a discussões de como elaborar documentos e garantir a qualidade de ensino e o financiamento para as ações das redes, houve um recuo da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) em compor a rede nacional de ensino, o que inviabilizou a veiculação nacional de conteúdo.

Várias reuniões ainda ocorreram ao longo de julho, inclusive a integração de grupos de trabalho, como o do programa "Tempo de Aprender", criado pelo MEC para a discussão das portarias e normativas daquele programa. Em 16 de julho, foi publicado o posicionamento *Educação, direito de todos e todas!*, que defendeu o direito à educação e o cuidado com as ações e os protocolos de segurança a serem elaborados pelas redes, reiterando que o processo de organi-

zação do retorno às aulas presenciais era extremamente complexo, exigindo que as decisões fossem tomadas de maneira conjunta e articulada, sobretudo com as áreas da saúde e da assistência social.

> *É fundamental que os protocolos de retorno de cada município contemplem e busquem garantir a segurança nos aspectos sanitários, de higiene, saúde e prevenção da covid-19, sem discriminar e/ou segregar nenhum estudante. Aliás, o movimento deve ser ao inverso. As medidas de prevenção precisam ser definidas considerando as especificidades de cada estudante, garantindo a possibilidade do retorno às aulas presenciais a todos e todas e com segurança. (UNDIME, 2020d).*

Em 10 de agosto, foi lançada a terceira onda da pesquisa nacional da Undime, buscando avaliar a evolução dos mecanismos educacionais durante a pandemia (ações e decisões) e como as redes estavam se posicionando, além de mapear as dificuldades apresentadas em cada município do país. Esse levantamento teve papel fundamental para indicar o andamento das ações nas redes municipais em relação aos momentos anteriores, indicando também a impossibilidade do retorno esperado, de maneira geral, para aquele mês. A partir de junho, várias redes haviam conseguido produzir material próprio para distribuição, em alguns casos já aplicando avaliações diagnósticas, mesmo de modo remoto. Nesse momento, os dados davam conta de que as redes maiores vinham adotando plataformas elaboradas, próprias, como em Goiânia (GO), ou adquiridas, como em Goianésia (GO). As redes municipais menores estavam utilizando ativamente aplicativos de comunicação, e a principal ação do período entre maio e agosto foi a capacitação dos profissionais para utilizarem ferramentas tecnológicas, pois ficara evidente essa necessidade nas respostas das três primeiras ondas da pesquisa da Undime. A partir de setembro, principalmente, redes municipais passaram a apresentar propostas de olimpíadas e mesmo jogos estudantis virtuais em uma clara demonstração de adaptação à realidade que se apresentava.

Em agosto, a Undime publicou seu posicionamento *O direito à vida e à educação*, no qual tratava do retorno às aulas presenciais, das responsabilidades dos entes e da importância do trabalho conjunto de secretarias de Educação e Saúde e mencionava que havia sido lançado, em junho, o documento *Subsídios para a elaboração de protocolos de retorno às aulas na perspectiva das redes municipais de educação*, uma contribuição para o debate nacional sobre a elaboração de documentos nacionais, estaduais e municipais seguros e consistentes (UNDIME, 2020e).

Agosto e setembro foram marcados pelo esforço dos municípios para criar ou capilarizar protocolos de segurança, preparando as redes para um possível retorno, que parecia estar se concretizando a partir do início do segundo semestre (em maio, alguns estados haviam iniciado a construção de protocolos de saúde em regime de colaboração com a participação da Undime; em certos casos, houve aprovação em julho). Naquele momento, tais protocolos foram divididos basicamente em dois tipos – de segurança e administrativos –, tratando da forma de higienização, da ocupação de espaços, de regimes de trabalho, de ações pedagógicas a serem desenvolvidas presencial e remotamente com os estudantes (constituindo o que depois foi chamado de ensino híbrido, mesmo que o conceito não tenha sido totalmente alcançado ainda) e de orientações financeiras (destinadas a orientar os municípios sobre como aplicar os recursos para a aquisição de materiais e insumos para criar ambientes propícios ao retorno responsável das atividades, bem como sobre o cumprimento dos índices legais de aplicação de recursos para a educação básica).

Outra discussão importante à qual a Undime se somou foi sobre a não reprovação dos alunos e a adoção, se necessário, do *continuum* curricular de duas séries ou anos escolares, como tratado pelo CNE em seu Parecer nº 15. Tal discussão se mostrou fundamental para evitar um movimento de reprovação em massa no país e chamou a atenção para a efetividade de uma ação ocorrida em todo o território nacional: as matrizes de foco adotadas por estados e municípios. Chamadas também de habilidades essenciais (entre outras denominações), resultaram de discussões entre a

Undime e várias entidades do terceiro setor e consistiram em um excerto da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que buscava um conjunto de habilidades essenciais para constituir o referencial mínimo de direcionamento de atuação pedagógica factível das redes, vindo a ser diferencial no final de 2020 para o processo de avaliação. Havia inicialmente uma programação para 2020 de implementação da BNCC no planejamento dos docentes e a vivência do currículo na escola. Esta ação, que teria sido o terceiro momento da implementação da Base após a construção dos documentos curriculares e da formação dos docentes em todos os territórios educacionais, foi prejudicada pela interrupção das aulas presenciais. No entanto, o que se observou na prática e que pode ser comprovado pelos dados das pesquisas realizadas foi uma adaptação desse movimento coordenado ao processo de construção de iniciativas de ensino não presencial, ou seja, na medida em que os municípios construíam suas ações, docentes e equipes das secretarias tiveram que estudar a BNCC e aprofundar-se no processo de transdução pedagógica, o que teve, com certeza, impacto positivo na apropriação dos documentos curriculares por parte dos professores e terá relação direta com a melhoria do ensino. É relevante destacar que a BNCC tem sido de grande importância para estimular o regime de colaboração entre estados e municípios e sua constituição como política de Estado capaz de garantir uma identidade curricular no território nacional. Observou-se, porém, que durante a pandemia muitos estados e municípios tenderam a buscar soluções para alcançar os estudantes de maneira independente, e esse movimento enfraqueceu os regimes de colaboração que vinham sendo construídos. Com o intuito de evitar esse impacto, foram realizadas reuniões entre a Undime e o Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) para fortalecer os processos de governança que foram criados no processo de implementação da Base. O consenso que emergiu desses debates foi que, se não houver o apoio adequado de todas as esferas envolvidas na implementação da BNCC como política nacional, será muito difícil a consolidação da identidade curricular que vinha sendo construída desde a aprovação da Base, em dezembro de 2017.

Em 6 de novembro de 2020, a Undime participou da primeira reunião do primeiro grupo de trabalho no MEC de discussão acerca dos novos Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O foco era, principalmente, a evolução da avaliação e desse importante indicador educacional, e a contribuição da entidade sempre foi no sentido de defender uma avaliação que auxiliasse as redes municipais a utilizar dados nacionais para promover a melhoria de suas redes e que fosse além de fluxo e proficiência, tornando o indicador um instrumento para aumentar a capacidade de planejamento e decisão dos dirigentes municipais. O grupo de trabalho foi descontinuado no início de 2021 e posteriormente retomado na Secretaria de Educação Básica (SEB), dando andamento às discussões na mesma direção, sempre com a presença e contribuições da Undime e do Consed.

Em dezembro, a entidade viveu um de seus momentos mais fortes em 2020, com uma ação coordenada pela aprovação da regulamentação do novo Fundeb. A ação era esperada e foi monitorada por todas as seccionais, com coordenação da executiva nacional, para que os representantes legais contassem com todo o auxílio técnico necessário para a votação, sem que houvesse nenhuma perda para a educação. Nesse contexto, a Undime se manifestou em duas ocasiões: a primeira, em 11 de dezembro, em posicionamento público de repúdio e protesto diante das emendas aprovadas pelos deputados federais no texto da lei do novo Fundeb, que feriam profundamente o escopo original da proposta (UNDIME, 2020f), e a segunda em 15 de dezembro, em carta aberta aos senadores com a solicitação de correção das distorções ocorridas quando da aprovação da lei na Câmara dos Deputados:

> *[...] a aprovação, com alterações, pela Câmara dos Deputados do Projeto de Lei 4372/2020 que regulamenta a Emenda Constitucional 108 descaracterizou a própria emenda constitucional, ferindo e violando também outros artigos da Constituição. Por isso, a Undime solicita a Vossas Excelências que cumpram o compromisso e o dever republicano de corrigir as distorções cometidas pela Câ-*

mara dos Deputados contra a Educação Pública Brasileira, ao permitir o desvio dos recursos públicos do Fundeb para a iniciativa privada. Isso contraria seus princípios e finalidades, quais sejam o fortalecimento e o desenvolvimento da educação pública com mais equidade em todo o País. (UNDIME, 2020g).

Janeiro de 2021 foi marcado nacionalmente pela expectativa frustrada da volta às aulas. De um lado havia a pressão para o retorno impulsionado principalmente por fatores econômicos; de outro estava a responsabilidade dos dirigentes em proteger os trabalhadores da educação e os educandos e as respectivas famílias. Essa possibilidade motivou a Undime a lançar a quarta onda de pesquisas, agora com foco nas ações preparatórias para o retorno e no processo de construção dos calendários escolares por estados e municípios. As ações nacionais desenhadas com base nos resultados do levantamento visavam fortalecer o regime de colaboração, especialmente no que dizia respeito à política nacional de transporte escolar, imprescindível para o bom funcionamento das redes. Mais uma vez a atuação da Undime foi relevante nas discussões com as secretarias estaduais de Educação para a viabilização do ano letivo de 2021.

Em 24 de fevereiro, no posicionamento da entidade sobre o Relatório da PEC 186/2019 (que trouxe graves prejuízos à população brasileira), a entidade manifestou seu apoio ao auxílio emergencial para os brasileiros em situação de vulnerabilidade, mas destacou: "Somos favoráveis à aprovação da extensão do auxílio emergencial para quem precisa, neste momento de pandemia. Contudo, o Congresso Nacional precisa aprová-lo sem sacrificar os recursos vinculados às áreas da saúde e educação" (UNDIME, 2021a). A ressalva demonstra, assim, o compromisso da entidade com a reconstrução do país, sem perder de vista a importância do setor e da utilização correta dos recursos públicos, os quais são imprescindíveis à construção do projeto de educação requerido para nosso avanço como nação. O investimento em educação é primordial, e deve-se ressaltar que, apesar de entidades serem favoráveis à redução dos percentuais mínimos de aplicação de recursos, os relatórios da Organização para

a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2018 indicam que o Brasil investe muito pouco em educação básica. O *Education at a glance*, divulgado no *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), relata:

> *O gasto anual por estudante em instituições de ensino dá uma noção do investimento feito em cada estudante. O governo do Brasil gasta cerca de 3.800 dólares por estudante dos ensinos fundamental e médio (incluindo a educação profissional subsequente) nas instituições públicas, o que representa menos que a metade da média OCDE. No Brasil, o gasto acumulado por estudante na faixa etária de 6 a 15 anos é de aproximadamente 47.300 dólares, valor superior ao do México, mas inferior ao do Chile. (OECD, 2018).*

Desde março de 2020 constatou-se que a política de inclusão digital adotada pelo país, que tem direcionado os investimentos públicos há mais de 15 anos, não atendia às necessidades de estudantes e escolas durante a pandemia e, mais do que isso, que a evolução acelerada do processo tecnológico mudou a forma de lidar com a tecnologia educacional. A partir daí foram realizadas discussões principalmente com o MEC, construindo a possibilidade de distribuição de aparelhos tecnológicos e oferta de conectividade aos professores e alunos. Essas ações vêm se tornando realidade em alguns estados e vários municípios pelo país. Um bom exemplo de tais avanços foi a inclusão de iniciativas ligadas à tecnologia no novo ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR) pelo MEC, resultado dessas discussões. Para reforçar sua posição em favor da continuidade desses avanços, em 19 de março de 2021 a Undime publicou seu posicionamento contrário ao veto presidencial ao Projeto de Lei nº 3.477/2020 (UNDIME, 2021b), pois sua pesquisa de janeiro demonstrava que impossibilidade de acesso à internet e falta de infraestrutura tecnológica foram as maiores dificuldades enfrentadas em 2020 pelas secretarias municipais de Educação. A pesquisa ouviu duas entre cada três redes municipais do país, e foi feito um apelo aos congressistas para que se derrubasse o veto e houvesse a garantia desse recurso impor-

tante não só para este momento histórico, mas para todo o processo de recuperação das habilidades não trabalhadas durante os quase 18 meses de suspensão das atividades presenciais, com prejuízo ao aprendizado dos estudantes brasileiros. Esse processo não terminou, restando a consolidação dos repasses de recursos relativos à lei para os estados e municípios. A recusa do governo federal em garantir os repasses pode prejudicar ainda mais o quadro de recuperação da aprendizagem que, de acordo com alguns especialistas e gestores em nível nacional, já está entre cinco e dez anos, sendo os danos incalculáveis para esta geração de estudantes. O posicionamento de 8 de julho de 2021 asseverou as recomendações e destacou o papel da Undime como instituição que inclusive tem substituído, por vezes, a ação que deveria ser de outros protagonistas oficiais no acompanhamento e apoio às redes de ensino (UNDIME, 2021c). No entanto, decisões como a do Acórdão nº 2.032/2021 do Tribunal de Contas da União (TCU) podem garantir nos leilões de tecnologia 5G uma banda exclusiva para universalização da internet nas escolas públicas.

No momento de busca por retorno efetivo às aulas presenciais, com profissionais da educação tendo recebido a segunda dose da vacina e com cobertura vacinal adequada, a Undime vê seu papel e seus posicionamentos como instrumentos para garantir a modulação necessária para a atuação em educação no Brasil. Como organismo apolítico e capaz de transitar nas esferas oficiais e no terceiro setor, a entidade vem construindo sua história de maneira coletiva desde 1986 com muita escuta e com a missão de apoiar e articular todos os municípios, garantindo autonomia e preparação para a construção de uma educação de qualidade. A defesa incansável por essa causa tem sido sustentada pela luta de inúmeras pessoas que acreditam que a educação é a única forma de transformar o Brasil no país de todos para todos.

Referências

GOULART, Adriana da Costa. Revisitando a espanhola: a gripe pandêmica de 1918 no Rio de Janeiro. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 12, n. 1, p. 101-142, jan./abr. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/hcsm/a/Wkqm45R4ptVzTqSpKxJhfRh/?format=pdf.

GRÄF, Tiago. Diversidade dos coronavírus, origem e evolução do SARS-CoV-2. *In*: BARRAL-NETTO, Manoel *et al.* (org.). *Construção de conhecimento no curso da pandemia de COVID-19*: aspectos biomédicos, clínico-assistenciais, epidemiológicos e sociais. Salvador: EDUFBA, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/32370/7/vol1_cap1_diversidade%20dos%20coronav%C3%ADrus%20origem%20e%C2%A0evolução%20do%20SARS-CoV-2.pdf.

OECD. Brazil: country note. *In*: OECD. *Education at a glance 2018*: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2018. Tradução disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf.

UNDIME. *Propostas para enfrentar os efeitos da pandemia do Covid-19 na educação*. Posicionamento público, 24 mar. 2020a. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpx5Xsi0_5e7a3da57b0e9.pdf.

UNDIME. *Flexibilização do calendário escolar*. Nota pública, 30 mar. 2020b. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpcULvAZ_5e835491904dc.pdf.

UNDIME. *Fundeb permanente*: aprovação urgente para garantir o direito à educação. Posicionamento público, 17 jun. 2020c. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpKPR6Pl_5eea5d4957736.pdf.

UNDIME. *Educação, direito de todos e todas!*. Posicionamento público, 16 jul. 2020d. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpHNsRWf_5f109536db683.pdf.

UNDIME. *O direito à vida e à educação*. Nota pública, 10 ago. 2020e. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpGgDNc2_5f31a218f298f.pdf.

UNDIME. *Aprovação do PL 4372/2020 de regulamentação do Fundeb na Câmara*. Posicionamento público, 11 dez. 2020f. Disponível em: http://undime.org.br/uploads/documentos/phpio28RX_5fd411011c760.pdf.

UNDIME. *Pela salvação do Fundeb e defesa da escola pública brasileira*. Carta aos senadores da República, 15 dez. 2020g. Disponível em: http://undime.org.br/uploads/documentos/phpy3NyVF_5fd8d33d8e2ea.pdf.

UNDIME. *Relatório da PEC 186/2019 traz graves prejuízos à população brasileira*. Posicionamento público, 24 fev. 2021a. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpnfCmBh_603684d740aab.pdf.

UNDIME. *Posicionamento sobre o veto presidencial ao Projeto de Lei 3477/2020 que prevê acesso à internet gratuita a alunos e professores das redes públicas de ensino*. Posicionamento público, 19 mar. 2021b. Disponível em: http://undime.org.br/uploads/documentos/phpjro411_605553e843489.pdf.

UNDIME. *O protagonismo da Undime na construção de políticas públicas*. Nota pública, 8 jul. 2021c. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpKdzDeQ_60e7099c20bb8.pdf.

Pesquisas como base para enfrentar os efeitos da pandemia na educação

A IMPORTÂNCIA E OS RESULTADOS DE ESTUDOS FEITOS PELA UNDIME E PARCEIROS EM 2020 E 2021

ANGELA CRISTINA DANNEMANN

Superintendente do Itaú Social. Engenheira química pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestre em administração pelo Ibmec-RJ e especialista em avaliação de programas pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (Ceats), Fundação Instituto de Administração, ligado à Universidade de São Paulo (FIA-USP).

TATIANA BELLO DJRDJRJAN

Gerente de Implementação do Itaú Social. Graduada em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e em jornalismo pela Faculdade Cásper Líbero. Especialista em gestão pública pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

ALAN ALBUQUERQUE R. CORREIA

Coordenador de Comunicação do Itaú Social. Graduado em comunicação social – relações públicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com especialização em gestão de projetos sociais pela mesma universidade e mestrado em ciências da comunicação pela Universidade Nova de Lisboa (Portugal).

ENTRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS, podemos afirmar que a educação, ao lado da saúde, é uma das áreas que mais sofrem com a crise sanitária provocada pela covid-19, considerando os impactos em curto, médio e longo prazos. Após a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretar o estado pandêmico em 11 de março de 2020, escolas de todo o mundo foram fechadas como medida de distanciamento social para conter a disseminação do novo coronavírus, e milhões de estudantes interromperam, de forma abrupta, o convívio diário no ambiente escolar. Países da América Latina e do Caribe foram gravemente afetados, com mais de 154 milhões de crianças nessa condição.[1]

Professores, coordenadores pedagógicos, equipes técnicas das secretarias de Educação e dirigentes municipais e estaduais enfrentam desafios inéditos. Os profissionais de educação têm trabalhado intensamente para garantir a continuidade do aprendizado mesmo de forma remota. Buscaram atualização tecnológica, refletiram e agiram diante dos impactos da pandemia na educação. Todos procuraram soluções para os desafios de uma nova configuração das redes de ensino, como a reorganização do calendário letivo para o cumprimento da carga horária, o planejamento pedagógico considerando o ensino não presencial e a garantia de acesso à alimentação escolar.

Foi possível notar que cada educador se desdobrou – e ainda se desdobra – para enfrentar as questões desafiadoras trazidas pela pandemia com criatividade, responsabilidade e paixão. Porém, o cenário pedia muito mais do que iniciativas individuais. Precisávamos, mesmo que virtualmente, estar unidos com uma só finalidade. Diante da ausência de ações coordenadas em âmbito nacional, setores diversos do poder público e da sociedade civil dialogaram e se organizaram para fazer sua parte.

Nesse cenário, a Undime tornou-se ainda mais representativa e necessária como voz daqueles que estão na linha de frente da gestão educacional. Logo no início da crise, seu colegiado elaborou

1. Com base nos dados de matrículas do Instituto de Estatística da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Disponível em: http://data.uis.unesco.org.

propostas para o enfrentamento da pandemia na educação. Em posicionamento público,[2] elencou ações para viabilizar a alimentação escolar, a reorganização do calendário letivo e as prorrogações na prestação de contas em caráter emergencial. Para embasar as estratégias, promoveu a escuta dos dirigentes municipais por meio de uma série de pesquisas, de modo a retratar práticas, sentimentos e necessidades em diferentes momentos dos anos de 2020 e 2021.

Cabe lembrar que a pandemia foi marcada por enormes imprevisibilidades, dificultando qualquer planejamento. Quando o novo coronavírus começou a se propagar rapidamente, não se sabia por quanto tempo a situação persistiria, tampouco como fazer uma prevenção minimamente efetiva para que se pudesse planejar meios de seguir. Entre março e o início de maio de 2020, 54% dos municípios tinham apenas uma noção sobre as estratégias de aprendizagem remota,[3] e 55,7% das redes decidiram antecipar o recesso escolar e/ou férias como medida para evitar os danos ao calendário letivo.[4] Já no primeiro bimestre de 2021, 91,9% das redes afirmaram que o ano de 2020 foi cumprido apenas com atividades pedagógicas não presenciais.[5]

A metodologia empregada nas pesquisas da Undime levou em consideração as particularidades vividas em cada período, direcionando o foco dos questionários para o que interessava naquele contexto. Os estudos abordaram o planejamento, os desafios, as ações das secretarias de Educação durante a pandemia e as expectativas de retorno das aulas presenciais.

2. *Posicionamento público: propostas para enfrentar os efeitos da pandemia do Covid-19 na educação*. Undime, 24 mar. 2020. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpx5Xsi0_5e7a3da57b0e9.pdf.

3. Pesquisa *Planejamento das secretarias de Educação do Brasil para ensino remoto*. Undime; Consed; Fundação Lemann, 2020. Disponível em: https://cieb.net.br/wp-content/uploads/2020/04/CIEB-Planejamento-Secretarias-de-Educacão-para-Ensino-Remoto-030420.pdf.

4. Pesquisa *Desafios das secretarias municipais de Educação na oferta de atividades educacionais não presenciais*. Undime; Itaú Social; Unicef; Plano CDE, 2020. Disponível em: https://undime.org.br/uploads/documentos/php7UsIEg_5ee8efcba8c7e.pdf.

5. *Pesquisa Undime sobre volta às aulas*. Undime; Itaú Social; Unicef; Plano CDE, 2021. Disponível em: http://undime.org.br/uploads/documentos/phpb9nCNP_6048f0cf083f8.pdf.

Ao trabalho da Undime somam-se outras importantes iniciativas de estudos e pesquisas, elaborados por uma rede de instituições preocupadas em acompanhar e dimensionar os efeitos da suspensão das aulas presenciais nos processos de ensino e de aprendizagem dos estudantes brasileiros. Esses materiais são fundamentais para subsidiar a formulação e a implementação de políticas públicas.

A importância da pesquisa para a educação brasileira

Em artigo, a pesquisadora Ana Maria de Oliveira Galvão,[6] especialista em história da educação no Brasil e professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), destaca que as pesquisas são consideradas o modo mais legítimo de construção do conhecimento, aquele mais estreitamente associado a ideias de verdade e credibilidade. No Brasil, o processo de institucionalização da pesquisa em educação ocorreu com a criação e o funcionamento, a partir de 1938, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Para Maria Malta Campos,[7] pesquisadora da Fundação Carlos Chagas, a pesquisa brasileira caminhou nos últimos anos em direção a dois campos de produção paralelos: o acadêmico, formado principalmente pela produção no contexto dos programas de

6. GALVÃO, Ana Maria de Oliveira. Pesquisa em educação. *Revista Brasileira de Educação Básica*, seção Vocabulário da Educação, v. 4, n. 13, abr./jun. 2019. Disponível em: http://pensaraeducacao.com.br/rbeducacaobasica/wp-content/uploads/sites/5/2019/11/Ana-Maria-de-Oliveira_Pesquisa-em-Educação_N-13_-RBEB.pdf.

7. CAMPOS, Maria Malta. Para que serve a pesquisa em educação? *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 136, p. 269-283, abr. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742009000100013&lng=en&nrm=iso.

pós-graduação das universidades; e o das instituições independentes, como os organismos multilaterais e as organizações da sociedade civil.

Julgamos importante sublinhar que a construção do conhecimento é indiscutivelmente coletiva e que diferentes saberes precisam ser articulados para promover um diálogo aberto e acessível entre os públicos que constroem a educação e trabalham por ela. Como ferramenta-base para a formulação de políticas públicas e para tomadas de decisão, a pesquisa, *lato sensu*, deve ser acessível e incorporada de fato ao planejamento em todos os âmbitos e níveis da educação pública.

A importância da pesquisa e sua aplicabilidade nas demais esferas – além da acadêmica – sempre foi alvo de discussão. Porém, em momentos de dificuldades históricas, passamos a dar ainda mais valor ao conhecimento científico. Na pandemia da covid-19, transbordam as evidências de como são importantes os investimentos nessa área. É com a ciência que a humanidade tem conseguido vencer obstáculos das mais diversas ordens. Na saúde, é possível monitorar em tempo real a gravidade de toda a situação por meio de testes laboratoriais, taxas de retransmissão e de internação nas unidades de terapia intensiva. Na educação, as informações demoram um pouco mais a chegar, por suas especificidades e também pelo fato de a tecnologia não ter recebido o investimento necessário, apesar do avanço do mundo digital na sociedade como um todo.

Aliás, o uso da tecnologia é um exemplo que descreve muito bem o quanto a pandemia amplificou e expôs as principais dificuldades enfrentadas na educação. O ensino remoto, por meio de atividades *on-line*, depende de um dispositivo (celular, computador ou televisão) conectado à internet. Porém, 28% dos domicílios brasileiros não têm acesso à internet, e 61% não dispõem de computador.[8] É evidente que a população com menos renda seria muito mais impactada por não ter meios para acessar essas atividades remotas.

8. Cf. pesquisa TIC domicílios – 2019. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br). Disponível em: https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2019/domicilios/A4.

Entre os domicílios cuja renda é inferior a um salário mínimo, 45% não têm conexão.

É a partir de pesquisas, estudos, monitoramentos e constantes avaliações que conseguiremos ter perspectiva sobre o que acontece e o que acontecerá com essa geração que está sofrendo com a falta das aulas presenciais e do convívio social. E, assim, poderemos acelerar a elaboração de estratégias que realmente possam beneficiar a todos com mais equidade e justiça social, considerando os diversos contextos do país.

Retratos da educação na pandemia

As pesquisas lideradas pela Undime no primeiro ano da pandemia (março de 2020 a fevereiro de 2021) consideram o olhar de diferentes públicos – redes de ensino, educadores, famílias e estudantes – diante dos acontecimentos na educação. Tiveram o propósito de estimular reflexões, processos, projetos e políticas voltados para minimizar os impactos negativos da interrupção das aulas presenciais.

O quadro delineado pelos diversos estudos configurou importantes desafios: dificuldades para avançar no aprendizado em situações não presenciais, como a falta de conectividade e necessidade de maior formação dos professores para o ensino híbrido; sobrecarga e ansiedade dos profissionais, dos estudantes e de suas famílias; e riscos significativos de abandono escolar por parcelas representativas de estudantes, da educação infantil ao ensino médio.

Por outro lado, tornaram-se evidentes as potencialidades relacionadas à atuação dos professores com a incorporação de novas linguagens e novas dinâmicas; maior proximidade das famílias no acompanhamento das atividades escolares; novos conteúdos educa-

cionais e oportunidades formativas disponibilizadas para gestores e educadores; e maior concretude e rapidez nas parcerias e acordos de colaboração entre as redes de ensino.

Na publicação "Retratos da educação no contexto da pandemia do coronavírus"[9] é possível conferir os principais achados de cinco grandes estudos realizados entre março e agosto de 2020. Trata-se de produção em parceria entre Itaú Social, Fundação Carlos Chagas, Fundação Lemann, Fundação Roberto Marinho, Instituto Península e Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) – todos em diálogo permanente com a Undime desde a concepção das pesquisas até a disseminação dos resultados.

Em todos esses estudos, o maior consenso foi em relação à ampliação das desigualdades durante a pandemia. Há o receio de que o processo educacional não seja mais um reflexo da desigualdade existente na nossa sociedade, mas ele próprio o motor para acirrá-la.

Mesmo antes do cenário atual, nosso desempenho educacional já era muito desfavorável quando observado sob a lente das desigualdades. Em nossos municípios, apenas 8% têm aprendizagem adequada em língua portuguesa com equidade de raça no 5º ano do ensino fundamental,[10] ou seja, apenas 8% não apresentam diferenças nos resultados de aprendizagem. Na mesma etapa, o mesmo indicador em matemática dos estudantes negros (39,5%) é muito inferior ao dos estudantes brancos[11] (59,5%). Nesse recorte, negros (37,5%) também têm trajetórias marcadas por reprovações e abandono, enquanto entre os brancos o percentual é de 22%.[12]

9. Pesquisa publicada em duas edições: *Perspectivas em diálogo*, ago. 2020, e *Um olhar sobre múltiplas desigualdades*, out. 2020. Disponíveis em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Retratos-da-Educacao-na-Pandemia_versao2.pdf e https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Retratos-da-Educacao-na-Pandemia_digital.pdf.

10. Dados do Indicador de Desigualdade de Aprendizagem (IDeA).

11. Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2017.

12. Inep 2018.

Um estudo das professoras Flavia Pereira Xavier e Maria Teresa Gonzaga Alves, da UFMG,[13] apontou que a melhoria dos níveis de aprendizagem e a redução de desigualdades têm se dado de maneira bastante díspar entre os municípios brasileiros. Baseada no Indicador de Desigualdades e Aprendizagens (IDeA), a pesquisa conclui que a infraestrutura apresenta efeitos elevados na qualidade e sugere, inclusive, que esse indicador seja incorporado aos instrumentos de monitoramento e avaliação do Inep.

Esses dados retratam como as desigualdades educacionais, historicamente, minam trajetórias de crianças, adolescentes e jovens mais vulneráveis. Na pandemia, isso se acentuou. É preciso destacar que a educação é um direito fundamental para o desenvolvimento pleno de toda criança e adolescente; uma educação de qualidade não se concretiza se não estiver disponível para todas e todos. Qualidade sem equidade não é qualidade.

Vários dados demonstram a desigualdade na oferta das atividades não presenciais, determinadas por fatores como características territoriais, condições de infraestrutura, perfil dos alunos e especificidades das diferentes etapas de ensino.

De acordo com estudo do Instituto Península,[14] enquanto nas escolas da rede privada 43% dos professores mantiveram uma oferta "quantitativamente equivalente" ao padrão de regularidade das aulas presenciais, nas redes estaduais essa proporção foi de 40%, e nas redes municipais, de 32%. Quando a mesma estimativa é feita por região, observa-se uma grande desproporção, especialmente entre as regiões Sudeste (40%) e Norte (25%).

As edições da pesquisa "Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias", encomendadas pelo Itaú Social, Fundação Lemann e Imaginable Futures e realizadas pelo Datafo-

13. *Qualidade da oferta educacional nos municípios brasileiros e desigualdades de aprendizado no ensino fundamental*. Disponível em: https://portalidea.org.br/uploads/resumo-executivo_qualidade-da-oferta-educacional-nos-munic%c3%adpios-brasileiros-e-desigualdades-de-aprendizado-no-ensino-fundamental-v7-1-.pdf.

14. *Sentimento e percepção dos professores brasileiros nos diferentes estágios do coronavírus no Brasil*. Instituto Península, mar. 2020. Disponível em: https://instituto-peninsula.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Pulso-Covid-19_-Instituto-Peni%CC%81nsula.pdf.

lha,[15] também retrataram as desigualdades regionais. Até maio de 2021, cinco edições tinham sido concluídas. A primeira, em maio de 2020, apontou que na região Norte pouco mais da metade dos alunos (52%) recebeu atividades escolares na pandemia, e no Nordeste, 61%. Já na região Sul, 94% dos estudantes receberam algum tipo de atividade pedagógica não presencial, no Sudeste, 85%, e no Centro-Oeste, 80%. Na última onda, com levantamento realizado em novembro de 2020, notou-se que a oferta de atividades havia aumentado com o passar do ano letivo. No Norte, a oferta subiu para 94%, e no Nordeste, para 89%. Nacionalmente, o índice cresceu de 74% em maio para 94% em novembro.

O estudo também mostrou que os prejuízos são maiores para os estudantes socialmente vulneráveis. Para 80% dos pais e responsáveis de famílias pobres, os alunos correm o risco de ficar para trás por terem mais dificuldades para estudar em casa. A taxa dos que temem que seus filhos desistam da escola chegou a 35%. A diminuição da renda familiar é outro ponto de atenção: na pandemia, os ganhos caíram para 47% dos entrevistados. Em relação aos estudantes do ensino médio, o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e parceiros apresentaram um relatório apontando que 31% dos jovens do Centro-Oeste pensam em não voltar às aulas, 28% no Norte e no Nordeste, 27% no Sul e 23% no Sudeste. Outro ponto revelador das desigualdades: enquanto 64% dos estudantes que se declararam brancos afirmaram não estar conseguindo estudar adequadamente para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) desde que as aulas foram suspensas, essa proporção eleva-se para 73% entre os que se identificam como negros.

A falta de infraestrutura nas escolas e a dificuldade para o cumprimento dos protocolos sanitários são novos pontos de atenção que se somam ao cenário pandêmico. A quinta onda do estudo, "Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas fa-

15. Educação não presencial. Datafolha, Onda 1, jun. 2020. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Datafolha-Educa%C3%A7%C3%A3o-n%C3%A3o-presencial.pdf.

mílias", mostrou que, em novembro de 2020,[16] 74% acreditavam que as escolas deveriam continuar fechadas, e 49% não confiavam que estas teriam capacidade de se adequar às normas para prevenção da covid-19.

O olhar dos dirigentes municipais

Para mapear os desafios enfrentados pelas secretarias de Educação, a Undime e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), com apoio do Centro de Inovação para a Educação Brasileira (Cieb), Itaú Social, Fundação Lemann e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), realizaram quatro estudos baseados em respostas de dirigentes sobre a situação das suas redes municipais.

As pesquisas da Undime contaram com uma excelente cobertura, com a participação de gestores responsáveis por mais de dois terços dos estudantes das redes municipais do Brasil. Importante observar a agilidade com que foram desenvolvidas para capturar cada momento da pandemia e subsidiar o planejamento dos dirigentes.

A primeira edição, chamada "Planejamento das Secretarias de Educação do Brasil para ensino",[17] com coleta de dados logo após a suspensão das aulas em todo o país (24 a 26 de março de 2020), mostrou o cenário de incertezas que estávamos vivendo. Cerca de 54% das redes tinham apenas uma ideia do que seriam as estratégias de

16. *Educação não presencial: onda 1*. Itaú Social; Fundação Lemann; Imaginable Futures, jun. 2020. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Datafolha-Educa%C3%A7%C3%A3o-n%C3%A3o-presencial.pdf.

17. A escuta foi realizada por meio de formulário *on-line* enviado às secretarias. Participaram 3.032 redes de ensino.

aprendizagem remota, 36% estavam se planejando e apenas 10% declararam já ter o processo estruturado. Nessa fase, a maioria das secretarias municipais (92,1%) e estaduais (85%) não monitorava as atividades realizadas pelos estudantes. Das 2.520 redes municipais, 37% declararam não utilizar nenhum recurso digital.

Nesse momento da pandemia, estados e municípios tiveram que estabelecer normas e condutas em relação ao fechamento das escolas por conta própria. Oito estados publicaram normativas para a suspensão das aulas, sete adiantaram as férias e três propuseram atividades para o cumprimento da carga horária letiva. Outros recomendaram formalmente o ensino remoto ou determinaram recesso. Em relação aos municípios, destacamos os dados de suspensão das aulas (52,6%) e determinação de férias/recesso (20,4%).

Já na segunda edição, em abril/maio de 2020,[18] a pesquisa deixa muito evidente o esforço e a rapidez das redes municipais na elaboração de estratégias para garantir a continuidade do aprendizado dos estudantes. Cerca de 60% determinaram a implementação do ensino remoto. Entre as principais estratégias adotadas estavam a distribuição de material impresso, conteúdos digitais e videoaulas gravadas. O que ainda preocupava era a falta de políticas para monitorar as atividades remotas – 46,6% das secretarias de Educação estavam deixando a ação a cargo de escolas e professores ou não estavam conseguindo fazê-lo.

Naquele momento, a indefinição sobre as normativas para fazer face à pandemia era apontada como o principal desafio das secretarias municipais. Para os dirigentes, a publicação de instrumentos legais com orientações para a rede de ensino sobre como proceder durante a suspensão das aulas presenciais era tão importante quanto a disponibilização de ferramentas e plataformas digitais gratuitas de fácil utilização.

Ainda nesse levantamento, a Undime apresentou dados preocupantes sobre a desigualdade educacional em tempos de ensino

18. O questionário ficou disponível no ambiente virtual Conviva Educação entre 27 de abril e 4 de maio de 2020. Ao todo, 3.978 redes municipais responderam à pesquisa (71% do total).

remoto. De acordo com os dirigentes municipais, 83% dos estudantes das redes públicas vivem em famílias vulneráveis, com orçamento de apenas um salário mínimo *per capita*, e 79% têm acesso à internet, porém 46% apenas pelo celular.

Em agosto de 2020, a Undime apresentou a terceira onda da pesquisa, que recebeu o título "Ações das secretarias municipais de Educação durante a pandemia de covid-19".[19] Nesse levantamento, a maioria das redes usava combinações de estratégias *on-line* e *off-line*, sendo que 84% delas conjugaram ao menos uma estratégia de ensino via internet com uma sem uso de recurso digital. Apenas 10% adotaram somente materiais impressos. O monitoramento das atividades não presenciais passou a ser realizado por quase todas as redes (99,2%), bem diferente do que foi constatado na segunda onda, quando apenas 53,4% o faziam.

No país, a média de mortes diárias por covid-19 na semana da pesquisa era inferior a mil e o comércio já havia sido reaberto com medidas restritivas. Por isso, o retorno das aulas presenciais passou a ser debatido pela opinião pública. A terceira onda da pesquisa buscou revelar as expectativas dos dirigentes em relação ao retorno. Cerca de 90% afirmaram não ter ideia sobre a volta das aulas presenciais, mas esperavam uma reabertura parcial a partir de setembro ou outubro. Vale aqui lembrar uma dimensão de contexto do país naquele momento – a proximidade das eleições para prefeitos e vereadores de todos os 5.768 municípios do país. De acordo com esse levantamento, 40% das redes municipais tinham começado ou concluído os protocolos para o retorno das aulas e 30% acompanhariam os padrões de seus estados. A análise também considerou o porte do município. Entre os menores, de até 10 mil habitantes, 70% não haviam iniciado seus protocolos. Já entre as cidades com mais de 100 mil habitantes, 76% afirmaram que estes já estavam em andamento ou concluídos. Os protocolos considerariam aspectos de saúde e pedagógicos.

19. O levantamento foi realizado entre 7 e 18 de agosto de 2020 e envolveu 4.272 redes municipais.

Já em fevereiro de 2021, a última onda publicada, denominada "Volta às aulas",[20] trouxe uma análise de 2020. Os dirigentes informaram que quase todas as redes municipais adotaram o envio de materiais impressos com orientações por WhatsApp como estratégia de educação não presencial, com a maioria delas reportando uma participação dos estudantes acima de 75%. Quase 70% das redes respondentes concluíram o ano letivo de 2020 até dezembro, e a maioria o fez apenas com atividades remotas.

A pesquisa também apresentou as expectativas para o novo ano letivo. Naquele período, 63,3% das redes municipais planejaram começar as atividades de forma remota; 26,3% de forma híbrida; 3,8% de forma presencial e 6,6% não haviam definido. Em relação aos protocolos de segurança sanitária, 33,9% já os tinham concluído, 59,6% estavam em processo de discussão e 6,5% ainda não tinham iniciado esse processo. Os protocolos pedagógicos estavam sendo discutidos por 70,4%, já tinham sido concluídos por 22,7% e não haviam sido iniciados por 6,9%. O *curriculum continuum* 2020-2021 era objeto de discussão por mais de 90% das redes.

Após quase um ano de educação na pandemia, os dirigentes municipais alegaram que a principal dificuldade ainda era a falta de acesso dos estudantes à internet. Também apareceram como grandes desafios para 2021 a adequação da infraestrutura das escolas, o planejamento pedagógico considerando o contexto do ensino híbrido, a defasagem de aprendizagem e o acesso dos professores à internet.

20. O levantamento foi realizado entre 29 de janeiro e 21 de fevereiro de 2021 e envolveu 3.672 redes municipais.

O futuro

Em pouco mais de um ano de pandemia, aprendemos e refletimos muito sobre a imprevisibilidade dos cenários. No início de 2021, por exemplo, a volta às aulas presenciais cumprindo os protocolos sanitários combinada com aulas remotas era tida como certa para aquele período. No entanto, novas variantes foram identificadas e uma onda muito mais forte de contaminação elevou o patamar ao recorde de mais de 4 mil mortes[21] em apenas um dia.

Apesar das incertezas, com nossa curta experiência e com base em pesquisas, atualmente estamos municiados de informações cruciais para a elaboração de estratégias e políticas de enfrentamento dos impactos causados pela pandemia. Mas isso não basta. É preciso somar esforços em um trabalho conjunto e coordenado para que a educação não se torne um mecanismo de acirramento das desigualdades sociais. Aprofundar as práticas colaborativas, como os consórcios, arranjos de desenvolvimento da educação e pactos nacionais e estaduais, potencializa e agiliza a implementação de estratégias.

Os desafios são muitos. De acordo com o Unicef, 5,1 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos não tiveram o direito de aprender, o que significa que o Brasil corre o risco de regredir 20 anos no acesso à educação. Como previsto, a exclusão atingiu principalmente os mais vulneráveis. Crianças e adolescentes negros e indígenas representam 71,3% dos que ficaram sem acesso, situação que é ainda mais grave nas regiões Norte e Nordeste.[22]

Manter o vínculo e acompanhar a frequência dos estudantes tornou-se um dos principais desafios dos dirigentes municipais, e a busca ativa escolar é uma estratégia de extrema importância para

21. Foram registradas 4.249 mortes em 8 de abril de 2021, de acordo com o Ministério da Saúde.

22. *Cenário da exclusão escolar no Brasil*. Unicef, 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.

o momento, a partir de uma articulação intersetorial com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância. Unicef, Undime e seus parceiros desenvolveram um guia[23] disponível na internet para apoiar governos estaduais e municipais na garantia do direito à Educação.

O Itaú Social, por meio do seu ambiente de formação, Polo,[24] também disponibilizou aos dirigentes municipais conteúdos e formações para apoiá-los no enfrentamento à pandemia. São 13 temas, separados em quatro categorias: gestão administrativa e de recursos; gestão pedagógica durante o isolamento; planejamento das atividades presenciais e garantia das aprendizagens; e enfrentamento à defasagem com o uso dos Mapas de Foco da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Apesar das dificuldades enfrentadas nesse período, a pandemia nos deixará um legado positivo. Docentes e estudantes ampliaram suas habilidades no uso da tecnologia — de acordo com pesquisa do Instituto Península, 94% dos educadores consideram muito ou completamente importante o uso da tecnologia, e famílias puderam se aproximar e compreender melhor o trabalho realizado pelas escolas.[25] Levantamento do Itaú Social, Fundação Lemann e Imaginable Futures apontou que 51% dos responsáveis consideram que estão participando mais da educação dos estudantes e 71% estão valorizando mais o trabalho desenvolvido pelos professores.[26]

A pandemia também trouxe flexibilidade e agilidade aos processos de gestão, fortalecendo as iniciativas de colaboração. Houve

23. *Busca ativa escolar em crises e emergências*. Undime; Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas); Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems); Unicef. Disponível em: https://buscaativaescolar.org.br/criseseemergencias.

24. Disponível em: www.polo.org.br.

25. *Sentimento e percepção dos professores brasileiros nos diferentes estágios do coronavírus no Brasil*. Instituto Península, 2020. Disponível em: https://www.institutopeninsula.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Pulso-Sentimentos_-dados-compilado.pdf.

26. *Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias: onda 4*. Itaú Social; Fundação Lemann; Imaginable Futures, set. 2020. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Pesquisa-Educacao-Nao-Presencial-na-Perspectiva-dos-Estudantes-e-suas-Familias-4-1.pdf.

ainda maior valorização da formação continuada e várias iniciativas das entidades do terceiro setor surgiram para dar esse apoio. Acreditamos que essas lições serão fundamentais não só para recuperar as defasagens de aprendizado como para potencializar avanços educacionais no futuro.

Crises são historicamente momentos de transformação. Após a pandemia, esperamos um novo modelo de gestão, com olhar atento aos territórios e suas necessidades. Queremos uma escola mais aberta, participativa, eficaz e com valorização da educação integral. Parafraseando Paulo Freire, "é preciso ter esperança, mas ter esperança do verbo esperançar. [...] Esperançar é se levantar, esperançar é ir atrás, esperançar é construir, esperançar é não desistir!". Que os desafios se transformem em aprendizados para uma educação com mais equidade. Sigamos juntos nessa caminhada.

Lições aprendidas com a pandemia

O ANO DE 2020 FOI DESAFIADOR. Em março, as escolas do país fecharam-se. Acreditou-se que após 15 dias o pico de contaminação diminuiria e que haveria uma volta "ao normal". Contudo, logo ficou evidente que a interrupção levaria mais tempo e que era necessário elaborar alternativas e criar soluções até então não pensadas na maioria das redes. Assim, com o apoio e a articulação da Undime e suas seccionais, foram construídas as respostas à pandemia de covid-19 em regime de colaboração entre estados, municípios e outros atores.

Esta parte do livro aborda dois temas muito importantes para a superação das desigualdades que a pandemia apresentou à educação pública no país. No primeiro capítulo, "Redes municipais: experiências de superação", Maria Regina dos Passos Pereira apresenta um panorama das diversas estratégias que as redes municipais buscaram para a oferta de educação, a manutenção de vínculos e o compromisso com a garantia do direito de aprender de meninos e meninas em todo o Brasil.

Sabemos como foi difícil a transição de um modelo de educação ainda muito baseado no século 19 para um ensino digital, com recursos tecnológicos que a maioria das redes não dominava. De repente, a crise forçou a busca corajosa de soluções, desafiando os gestores e, principalmente, os professores, que se reinventaram. Muitos não tinham o mínimo conhecimento e contato com tecnologias, mas se viram produzindo aulas, criando conteúdos digitais e construindo vínculos com seus alunos de maneira efetiva para que todos tivessem condições de continuar os estudos.

No capítulo "Busca Ativa Escolar: assegurando o direito de cada criança e adolescente", Daniella Rocha, Ítalo Dutra, Júlia Ribeiro e Vilmar Klemann explicam o papel e a importância desse programa na garantia do direito à educação, bem como as estratégias dos municípios e seu papel no combate ao abandono escolar. A plataforma Busca Ativa Escolar é uma potente aliada das redes municipais e estaduais na garantia do direito à educação com qualidade e à permanência dos alunos matriculados nas redes, em especial para os que estão fora da escola ou que, por fatores diversos, nunca a frequentaram.

Iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Undime, o programa agregou parceiros em seus quatro anos de implementação e obteve resultados efetivos. No contexto da pandemia, tem seu maior desafio e ganha relevância no combate às desigualdades educacionais e à evasão que se agravaram na crise, para garantir o retorno ou o ingresso de jovens e crianças na vida escolar.

Inúmeras foram as estratégias e articulações das redes com secretarias, órgãos do governo e da sociedade civil com o objetivo de localizar esse público e trazê-lo para a escola mesmo que a distância, com a utilização de materiais impressos ou em aulas remotas, evidenciando a responsabilidade e o compromisso da família e da escola na oferta da educação e no direito à matrícula. As redes utilizaram muitas formas de comunicação, como chamadas em rádios comunitárias e divulgação em igrejas e associações. Foi fundamental o compromisso de milhares de professores que, usando diversos meios de transporte, enfrentaram mar, rios, estradas vicinais, territórios de vulnerabilidade e de difícil acesso para encontrar o aluno que não participava das atividades nem dos programas de entrega de *kits* alimentação, materiais e outros recursos.

Os desafios continuam sendo imensos à medida que as redes retornam de modo híbrido, pois a crise econômica e social decorrente da pandemia afastou um número significativo de crianças e jovens das escolas. Assim, precisamos fortalecer mecanismos e parcerias e fomentar o diálogo constante para que o objetivo do programa Busca Ativa Escolar ecoe em todos os territórios. Fora da escola não pode!

STELLA MAGALY SALOMÃO CORRÊA

Secretária de Articulação da Undime. Formada em pedagogia pela Fundação Educacional Unificada Campo-grandense (FEUC-RJ), pós-graduada em psicopedagogia clínica e institucional pela Universidade Castelo Branco e especialização em gestão pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (Ebape-FGV). Professora da rede municipal de Angra dos Reis (RJ), foi secretária municipal de Educação em 2001-2004, 2005-2008 e 2017-2020 e presidente da Undime Seccional Rio de Janeiro em 2005-2007, 2007-2009 e 2019-2021.

Redes municipais

EXPERIÊNCIAS DE SUPERAÇÃO

MARIA REGINA DOS PASSOS PEREIRA

Doutora em linguística aplicada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestre em psicologia da educação pela mesma instituição, MBA em gestão educacional, graduada em biologia e pedagogia. Coordenou a construção do Currículo Paulista para a educação infantil, é diretora pedagógica de uma consultoria educacional e tem no YouTube o canal “Diálogos sustentáveis 2030”.

O ANO DE 2020 FICARÁ MARCADO por muito tempo em nossas vidas. Foram dias difíceis, de decisões que não imaginávamos ter que tomar. Sem tempo suficiente para decidir os prós e contras, as escolas foram fechadas e, de repente, nos vimos tendo que aprender como fazer a educação fora dos espaços escolares. Seguiram-se meses de reinvenção da prática docente para que milhões de crianças por todo o Brasil tivessem assegurado o direito à educação básica, mesmo que a distância.

Durante o período de suspensão total das aulas presencias devido à pandemia de covid-19, os educadores passaram por um processo de reinvenção para que fosse possível acessar os alunos e suas famílias. Foi necessário aprender mais sobre o uso dos diferentes recursos tecnológicos e também pensar em alternativas para além da tecnologia, de modo que os alunos das regiões mais necessitadas também tivessem seu direito garantido.

Os parágrafos anteriores nos dão a impressão de que todo esse processo vivenciado pelos educadores deste país de dimensões continentais foi fácil e sem sofrimento. Muito pelo contrário: os docentes e gestores foram desafiados a modificar o *modus operandi* de seu trabalho da noite para o dia para amenizar os danos causados pela pandemia à educação de crianças, adolescentes, jovens e adultos matriculados nas redes públicas.

Vale a pena lembrar que, mesmo passando por uma pandemia, os currículos construídos à luz da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2019 estavam sendo implementados pelas escolas públicas no início de 2020. Esse documento normativo, que tem como premissa o desenvolvimento de dez competências gerais ao longo da educação básica, traz, na quinta, a cultura digital, descrita a seguir:

> *Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva. (BRASIL, 2018).*

Julgávamos que seria difícil desenvolvê-la, uma vez que para muitos professores a tecnologia gerava desconforto por falta de conhecimento e infraestrutura de muitas redes. Porém, a suspensão das aulas presenciais fez com que os educadores se abrissem às novas possibilidades, e muitas secretarias investiram em plataformas digitais, entre outros recursos, para manter os alunos ligados à escola.

No período de aulas remotas, os professores se adaptaram ao mundo tecnológico, tornaram-se *youtubers*, filmaram suas aulas, usaram diferentes ferramentas para acessar os estudantes e suas famílias. Foi um processo bonito e doloroso, que mostrou ao país o valor desses profissionais. No entanto, a tecnologia não foi uma saída em todas as localidades: vários municípios recorreram a outras estratégias para chegar a seus alunos, com materiais impressos e programas de rádio. Foram muitas as ideias que nasceram com a crise sanitária, mostrando o potencial criativo dos educadores brasileiros.

Podemos dizer que vivenciamos o "inédito viável" proposto por Paulo Freire diante de uma "situação limite" imposta pela pandemia. Os docentes foram capazes de buscar alternativas que antes da covid-19 pareciam estar no campo do impossível. Em todo o Brasil tivemos experiências incríveis em muitos municípios que não mediram esforços para chegar a cada aluno pertencente a sua rede. A seguir apresentamos alguns exemplos de ações realizadas em tempos de isolamento social.

No Mato Grosso do Sul, vários municípios desenvolveram aulas por meio de vídeos, *lives*, *podcasts* e transmissões de rádio. A programação foi divulgada nas redes sociais, para que chegasse ao maior número possível de estudantes. O núcleo de tecnologia da Secretaria de Educação promoveu formações para que os professores aprimorassem as aulas a distância. Houve também assistência remota aos bebês por meio de vídeos encaminhados pelo aplicativo WhatsApp com sugestões para que os familiares vivenciassem com as crianças.

Em Pernambuco, destacamos o atendimento aos alunos com deficiência mediante acompanhamento sistemático em suas residências, de modo remoto (síncrono/assíncrono) e presencial, com

termo de autorização para as visitas domiciliares pelos profissionais envolvidos. Outra ação bem-sucedida foi a experiência "Aula no rádio – A voz da educação" que proporcionou interatividade a mais de 4.600 estudantes da educação de jovens e adultos (EJA) do ensino fundamental.

No Rio de Janeiro, alguns municípios estabeleceram parcerias entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Saúde, e ambas realizaram atividades com estudantes, inclusive de diagnóstico. Os municípios que tiveram problemas com o acesso à internet disponibilizaram materiais como apostilas e cadernos de atividades produzidos pelas equipes e docentes; os que puderam contar com a internet criaram plataformas próprias e aplicativos para celular.

Em Santa Catarina houve um município que incluiu programas de rádio que iam ao ar durante toda a semana, com aulas dirigidas a todos os matriculados, desde a educação infantil até a EJA. Todo o conteúdo foi produzido por professores da rede municipal que também apresentavam os programas junto com os radialistas. Para cada etapa da educação básica, houve uma adaptação da apresentação. Por exemplo, para a educação infantil o conteúdo era direcionado aos pais; no ensino fundamental, às crianças.

Em São Paulo destacamos o caso de regime de colaboração entre municípios de uma região que se juntaram para construir colaborativamente os protocolos pedagógicos e sanitários. Outro destaque no estado foi a parceria com a iniciativa privada. Em um município, uma empresa elaborou, com a equipe técnica da Secretaria de Educação, um calendário batizado de "Calendário das Emoções". As crianças receberam um exemplar e, diariamente, com apoio das famílias, marcavam se estavam felizes, tristes ou zangadas. Os pais, semanalmente, enviavam uma foto do calendário preenchido pela criança para o WhatsApp da professora da turma e, sempre que necessário, ela entrava em contato direto com a criança para saber como ela estava se sentindo, criando, assim, um vínculo afetivo.

No Pará houve experiências emocionantes. Equipes técnicas de várias secretarias viajavam por mais de cinco horas de barco para entregar atividades a serem realizadas a distância nas regiões

ribeirinhas e comunidades indígenas. As coordenadoras e os técnicos das secretarias e das escolas também usaram carros puxados por búfalos para entregar materiais em locais de difícil acesso. Devido aos problemas de acesso à internet na região Norte do país, muitos municípios também optaram por criar programas de rádio, e, mais uma vez, os professores se reinventaram como locutores, garantindo que o conhecimento chegasse a lugares desprovidos de energia elétrica.

Agradecemos às seccionais da Undime que gentilmente nos enviaram as experiências citadas. Elas nos encheram de orgulho porque, apesar de todas as dificuldades impostas pela realidade que já era difícil antes da pandemia, os municípios não mediram esforços para que as aulas continuassem. Sabemos que temos pela frente muito trabalho para que sejam assegurados a nossas crianças, adolescentes e jovens os direitos de aprendizagem e desenvolvimento garantidos pelos documentos legais que normatizam a educação brasileira. Os relatos acima são poucos exemplos, em comparação com tudo que se criou durante o processo de adaptação vivido pelas diferentes secretarias municipais de Educação deste imenso país. Temos consciência de que a pandemia escancarou ainda mais a desigualdade social tão nociva a nossos estudantes, pois lhes rouba os sonhos e o porvir. Procuramos aqui enaltecer a garra e a disposição de um povo que não desiste nunca. Somos brasileiros!

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Base Nacional Comum Curricular*: educação é a base. Brasília: MEC/SEC, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

Busca Ativa Escolar

ASSEGURANDO OS DIREITOS DE CADA CRIANÇA E ADOLESCENTE

DANIELLA ROCHA

Consultora de educação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) Brasil, responsável pelo acompanhamento nacional da Busca Ativa Escolar. Mestre em comunicação organizacional pela Universidade Católica de Brasília e especialista em democracia e participação social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Já atuou em organizações da sociedade civil e governos nas funções de pesquisa, execução de projetos de intervenção social e *advocacy* para os direitos de crianças, adolescentes e jovens.

ÍTALO DUTRA

Chefe de educação do Unicef Brasil, coordena iniciativas nacionais para a busca ativa de meninos e meninas fora da escola e enfrentamento à cultura do fracasso escolar. É doutor em informática na educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi professor de matemática e pesquisador no Laboratório de Estudos em Educação a Distância. Foi também diretor de currículos e educação integral no Ministério da Educação (MEC).

JÚLIA RIBEIRO

Oficial de educação do Unicef Brasil. Mestre em educação pela Universidade de Brasília (UnB) e especialista em psicopedagogia pela Escola Bahiana de Medicina e Saúde Pública. Foi professora de educação infantil e atuou em organizações da sociedade civil para o desenvolvimento da cidadania de adolescentes, articulação de políticas públicas e desenvolvimento de capacidades de gestores municipais. Foi consultora do MEC em projetos de vulnerabilidades educacionais.

VILMAR KLEMANN

Coordenador de projetos da Undime e membro da equipe gestora nacional da Busca Ativa Escolar. É graduado em história, especialista em história do Brasil e em democracia participativa, república e movimentos sociais e mestre em ciências da educação. Já atuou na área pública em âmbito municipal, desempenhando atividades em diversos setores das políticas públicas.

Introdução

Este capítulo apresenta e discute a Busca Ativa Escolar, estratégia composta por uma metodologia social e uma ferramenta tecnológica gratuitas que apoia municípios e estados na identificação de crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de abandoná-la, garantindo seu direito de acesso e de permanência nela.

O texto está dividido em três seções: a primeira apresenta dados gerais sobre o cenário da exclusão escolar e o perfil das crianças e adolescentes que estavam fora da escola no país antes da pandemia de covid-19, bem como após a crise sanitária; a segunda destaca o histórico de concepção e de desenvolvimento da Busca Ativa Escolar e aborda suas três principais premissas: o enfrentamento das causas da exclusão escolar, a intersetorialidade entre as políticas públicas e o regime de colaboração entre estados e municípios; e a terceira relata as revisões e as adaptações da estratégia para que pudesse ser plenamente implementada mesmo no cenário da pandemia. Esta última seção conta ainda com o relato da experiência do município de Petrolina (PE) na implementação da estratégia.

Os quatro anos de implementação da Busca Ativa Escolar (2017-2021) demonstram sua pertinência como estratégia eficiente e eficaz no enfrentamento do fenômeno da exclusão escolar, na ampliação do acesso à escola, no fortalecimento da rede de proteção e na garantia dos direitos das crianças e adolescentes, sobretudo o direito à educação.

Breve cenário da exclusão escolar no Brasil

Nos últimos anos, o Brasil vinha avançando, mesmo que lentamente, na garantia do acesso à educação de cada criança e adolescente. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2016 a 2019 mostram que o percentual de meninas e meninos de 4 a 17 anos que não frequentavam a escola diminuiu de 3,9% para 2,7% nesse período. Ainda assim, o desafio permanecia, com quase 1,1 milhão de crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória fora da escola em 2019. As crianças de 4 e 5 anos e os adolescentes de 15 a 17 anos eram as parcelas da população mais afetadas.

A exclusão escolar impactava especialmente as meninas e os meninos que já viviam em situação mais vulnerável. A maioria era composta por pretos, pardos e indígenas e moradores das regiões Norte e Centro-Oeste. Em relação à renda, de cada dez crianças e adolescentes fora da escola, seis viviam em famílias com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo.

Com a pandemia de covid-19, as desigualdades e a exclusão escolar se agravaram. Dados da Pnad Covid de novembro de 2020 apontam que mais de 5 milhões de meninas e meninos de 6 a 17 anos tiveram acesso à educação negado, o que equivale a 13,9% da população nessa faixa etária. Cerca de 40% desse total era de crianças entre 6 e 10 anos, faixa de idade em que o país mais tinha avançado em relação ao acesso à educação.

As crianças e adolescentes pretos, pardos e indígenas foram mais afetados. Ainda segundo os dados da Pnad Covid, eles representavam 69,3%, enquanto os brancos (9,5%) e amarelos (7,3%) apresentavam percentuais abaixo de 10%.

Esse cenário evidencia a importância do desenvolvimento de ações intersetoriais que busquem enfrentar as causas do abandono e da exclusão escolar de maneira articulada entre as diversas políticas, programas e ações. Sobretudo no segundo semestre de 2021, momento de reabertura segura das escolas, é imprescindível reali-

zar uma busca ativa de cada criança e adolescente que não teve condições de se manter aprendendo durante a pandemia, ou mesmo que não estava matriculado.

A Busca Ativa Escolar, desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pela Undime, em parceria com o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), é uma estratégia potente para garantir o direito à educação de crianças e adolescentes e o fortalecimento do sistema de garantia de direitos. Criada em 2017, até agosto de 2021 contava com a adesão de cerca de 2.730 municípios e 22 estados, que estavam em diferentes estágios de implementação. Mais de 200 mil crianças e adolescentes já foram atendidos pela Busca Ativa Escolar e, destes, cerca de 88 mil estão (re)matriculados.

Para alcançar esses resultados expressivos foram necessários alguns anos de estudos, articulação, desenvolvimento e pilotagem, até se chegar a um modelo de estratégia que pudesse ser disponibilizado para todo o país. A seguir retomamos o histórico do desenvolvimento da Busca Ativa Escolar como forma de resgate de sua memória e também para engajar mais atores, municípios e estados no enfrentamento da cultura da exclusão escolar e na minimização dos efeitos da pandemia.

Histórico da Busca Ativa Escolar

Em 2009, estudos apontavam que no mundo havia cerca de 72 milhões de crianças com idade para cursar o ensino fundamental, mas que estavam fora da escola. Diante desse cenário, o Unicef e o Instituto de Estatística da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco/UIS) deram início, em 2010, à iniciativa global Out of School Children (OOSC) – Pelas Crianças Fora da Escola, que passou a analisar e debater o fenôme-

no da exclusão escolar e os riscos de abandono escolar em 25 países.

No Brasil, ao longo de 2010, foram realizados alguns estudos e levantamentos de dados, bem como diálogo com setores governamentais e da sociedade civil organizada. Essas primeiras ações, já em janeiro de 2011, ensejaram a instituição de um grupo gestor da iniciativa, composto, inicialmente, por representantes do Unicef Brasil, do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), da Undime e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

Posteriormente, e tendo como objetivo aprofundar o caráter multidisciplinar e interinstitucional sobre a exclusão escolar, passaram a integrar o grupo representantes da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), da Unesco, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).[1] Demais atores relacionados ao tema, como dirigentes municipais de Educação de todas as regiões do país, representantes de organizações da sociedade civil, universidades, movimentos e fóruns, foram ainda chamados a participar desde o início do processo, por meio de oficinas, para debater a efetividade e as lacunas das políticas existentes.

Paralelamente a esse movimento, em parceria com a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, o Unicef Brasil, com o apoio da Undime, no âmbito da recém-criada iniciativa Fora da Escola Não Pode!, publicou uma série de materiais para o debate sobre a exclusão escolar no Brasil.[2] Nesse contexto, merecem destaque dois aspectos que contribuíram substancialmente para o andamento das ações: (i) o levantamento estatístico das crianças e

1. A Secretaria Nacional de Direitos Humanos passou a ser designada Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi renomeado Ministério da Cidadania. Já a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) foi incorporada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

2. Os materiais publicados são: *Todas as crianças na escola em 2015* (2012), *Fora da escola não pode! (2013)*, *O desafio da exclusão escolar* (2013), *O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil* (2014) e o webdocumentário *Fora da escola não pode!* (2014).

adolescentes que estavam fora da escola, com base nos microdados no Censo Demográfico 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que possibilitou a construção do perfil desse público por gênero, raça, renda familiar, escolaridade dos familiares, etapa da educação básica, unidade da federação, região geográfica e localização (campo/cidade), permitindo um panorama completo e complexo da situação; e (ii) a construção de uma plataforma virtual na qual os municípios e estados poderiam visualizar dados sobre o número e o perfil das crianças e adolescentes fora da escola, acessar minidocumentários sobre experiências bem-sucedidas de enfrentamento à exclusão escolar e ferramentas de mobilização social sobre o fenômeno.

NORMATIVAS AMPLIAM O ACESSO À ESCOLA

Faz-se necessário ressaltar que o Brasil passou a contar, nesse mesmo período de implementação da iniciativa Fora da Escola Não Pode!, com um conjunto de normativas que colaboraram para ampliar o debate sobre o fenômeno da exclusão escolar e garantir o acesso das crianças e adolescentes à escola.

Duas mudanças importantes na legislação merecem destaque: (i) a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que dispôs sobre o aumento da duração do ensino fundamental para nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade; e (ii) a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que determinou a obrigatoriedade do ensino no Brasil de 4 a 17 anos de idade.

É em meio a esse intenso movimento, já no final de 2013, que nasce a estratégia Busca Ativa Escolar, com a missão de possibilitar a identificação e o mapeamento das crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória que estavam fora da escola no Brasil. No processo de sua construção, o primeiro desafio foi a elaboração de uma metodologia que pudesse de ser facilmente implementada em qualquer lugar do país, a despeito das condições objetivas existentes (pessoal, internet, equipamentos etc.). Já entre 2014 e 2016, o esforço voltou-se ao desenvolvimento da ferramenta tecnológica, para possibilitar o registro de alertas e casos, bem como a gestão destes a

partir de dois pilares previstos na metodologia: a intersetorialidade e o regime de colaboração.

Percorrido esse caminho, a primeira etapa de testagem foi realizada em parceria com o município de São Bernardo do Campo (SP), entre setembro de 2015 e julho de 2016. Além dos fluxos, foram testados todos os materiais orientadores (guias e manuais) que seriam disponibilizados aos municípios por ocasião do lançamento nacional. No início do segundo semestre de 2016, mais sete municípios — Anápolis (GO), Bujari (AC), Campina Grande (PB), Itaúna (MG), Ji-Paraná (RO), Serrinha (BA) e Tabuleiro do Norte (CE) —, localizados em diferentes regiões do país, participaram da segunda etapa de testagem. Concluída essa fase e feitas as correções e melhorias na metodologia e na ferramenta tecnológica, iniciou-se a terceira etapa — dessa vez, outros 24 municípios de diversas regiões usaram a plataforma com o acompanhamento de consultoras, processo que encerrou a testagem e possibilitou o lançamento nacional da estratégia, em junho de 2017.

Vale pontuar que o Congemas participou da construção da metodologia desde o ano de 2015, e o Conasems passou a apoiá-la a partir de 2018.

Três princípios norteadores da Busca Ativa Escolar

A estratégia se sustenta em três pilares: (i) enfrentamento das causas da exclusão escolar, (ii) intersetorialidade e (iii) regime de colaboração. Estes pilares, se bem estruturados, compreendidos e aplicados à gestão das políticas públicas, podem propiciar resultados importantes para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Comumente, o fenômeno da exclusão escolar é analisado sob o prisma dos sintomas e não das causas. Além disso, em certa medida, grande parte da sociedade "naturaliza" situações em que crianças e adolescentes evadem ou abandonam a escola — muitas dessas causas "naturalizadas" estão ligadas ao mundo do trabalho, à maternidade, à deficiência, a doenças permanentes, entre outras.

Como visto antes, em que pese a garantia legal do direito à educação, o Brasil contava, em 2019, com cerca de 1,1 milhão de crianças e adolescentes fora da escola segundo a Pnad 2019. Soma-se a isso o grande número de estudantes em situação de atraso escolar ou que foram reprovados, o que aumenta as chances de exclusão e abandono. Segundo o Censo Escolar 2019, as redes públicas municipais e estaduais do Brasil contavam mais de 6 milhões de estudantes com dois anos ou mais de atraso e mais de 2,1 milhões de estudantes reprovados.

São várias as causas da exclusão, com contornos multidimensionais e multifatoriais em grande parte dos casos. Análises realizadas pelo Unicef e seus parceiros indicam que, em todas as regiões do país e faixas etárias, os principais desafios para o acesso e a permanência na escola são a discriminação racial, a pobreza, a violência e a baixa escolarização dos pais, mães ou responsáveis. Por isso, as crianças e adolescentes mais afetados pela exclusão escolar são negros, vivem no campo, são de famílias de baixa renda e têm pais, mães ou responsáveis com pouca ou nenhuma escolaridade. Também estão entre os excluídos meninas e meninos com necessidades especiais, os migrantes, os quilombolas e os indígenas, os que estão em situação de trabalho infantil, os que vivem em unidades de acolhimento institucional, os que sofrem algum tipo de exploração e os que estão em conflito com a lei.

Além desses fatores, que são comuns em todo o país, outras causas da exclusão escolar têm relação direta com aspectos regionais. Por exemplo, conforme apontam os casos inseridos na plataforma Busca Ativa Escolar, que fornece mais detalhes e evidências sobre os cenários locais, nos estados da região Norte, dominada pela floresta amazônica, a exclusão muitas vezes está relacionada à dificuldade de acesso às escolas e mesmo à falta de documentação da criança ou do adolescente, devido aos altos índices de sub-registro de nascimentos que ainda existem nesses estados. Esse problema também aparece com frequência na região Nordeste, assim como a falta de infraestrutura escolar.

De modo geral, a intersetorialidade aparece como uma via concreta para resolver questões complexas, tendo como pressu-

posto que diferentes olhares sobre um mesmo problema aumentam a compreensão sobre ele, permitindo que se vislumbrem possiblidades mais realistas de resolução. Essa abordagem também fomenta o rompimento de fronteiras e barreiras entre as áreas do conhecimento e entre os setores da gestão pública no que diz respeito às questões sociais, o que vem sendo cada vez mais exigido pela sociedade.

No caso da Busca Ativa Escolar, a necessidade de agir intersetorialmente é uma premissa básica, visto que o enfrentamento das causas da exclusão escolar pressupõe a articulação entre várias secretarias do governo, particularmente as de Educação, Saúde e Assistência Social. Como as causas são multifatoriais, as respostas a elas exigem uma ação articulada dos diferentes serviços públicos, a fim de que crianças e adolescentes tenham seus direitos garantidos, em especial o de estar na escola e o de permanecer nela, aprendendo.

Já o regime de colaboração, outra premissa importante da Busca Ativa Escolar, pressupõe que a responsabilidade pelo enfrentamento do fenômeno da exclusão escolar precisa ser compartilhada entre as diferentes esferas do governo, visando garantir o direito à educação para todas as crianças e os adolescentes de determinado território, sem exceção, independentemente de redes ou sistemas de ensino específicos. Todas as esferas do poder público da federação devem buscar formas de prestar auxílio umas às outras para garantir aos brasileiros um direito que está estabelecido na legislação.

Em síntese, a estratégia Busca Ativa Escolar possui uma metodologia social que favorece, fomenta e induz a colaboração entre estados e municípios, de modo que seja assegurado o acesso e a aprendizagem nas escolas municipais e estaduais. É importante lembrar que há diferentes formas de colaboração que podem ser implementadas na estratégia, a qual pode assumir especificidades e diferentes conformações em cada estado, de acordo com o contexto e a realidade dos seus municípios.

Busca Ativa Escolar no contexto da pandemia

Em 2020 a estratégia foi revisitada para se adaptar a situações de crises e emergências, como a atual, causada pela pandemia de covid-19. Em que pese as crianças e adolescentes não serem vítimas diretas da doença, ela vem causando efeitos secundários graves em suas vidas. Na educação, como visto, a pandemia tem trazido consequências importantes para o acesso à escola, a permanência e a aprendizagem dos estudantes, levando municípios e estados a adotar ações urgentes e prioritárias para garantir seus direitos à educação.

Por isso a Busca Ativa Escolar reviu sua metodologia, disponibilizando o guia *Busca Ativa Escolar em crises e emergências*. O material elenca uma série de recomendações e de orientações que viabilizam a implementação da estratégia no atual cenário e contribuem para prevenir ou mitigar os efeitos da crise sobre a educação.

Antes da pandemia, o foco prioritário da Busca Ativa Escolar eram as crianças e adolescentes fora da escola e que constituíam – e ainda constituem – o público mais vulnerável e invisível às políticas públicas. Porém, com o fechamento das escolas para atividades presenciais por um período tão prologando, a prevenção do risco de abandono escolar somou-se ao fenômeno da exclusão. O olhar, agora, precisava ser ampliado para garantir o retorno daqueles que estavam fora da escola, bem como a permanência dos estudantes matriculados.

A seguir, apresentamos as principais causas da exclusão escolar reportadas por municípios e estados que aderiram à Busca Ativa Escolar e o potencial de agravamento de cada uma delas no cenário da pandemia de covid-19.

CAUSAS DE EXCLUSÃO FREQUENTEMENTE REPORTADAS NA PLATAFORMA	POTENCIAL DE AGRAVAMENTO
Sentimento de que a escola é desinteressante	A dificuldade de acesso a recursos educacionais e a falta de apoio para compreensão dos conteúdos pode tornar o processo de aprendizagem ainda menos interessante. No retorno presencial, as restrições à interação são um desafio ao engajamento dos estudantes. Crianças migrantes e refugiadas em idade escolar também podem ter mais dificuldade para manter a aprendizagem por motivos que vão desde a falta de acesso à internet até as barreiras linguísticas.
Mudança de domicílio, viagens ou deslocamentos frequentes	O impacto econômico da pandemia e as alterações na configuração familiar em casos de perda de seus entes, separações, entre outras razões, muitas vezes resultam em mudanças de domicílio ou de cidade.
Falta de infraestrutura escolar	Em atividades educacionais presenciais ou não presenciais, a falta de infraestrutura escolar é um fator crítico para a continuidade dos estudos com segurança.
Crianças ou adolescentes com doenças que impedem ou dificultam a frequência à escola	O afastamento da escola pode repercutir nas condições de saúde das crianças e adolescentes, que muitas vezes acessam serviços de saúde por intermédio da escola. O adoecimento mental é uma das principais preocupações. A escola também tem papel fundamental na saúde nutricional e bucal. Situações como desnutrição e obesidade são algumas das condições que podem impactar o acesso à escola, por suas consequências físicas e psíquicas.
Falta de documentação da criança ou adolescente	As restrições nos horários de atendimento dos serviços de emissão de documentos ou mesmo o receio de contaminação no acesso a esses serviços podem agravar a falta de acesso a direitos básicos, como o registro civil. Há ainda registros de aumento de cancelamentos de matrículas na rede privada, com dificuldade para acessar documentação de transferência.
Gravidez na adolescência	A diminuição do acesso a serviços e insumos básicos relacionados à saúde sexual e reprodutiva aumenta casos de gravidez não planejada na adolescência. A exposição à violência sexual no ambiente doméstico também pode resultar em gravidez indesejada, agravada pela dificuldade de acesso a cuidados emergenciais em saúde e ao aborto legal.
Criança ou adolescente com deficiência	Os desafios para o acesso a recursos educacionais se agravam ainda mais para crianças e adolescentes com deficiência. Com o desengajamento nos estudos, o retorno à escola fica mais desafiador. Há ainda condições pessoais, como o espectro autista, que dificulta a adesão a medidas como o uso de máscara.
Adolescente em conflito com a lei	Possibilidade de aumento do envolvimento de adolescentes em atos infracionais como forma de obtenção de renda existe em um contexto de precarização das condições de vida e de desengajamento nos estudos, com maior exposição a contextos de violência. Nas unidades de internação, há a possibilidade de fragilização do acesso à educação.

CAUSAS DE EXCLUSÃO FREQUENTEMENTE REPORTADAS NA PLATAFORMA	POTENCIAL DE AGRAVAMENTO
Violência familiar	São esperados o aumento do estresse no ambiente familiar com respostas agressivas e do convívio com familiares que já eram agentes de violência. Ao mesmo tempo, ocorre a diminuição da convivência de crianças e adolescentes com pessoas de confiança que possam identificar situações de risco e a falta de acesso aos serviços de proteção a crianças e adolescentes, pouco ou nenhum acesso aos canais de denúncia, além da ausência da escola como um espaço de identificação e notificação de casos.
Trabalho infantil	Aumenta o número de crianças e adolescentes em situações de exploração do trabalho, em um contexto de diminuição da renda das famílias e de fechamento das escolas. Tem destaque trabalho infantil doméstico, especialmente no caso das meninas. Espera-se número ainda maior de crianças e adolescentes assumindo a responsabilidade pelo cuidado com irmãs, irmãos e outros parentes que necessitem.
Criança ou adolescente em abrigo	Há possibilidade de aumento da institucionalização pela perda de mães, pais ou responsáveis devido à doença. Para crianças e adolescentes já em situação de acolhimento, a falta de acesso a recursos educacionais pode aprofundar as desigualdades, aumentar a exposição à violência e levar ao desengajamento dos estudos.
Criança ou adolescente em situação de rua	Aumenta o risco/limitação do suporte para crianças que vivem e/ou trabalham nas ruas e outras crianças já em risco. Risco ainda de aumento de crianças e adolescentes em situação de rua devido a vulnerabilidades socioeconômicas e/ou violência doméstica.
Uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas	Em um contexto de crise e emergência, é esperado um aumento do uso e abuso de substâncias psicoativas, que pode se dar por responsáveis ou até mesmo pelas próprias crianças e adolescentes. O agravamento de situações de sofrimento mental, acompanhado da falta de acesso a serviços especializados, também pode levar à automedicação e à dependência.
Violência nos territórios	Em locais já marcados pela violência urbana, o distanciamento do ambiente escolar pode expor ainda mais meninas e meninos à violência nas ruas. É importante lembrar que, em regiões de maior vulnerabilidade, boa parte das famílias segue trabalhando mesmo em períodos de restrição e fechamento de serviços, ou seja, crianças e adolescentes passam mais tempo em casa e nas comunidades e menos tempo supervisionados por adultos.
Crianças ou adolescentes imigrantes estrangeiros	Medidas de isolamento podem impactar, por um tempo, a chegada de imigrantes ao país. Embora não seja esperado um aumento do fluxo nesse período, a integração da população imigrante já existente no país sofre grande impacto com o fechamento das escolas, reconhecidas como uma instituição que cumpre um papel fundamental no acesso a outros direitos.

CAUSAS DE EXCLUSÃO FREQUENTEMENTE REPORTADAS NA PLATAFORMA	POTENCIAL DE AGRAVAMENTO
Preconceito ou discriminação racial	Há possibilidade de marginalização social de indivíduos infectados ou indivíduos/grupos suspeitos de estarem infectados; aumento de risco/limitação do suporte para crianças e adolescentes vivendo/trabalhando nas ruas e a outras já em risco; aumento de risco/limitação do suporte para adolescentes em conflito com a lei, incluindo aqueles privados de liberdade.
Criança ou adolescente vítima de abuso/violência sexual	Aumenta possibilidade de convívio com familiares que possam ser agentes de violência. Ao mesmo tempo, ocorre falta de acesso aos serviços de proteção, pouco ou nenhum acesso aos canais de denúncia e diminuição da convivência com pessoas de confiança capazes de identificar situações de violência, especialmente na própria escola. Há ainda a possibilidade de aumento do risco de exploração sexual de crianças e adolescentes, em um contexto de precarização das condições de vida, incluindo a exploração em troca de ajuda com itens essenciais, como comida.
Violência na escola	No retorno às atividades presenciais, há possibilidade de aumento do *bullying* em função das transformações corporais ocorridas durante a pandemia. Possibilidade de marginalização social de indivíduos infectados ou indivíduos/grupos suspeitos de estarem infectados. O longo período de ausência nas escolas também pode intensificar o *bullying* ou as discriminações contra estudantes que já sofriam com esse tipo de violência.
Falta de transporte escolar	Antes da pandemia, o transporte já era um dos desafios para o acesso de crianças e adolescentes às escolas. No retorno às atividades presenciais, soma-se a isso o medo do contágio nos meios de transporte.

Fontes: Busca Ativa Escolar e guia *Serviços de proteção no enfrentamento à exclusão escolar*. UNICEF, 2021.

Apoio às escolas para prevenir o abandono

Essa ampliação significa uma inserção ainda maior das escolas nas equipes e no fluxo de casos da Busca Ativa Escolar, uma vez que são os professores e os profissionais da gestão escolar que possuem as condições e a atribuição de acompanhar a frequência escolar dos estudantes e avaliar aqueles com maior risco de abandono. Assim, o guia *Busca Ativa Escolar em crises e emergências* orienta um fluxo para a participação mais ativa das escolas na estratégia.

Vale ressaltar que a proposta não é aumentar o trabalho das escolas, já bastante pressionadas para garantir a oferta de atividades educacionais, presenciais ou não, e a manutenção do vínculo com os estudantes. Ao contrário, sua participação na Busca Ativa Esco-

lar significa que podem contar com uma equipe intersetorial que as apoia para garantir que meninas e meninos continuem estudando.

A metodologia da estratégia, como abordado, tem foco na identificação dos motivos que levam crianças e adolescentes a deixarem a escola. Em situações de risco de abandono, a lógica é a mesma: é necessário conhecer a fundo o contexto pessoal, familiar e comunitário em que os estudantes estão inseridos e que impactam suas condições de acesso e de permanência na escola. Sem conhecer esse contexto, as chances de manutenção do vínculo se tornam frágeis e o risco de abandono permanece.

A escola é um equipamento público essencial em um território. Algumas vezes, sobretudo em áreas rurais, é o único serviço presente nas comunidades. Por isso, exerce um papel social fundamental na garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Porém, a escola não tem condições nem atribuições para atuar sozinha. Ela precisa se articular à rede de proteção presente no território, para que, juntos, os serviços públicos possam, dentro de suas competências, garantir esses direitos.

O guia *Busca Ativa Escolar em crises e emergências* traz um passo a passo para que a escola possa estar mais articulada na estratégia. O comitê gestor precisa informar, sensibilizar e mobilizar as escolas das redes municipal e estadual para participarem das ações e cadastrarem os professores e a equipe diretiva nas funções previstas na metodologia (agentes comunitários e técnicos verificadores).

Mapear cenário e localizar famílias

Além disso, outras ações são muito importantes nos períodos de crise para garantir a continuidade de implementação da estratégia. É preciso mapear o cenário local e estadual para verificar como todas as políticas públicas estão sendo implementadas. No caso da pandemia, é necessário conhecer o modelo de oferta educacional disponibilizado pelas redes; como está o funcionamento dos demais serviços públicos, como a assistência social (Centro de Referência de Assistência Social [Cras], Centro de Referência Especializado

de Assistência Social [Creas] etc.), o conselho tutelar, entre outros. Além disso, é preciso verificar se os conselhos de educação e dos direitos de crianças e adolescentes elaboraram normativas que orientem as ações para a garantia de seus direitos. Esse diagnóstico ajuda a organizar como deve ser o fluxo de atendimento e de articulação entre os serviços das secretarias participantes da Busca Ativa Escolar de cada município.

O trabalho de campo, tão essencial na metodologia, também precisou de adaptações no atual contexto. Os municípios devem seguir todos os protocolos sanitários estabelecidos pelas autoridades de saúde e, por meio deles, se organizar para fazer o atendimento das famílias, a fim de entender em profundidade os motivos que estão levando seus filhos a se ausentarem da escola. Em alguns locais, é possível fazer visitas domiciliares, tomando todos os cuidados sanitários; em outros, pode-se marcar um local apropriado para essa pesquisa com a família, como o pátio de escola ou algum outro equipamento público aberto no território; outras vezes, o contato precisará ser remoto, por meio de telefone ou aplicativo de mensagens.

Localizar as famílias tem sido um desafio relatado por algumas equipes da Busca Ativa Escolar. Os dados da plataforma corroboram essa questão. Em agosto de 2021, o motivo de exclusão ou risco de abandono escolar que figurava em primeiro lugar na estratégia, para todo o país, era "mudança de domicílio, viagem ou deslocamento frequente". Infere-se que muitas famílias, impactadas pela crise econômica intensificada com a pandemia, têm se deslocado para buscar oportunidades de trabalho em outros locais, e isso interfere nas condições de manutenção do vínculo dos estudantes com a escola.

Não existe uma solução única para essa questão. Como a Busca Ativa Escolar atua com uma equipe intersetorial, é possível verificar se outros serviços, como da assistência social, da saúde ou da proteção, podem identificar essa família a partir de cadastros preexistentes (como Programa Bolsa Família, Cras, Creas, unidades de saúde etc.). Pode-se ainda solicitar apoio da comunidade, por intermédio das associações de moradores, entidades religiosas, entre outras, ou de veículos de comunicação, como rádios, portais e *blogs*.

Muitos municípios brasileiros que implementam a estratégia relatam as diversas formas de comunicação que utilizam, como enviar recado por meio de rádios comunitárias ou de trabalhadores que circulam em áreas rurais (entregadores de leite, por exemplo), ou solicitar contato por meio de mensagem via carro, moto ou bicicleta de som nas comunidades. Nessas situações é importante não expor o caso, pedindo apenas que a família entre em contato com a equipe de Busca Ativa Escolar e/ou com a escola.

O regime de colaboração, mais do que nunca, precisa estar fortalecido nesse momento. O risco de abandono escolar está posto para todas as redes, e a participação das secretarias estaduais de Educação na estratégia, em parceria com os municípios, é fundamental para enfrentá-lo. Ainda que a vaga e a permanência na escola sejam, por vezes, competência da rede estadual, a criança ou adolescente é munícipe, cabendo ao município ofertar-lhe todos os demais serviços públicos necessários para a garantia de seus direitos. A experiência dos quatro anos de existência da Busca Ativa Escolar tem mostrado que, em estados onde o regime de colaboração é forte, a estratégia é implementada com muito mais sucesso, tanto no âmbito municipal como no estadual.

FREQUÊNCIA ESCOLAR E CAMPANHA DE MOBILIZAÇÃO

Outras duas respostas da Busca Ativa Escolar à pandemia foram a elaboração e a disponibilização de uma funcionalidade para acompanhamento da frequência escolar[3] e uma campanha de mobilização.[4] Acompanhar a frequência dos estudantes tem sido um desafio para as escolas, devido à diversidade de modelos de atividades educacionais ofertadas durante o período de fechamento das unidades para aulas presenciais. A funcionalidade de acompanhamento da frequência, disponível para todas as escolas dos municípios e estados que aderiram à estratégia, permite à gestão escolar tomar providências rápidas para garantir o vínculo dos estudantes, melhorar seu aprendizado e prevenir o risco de abandono. Ao verificar essa possibilidade, os gestores podem imediatamente inseri-los no fluxo da Busca Ativa Escolar.

Outra ação importante da estratégia é evidenciar os esforços das administrações municipais e estaduais para garantir o direito à educação durante a crise e sensibilizar atores relevantes. Por isso, a Busca Ativa Escolar elaborou um cardápio de materiais de comunicação, como peças promocionais (para aplicação em camisetas, bonés, cartazes, faixas, *outdoors* etc.), vídeos, *jingles* e materiais para redes sociais, a fim de que os municípios e estados executem as próprias campanhas de mobilização para os contextos locais. São fornecidas ainda recomendações para a execução de campanhas voltadas para as famílias, escolas, poder público e mídia, e dados sobre exclusão e abandono escolar em âmbito nacional e estadual de modo a preparar os atores locais para atuar como fonte de informação. A campanha pode ser utilizada por qualquer município, estado ou organização da sociedade civil.

3. Disponível em: https://buscaativaescolar.org.br/materiais/guia-para-uso-da-funcionalidade-de-acompanhamento-de-frequencia-escolar.

4. Disponível em: https://buscaativaescolar.org.br/campanha.

Experiência de implementação na pandemia – A Busca Ativa Escolar acolheu Pedro Gabriel[5]

A história de Pedro Gabriel é de muita superação. O estudante foi um dos primeiros casos identificados pela Busca Ativa Escolar no município de Petrolina (PE). O adolescente de 16 anos foi adotado pela mãe aos 7 anos, e tentou várias vezes ir à escola. A mãe queria que o menino pudesse se integrar, mas ele sempre teve dificuldades, pois ele tem déficit de aprendizagem, além de autismo e bipolaridade. O menino passou por escolas particulares e públicas, mas não conseguia se adaptar. Tudo isso contribuiu para que ficasse sem estudar.

Depois de um ano fora da escola, a equipe da Busca Ativa Escolar de Petrolina bateu à porta da família e assumiu a missão de buscar uma escola onde Pedro Gabriel tivesse atendimento especial. Assim, ele foi rematriculado.

Segundo a coordenadora operacional da estratégia no município, Nara Itla, a equipe, formada por profissionais ligados à Secretaria Municipal de Educação (Semed), além de um psicólogo e um assistente social cedidos pela própria secretaria, estava realizando reuniões intersetoriais para planejar a implementação da Busca Ativa Escolar, quando uma gestora escolar alertou-a sobre a situação de Pedro Gabriel. "Nós ainda estávamos na fase de implementação, mas já queríamos abrir esse caso. Então, logo disponibilizamos a equipe para visitar a família e constatar a situação, dar os encaminhamentos, encontrar uma escola e matriculá-lo."

O trabalho da Busca Ativa Escolar em Petrolina não parou, mesmo durante a pandemia. Os casos de crianças e adolescentes inseridos na plataforma tiveram continuidade, bem como o contato com as famílias. Outra ação importante mantida foi identificar os

5. O relato dessa experiência contou com a colaboração da jornalista Beatriz Zendersky.

estudantes em situação de abandono ou risco de abandono por meio do monitoramento da distribuição dos *kits* pedagógicos.

"Incentivamos muito a utilização da ferramenta, e buscávamos trazer a estratégia para a perspectiva de crises e emergências, seguindo o guia disponibilizado pela Busca Ativa Escolar", relatou Nara. Para isso, foram realizados, em 2020, encontros com as escolas municipais urbanas e rurais, a fim de inserir seus profissionais como equipe da estratégia. Durante os eventos, foi indicada a utilização da funcionalidade de acompanhamento da frequência escolar. "Realizamos reuniões com os Cras para que também nos apoiasse nas visitas domiciliares dos possíveis casos de abandono identificados por meio da ferramenta de frequência."

A coordenadora conta que no segundo semestre de 2020 estava sendo avaliada a institucionalização da estratégia em âmbito municipal, visto que a busca ativa já se constituía como estratégia para o alcance da meta 2 no Plano Municipal de Educação de Petrolina. Além disso, buscaram fortalecer a intersetorialidade, com a construção de uma relação mais próxima entre as redes municipal e estadual de educação e com a participação de outras secretarias, instituições e órgãos ligados ao campo da infância e adolescência. A equipe é constituída pelas secretarias de Educação e de Assistência Social, mas o objetivo em 2021 é que a Secretaria de Saúde também participe. Entretanto, sempre que há necessidade, os serviços de assistência social e da saúde fazem os encaminhamentos necessários. "A estratégia é muito efetiva se for vivenciada da forma como se propõe: intersetorialmente. Em 2021 trabalhamos como a metodologia recomenda, na perspectiva de materializar a intersetorialidade", explicou Nara.

Considerações finais

Os dados anteriores e posteriores à pandemia apontam a necessidade cada vez mais urgente de que o enfrentamento do abandono e da exclusão escolares esteja na pauta prioritária de todas as gestões municipais e estaduais, em especial das secretarias de Educação. A crise sanitária ampliou as desigualdades educacionais, exigindo uma ação imediata dos governos no que se refere à garantia de acesso e de permanência de crianças e adolescentes na escola, como preconizam as normativas nacionais e internacionais das quais o Brasil é signatário.

A Busca Ativa Escolar é uma estratégia muito importante nesse contexto, já implementada, experimentada e avaliada por um amplo conjunto de municípios e estados. Sua metodologia favorece o diálogo e o fortalecimento da rede de proteção na compreensão e no enfrentamento das causas que levam meninas e meninos a estarem fora da escola ou a correrem o risco de abandoná-la. Além disso, sua plataforma tecnológica auxilia na tomada de decisões políticas baseada em dados e evidências produzidos pelos próprios municípios e estados que a utilizam.

Em seus quatro anos de implementação (2017-2021) a Busca Ativa Escolar demonstrou pertinência e potência para colaborar na garantia dos direitos de toda criança e adolescente, em especial o direito à educação. Fora da escola não pode – mesmo que a escola esteja funcionando em outros formatos!

Referências

BUSCA ATIVA ESCOLAR. *Biblioteca*, 2021. Disponível em: https://buscaativaescolar.org.br/biblioteca.

UNICEF. *Acesso, permanência, aprendizagem e conclusão da Educação Básica na idade certa*: direito de todas e de cada uma das crianças e dos adolescentes. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/out-of-school-children-in-brazil-country-study-ex-sum-2012-po_1.pdf.

UNICEF. *Busca Ativa Escolar em crises e emergências*. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://buscaativaescolar.org.br/crises eemergencias.

UNICEF. *Serviços de proteção no enfrentamento à exclusão escolar*: recomendações para equipes técnicas e gestoras que atuam na proteção de crianças e adolescentes. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/relatorios/guias-por-uma-educacao-que-protege-em-situacoes-de-crise.

UNICEF; CENPEC. *Cenário da exclusão escolar no Brasil*: um alerta sobre os impactos da pandemia da covid-19 na educação. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.

Educação pós-pandemia

6

6

ESTE LIVRO FOI ELABORADO EM UM PERÍODO mundialmente turbulento e incerto causado pela pandemia de covid-19. Assim como em outros países, no Brasil também foi necessário cumprir o isolamento social, o que impactou toda a sociedade. Na educação, quando as escolas foram obrigadas a fechar as portas, iniciou-se um processo de deslocamento dos espaços de aprendizagem, que migraram das salas de aula para as casas dos alunos, modificando a estrutura de toda a rede de ensino.

Esta parte trata dos desafios e perspectivas da educação no cenário pós-pandemia, em quatro capítulos escritos por Viviane Senna, Katia Stocco Smole, Leandro Vitoriano da Silva e Maria Regina dos Passos Pereira e Maria Helena Guimarães de Castro e Luiz Miguel Martins Garcia. São relatos de vivências deste novo tempo nas redes nas diferentes dimensões do ensino e da aprendizagem e sugerem caminhos a trilhar para mitigar os impactos negativos da pandemia, em especial nas escolas. Os autores nos levam a refletir sobre os desafios postos a partir de março de 2020, com ênfase na necessidade de novas práticas e metodologias educacionais.

Aconteceu uma verdadeira revolução na escola: professores mudaram suas maneiras de ensinar, e os alunos aprenderam de novas maneiras. As transformações impostas pelo contexto conduziram à quebra de paradigmas em meio ao processo de implementação dos novos currículos à luz da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), evidenciando a necessidade de atualização das grades de formação docente por parte das universidades, principalmente nos cursos de licenciatura, que ainda não contemplam em seus componentes curriculares a Base e os currículos oriundos dela.

Em se tratando de educação híbrida, é importante considerar entraves como dificuldade de acesso à internet e ao uso de aparelhos tecnológicos, até a adaptação dos estudantes, das famílias e dos profissionais da educação de modo a acelerar a premente transformação digital, inclusive na formação de professores e gestores escolares. Destacam-se também as dificuldades decorrentes da implementação da educação híbrida. "O momento é do 're': reinventar, repensar, refazer, ressignificar, reconstruir, remodelar. Professores e alunos valorizarão de maneira mais intensa uns aos outros, a

parceria entre família e escola será mais efetiva e a delimitação dos conteúdos de fato essenciais será revista", destacaram as diretoras de uma escola de Minas Gerais, em entrevista em junho de 2020.[1]

Sugere-se um olhar cuidadoso para tratar das relações socioemocionais, principalmente no retorno progressivo das atividades, que devem ter como foco inicial o acolhimento de funcionários, estudantes e famílias. O olhar empático por parte da escola é imprescindível. Este tempo pode ser propício também para promover reflexões acerca das aprendizagens trazidas pelo contexto da pandemia nessa área, os avanços e retrocessos da prática docente e discente, bem como os caminhos a trilhar adiante.

Destaca-se ainda a importância e urgência da elaboração de um pacto federativo para a construção de políticas públicas que propiciem a recuperação da educação brasileira e apoiem as diferentes esferas administrativas, pois observa-se que sua ausência tem levado as redes a seguirem por caminhos desarticulados, o que contribui para a desarmonia da educação como um todo. Vale salientar, entretanto, que as iniciativas cotidianas frente aos desafios educacionais que surgem são o que assegura a não estagnação da educação.

A educação é direito de todos, e é dever do Estado articular ações e buscar caminhos que amenizem os impactos provocados pela pandemia, fortaleçam os processos educacionais e, principalmente, promovam a adequação da escola frente à educação híbrida, incluindo a conectividade dos espaços, dos profissionais e dos estudantes.

MARIA ELZA DA SILVA

Dirigente municipal de Educação e Cultura de Bonito (PE). Membro do Conselho Nacional de Representantes e secretária de Finanças da Undime. Pedagoga especialista em coordenação pedagógica.

1. PINHEIRO, Rafael. Como será a educação pós-pandemia? *Direcional Escolas – A revista do gestor escolar*, 23. jun. 2020. Disponível em: https://direcionalescolas.com.br/como-sera-a-educacao-pos-pandemia.

Competências socioemocionais

O CUIDADO COM AS PESSOAS

VIVIANE SENNA

Presidente do Instituto Ayrton Senna, é graduada em psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com especialização em psicologia junguiana pelo Instituto Sede Sapientiae. Nomeada "Líder para o Novo Milênio" pela CNN/revista *Time* e premiada pelo BNP Paribas (categoria Filantropia), participa de conselhos de organizações públicas e privadas.

A PALAVRA "ROBÔ" APARECEU pela primeira vez em 1920, em uma peça teatral de ficção científica escrita pelo tcheco Karel Tchápek (2010) que versa sobre seres artificiais criados para servir aos humanos, por isso o uso do termo "robota", que deriva de "trabalho forçado" na língua tcheca. A obra inspirou diversos outros autores do século 20, distópicos ou não, a ampliarem a temática de robôs, androides e mundos possíveis no futuro. Da ficção para a realidade não demorou muito. Cem anos depois de Tchápek, a robótica, a inteligência artificial e a internet estão presentes em quase todas as práticas sociais e facilitam a vida das pessoas. As redes sociais são a grande ágora das novas gerações, os fluxos de ideias e pensamentos correm soltos pelo mundo virtual, para o bem ou para o mal, por isso uma das competências inter-relacionais mais importantes é o discernimento para lidar com informações e vieses cognitivos.

A tecnologia não para de evoluir e seus avanços impactam radicalmente as sociedades e o planeta: quebram os limites espaciais e temporais, revolucionam a genética e o cuidado com a saúde e transformam os modelos de ensino e de aprendizagem, a cultura, o consumo e o mercado de trabalho. De acordo com análise de tendências de automação de tarefas no Brasil, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2019 (ALBUQUERQUE *et al.*, 2019), mais da metade dos empregos com carteira formal correm risco elevado de automação até 2046, ou seja, 30 milhões de trabalhadores podem perder seus empregos para robôs. Atividades corriqueiras e repetitivas como ascensorista, contador, cobrador de ônibus, operador de telemarketing e caixa de banco são algumas das muitas que devem desaparecer.

Mas irão os robôs, a inteligência artificial e os algoritmos substituir as pessoas, como previsto na peça de Tchápek e nas pesquisas econômicas? O que diferencia uma máquina inteligente de um ser humano? Essa questão vem sendo debatida há tempos. Em 1950, Alan Turing escreveu um artigo que apresentava a pergunta: "Máquinas podem fazer o que nós, como entidades pensantes, podemos fazer?" (TURING, 1950). Para respondê-la, ele propôs uma variação do "jogo da imitação", conhecida como Teste de Turing, que consiste em alguém elaborar perguntas para uma pessoa e

um computador, sem saber quem é quem. A partir das respostas, o interrogador tenta identificar quem respondeu. Nenhuma inteligência artificial conseguiu ganhar o jogo imitando um humano em suas capacidades de consciência e senso comum. Hoje em dia, assistentes virtuais e chatbots cognitivos interagem ou conversam com consumidores, por exemplo, mas não deixam de ser máquinas, pois não têm noção da própria existência. Eles possuem dados, processam informações e se comunicam, são melhores que pessoas em reconhecimento facial, diagnósticos médicos, pesquisas de mercado e no jogo de xadrez, mas não são capazes de interpretar dilemas sociais e não sentem emoções. A busca hoje é por inserir humanização nas máquinas.

Na análise do Ipea, as áreas de trabalho com menor tendência de automação são aquelas que envolvem atributos e comportamentos humanos como empreendedorismo, criatividade, pensamento crítico, tomada de decisões estratégicas, cuidado com o outro, empatia e interpretação subjetiva, entre outras características que nos diferenciam dos robôs.

Essas habilidades comportamentais são diferenciais na sociedade 5.0, que tem o foco no bem-estar social a partir do uso das tecnologias avançadas.[1] Competências como abertura ao novo, autoconfiança, determinação e curiosidade de aprender, chamadas de socioemocionais, são tão importantes quanto habilidades cognitivas (percepção, atenção, memória, linguagem, lógica e raciocínio) para a convivência em um mundo compreendido como VUCA – sigla em inglês para volátil, incerto, complexo e ambíguo[2] –, que exige das pessoas uma hiperflexibilidade para adaptação imediata a situações novas e pressões constantes para se reinventar.

No final de 2019, a aparição do coronavírus SARS-CoV-2, que provocou uma pandemia, confirmou a complexidade das relações

1. Conceito criado pelo governo japonês em 2016, quando lançou um plano de ciência e tecnologia para o futuro da nação. Disponível em: https://www8.cao.go.jp/cstp/english/society5_0/index.html.

2. Iniciais de *volatility*, *uncertainty*, *complexity* e *ambiguity*. O termo VUCA foi empregado pelo US Army War College na década de 1990 para explicar o mundo no cenário pós-guerra.

humanas e das incertezas na vida, mas expôs também o paradoxo de uma sociedade altamente tecnológica para lidar prontamente com o inesperado – apesar da rápida produção de vacinas e produtos essenciais para combater a crise sanitária, a tecnologia que mais salvou vidas foi a antiga máscara de algodão, também usada em pandemias da Idade Média e na de 1918. Uma parte da população mundial teve condições de se adaptar ao "novo normal" estabelecido pelo distanciamento social: migração do modelo de trabalho para o *home office*, aprendizagem a distância, aumento do comércio de venda *on-line* e entregas em domicílio, bem como a criação de novos aplicativos móveis das mais diversas áreas do conhecimento. Na educação, quando as escolas fecharam suas portas, estudantes e professores precisaram migrar para o ensino remoto, em casa, e se adaptarem às novas tecnologias porque era a única forma possível de continuar a escolarização.

Mas a maioria das pessoas não conseguiu fazer essa transição e sofreu ou está sofrendo o impacto da pandemia. Aqui no Brasil, dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) mostram que quase 1,5 milhão de crianças e adolescentes não frequentavam a escola, via remota ou presencial, em novembro de 2020. Outros 3,7 milhões não conseguiram estudar em casa. Desses, mais de 40% eram crianças de 6 a 10 anos.

Além da crise sanitária e da inaceitável perda de milhões de vidas, a covid-19 acentuou ainda mais as desigualdades socioeconômicas no mundo, provocou uma recessão econômica e fez muita gente refletir sobre os reflexos do nosso estilo de vida no planeta. Pensadores futuristas já acham a expressão VUCA inadequada e apostam no BANI (frágil, ansioso, não linear e incompreensível) para entender o que está acontecendo.[3] Afinal, o que era volátil passou a ser frágil, e as pessoas estão mais ansiosas com tanta desinformação, o que vai demandar muita resiliência emocional e outras competências socioemocionais. A complexidade passou a obedecer

3. Iniciais de *brittle*, *anxious*, *nonlinear* e *incomprehensible*. O conceito foi criado pelo antropólogo, historiador e futurista Jamais Cascio em 2020, especialmente para descrever o panorama pós-pandemia, considerado por ele "plausivelmente surreal". Veja mais em: https://medium.com/@cascio.

a sistemas lógicos não lineares, exigindo flexibilidade e visão de futuro. E o que costumava ser ambíguo parece incompreensível hoje, o que vai requerer transparência dos sistemas e muita intuição para as pessoas.

Nesse contexto, a pandemia também acelerou mudanças tecnológicas que já vinham acontecendo e que exigirão novas habilidades para as pessoas desempenharem suas funções de maneira eficaz. Um relatório produzido em 2020 pelo Fórum Econômico Mundial mapeou perspectivas de empregos e habilidades necessárias para os próximos cinco anos.[4] O lado positivo do relatório aposta na emergência de 97 milhões de novas oportunidades de emprego, em áreas que envolvem o trabalho conjunto entre humanos, máquinas e algoritmos, como computação em nuvens, inteligência artificial e dados, desenvolvimento de conteúdo, marketing, economia verde e *care economy*,[5] que inclui os professores. Na área da educação, as principais habilidades identificadas na pesquisa para as demandas de trabalho futuro envolvem, em ordem de frequência:

- criatividade, originalidade e iniciativa;
- aprendizagem ativa e estratégias de aprendizagem;
- projeto e programação de tecnologia;
- inteligência emocional;
- pensamento crítico e análise;
- resolução de problemas complexos;
- pensamento analítico e inovação;
- raciocínio, resolução de problemas e ideação;
- orientação para o serviço;
- resiliência, tolerância ao estresse e flexibilidade;

4. WORD ECONOMIC FORUM. *The future of jobs report 2020*, out. 2020. Disponível em: https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2020. Foram entrevistados líderes e executivos de recursos humanos de empresas globais, pequenas empresas e setor informal.

5. *Care economy* (economia do cuidado) envolve trabalhos nas áreas de educação, saúde e serviço social, consistindo em atividades e relações envolvidas no atendimento das necessidades físicas, psicológicas e emocionais de crianças, jovens, adultos e idosos.

- liderança e influência social;
- análise e avaliação de sistemas;
- persuasão e negociação;
- uso, monitoramento e controle de tecnologia;
- instrução, mentoria e ensino.

Ainda de acordo com o relatório do Fórum Econômico Mundial, em 2019 os cursos mais procurados por profissionais empregados eram estratégias de redes, algoritmos, *deep learning*, programação, estatística e escrita. No primeiro ano da pandemia a procura foi por disciplinas ligadas a competências socioemocionais: *mindfulness*, meditação, gratidão, gentileza, saber ouvir, entre outras. Essa é uma evidência de que as competências socioemocionais são ainda mais mobilizadas em épocas de crise, para lidar com insegurança, ansiedade, medo, luto, isolamento, mudanças de rotina, privação de convivência e indefinições, os efeitos que a pandemia vem provocando no mundo todo. Mais do que nunca, tivemos que ser resilientes e flexíveis para nos adaptar ao novo. Precisamos desenvolver a criatividade e o pensamento crítico para propor novos caminhos e soluções. E algo ainda mais importante, tivemos que pensar no outro, de maneira empática, e atuar com maior colaboração, considerando o coletivo.

O Fórum Econômico Mundial conclui que educação, cuidado com o outro e trabalho significativo são o caminho para desenvolver ou aprimorar habilidades humanas e impulsionar a economia, garantindo bem-estar e coesão social. Robôs podem não substituir humanos e devem se concentrar no trabalho pesado, mas estão moldando configurações de novas habilidades para seus criadores. Não há como fugir disso. É urgente a revisão da forma como educamos nossas crianças e jovens, pensando nas necessidades das novas tecnologias mas sem esquecer que o modo como eles convivem, criam e produzem será determinante para a construção do mundo depois de amanhã.

O que são competências socioemocionais?

Para aqueles que atuam na área educacional, o conceito de competências começou a aparecer no Brasil a partir das reformas implementadas na década de 1990. Em 2000, a definição apareceu em documento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) sobre o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que apresentava competências como "modalidades estruturais da inteligência, ações e operações que utilizamos para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e conhecimentos" (BRASIL, 2000). Mais recentemente, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) introduziu o termo "socioemocional" à definição: "mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho" (BRASIL, 2017, p. 8). Pode-se dizer que competências socioemocionais são características dos indivíduos formadas pela interação entre predisposição genética e o ambiente onde vivem, e que se manifestam em pensamentos, sentimentos e comportamentos. Elas são maleáveis, ou seja, podem ser desenvolvidas ao longo da vida por meio de experiências formais e informais de aprendizagem, e influenciam importantes resultados ao longo da vida das pessoas, assim como as competências cognitivas (DE FRUYT; WILLE; JOHN, 2015).

Falar de aspectos cognitivos e socioemocionais não significa que eles existam de maneira independente na formação das pessoas, ou seja, ninguém consegue atuar em um momento apenas com competências cognitivas e em outro apenas com as socioemocionais — elas estão sempre interligadas.

Modelo organizativo socioemocional adotado pelo Instituto Ayrton Senna

O Instituto Ayrton Senna vem participando há mais de dez anos da construção de conhecimentos sobre como se define, se desenvolve e se monitora o desenvolvimento das competências socioemocionais, a partir de estudos de evidência científica e da vivência prática ao lado de educadores em redes públicas de ensino de todo o Brasil. Ao propor um modelo que organiza uma matriz de competências socioemocionais, o instituto pretendeu dar mais suporte à tomada de decisão de educadores e gestores públicos para direcionar ações de desenvolvimento integral. Em meio a tantas competências, tornou-se uma tarefa importante identificar quais delas estão mais relacionadas entre si e têm maior impacto comprovado para a educação, na escola e na vida.

Após vários estudos, o modelo de referência escolhido, um dos mais utilizados ao redor do mundo, agrupa cinco fatores: abertura à experiência; amabilidade; conscienciosidade; extroversão; e neuroticismo. Conhecida como Big Five, essa construção sofreu variações ao longo de duas décadas até 1980, quando pesquisadores demonstraram que sua organização engloba as principais características humanas de diferentes faixas etárias, culturas e períodos históricos. Enfim, é um mapa conceitual robusto de fatores que influenciam características e comportamentos das pessoas.

A partir do Big Five, o modelo organizativo adotado pelo Instituto Ayrton Senna compreende cinco domínios entendidos como macrocompetências: abertura ao novo; amabilidade; autogestão; engajamento com os outros; e resiliência emocional. Em cada domínio localizam-se diversas competências fortemente relacionadas entre si. Para o contexto da educação brasileira, destacam-se 17 competências socioemocionais, selecionadas por demostrarem que podem ser desenvolvidas em experiências formais dentro da escola (SETTE; ALVES, 2021). A taxonomia do modelo de macrocompetências é descrita a seguir.

AUTOGESTÃO	Determinação, organização criativa, foco, persistência e responsabilidade.
ENGAJAMENTO COM OS OUTROS	Iniciativa social, assertividade e entusiasmo.
AMABILIDADE	Empatia, respeito e confiança.
RESILIÊNCIA EMOCIONAL	Tolerância ao estresse, autoconfiança e tolerância à frustração.
ABERTURA AO NOVO	Curiosidade para aprender, imaginação criativa e interesse artístico.

O direito à formação integral

O desenvolvimento socioemocional intencional dos estudantes é tão importante quanto o cognitivo, e essa premissa é uma das bases para a educação integral, que diz respeito a acolher e reconhecer as singularidades e diversidades de cada um, de modo a assegurar o direito ao desenvolvimento intelectual, socioemocional, cultural e físico.

A BNCC propõe dez competências gerais da educação básica para orientar e inspirar educadores na formação integral do estudante. Elas se referem ao desenvolvimento de múltiplas dimensões humanas, articulando um conjunto de competências cognitivas e socioemocionais com valores e princípios éticos, estéticos e políticos. O quadro a seguir é um mapeamento feito pelo Instituto Ayrton Senna que mostra quais competências socioemocionais de seu modelo estão contidas no escopo amplo das dez competências gerais da BNCC. Isso é relevante porque a partir das avaliações acadêmicas e de um monitoramento ao longo do tempo das competências socioemocionais dos estudantes é possível verificar se estratégias e práticas pedagógicas que as escolas empregam estão atingindo os objetivos propostos pela BNCC.[6]

6. INSTITUTO AYRTON SENNA. *As 10 competências gerais da BNCC e as competências socioemocionais*, 2020. Disponível em: https://institutoayrtonsenna.org.br/content/dam/institutoayrtonsenna/hub-socioemocional/instituto-ayrton-senna-as--10-competencias-gerais-da-bncc-e-as-competencias-socioemocionais.pdf.

COMPETÊNCIAS GERAIS DA BNCC E AS COMPETÊNCIAS SOCIOEMOCIONAIS ENGLOBADAS			
BNCC	Competências socioemocionais	**BNCC**	Competências socioemocionais
C 1	Curiosidade para aprender Respeito Responsabilidade	**C 6**	Determinação Organização Foco Persistência Responsabilidade Assertividade
C 2	Curiosidade para aprender Imaginação criativa	**C 7**	Empatia Respeito Assertividade Responsabilidade Autoconfiança
C 3	Interesse artístico	**C 8**	Tolerância à frustração Tolerância ao estresse Autoconfiança
C 4	Iniciativa social Empatia	**C 9**	Empatia Respeito Confiança Entusiasmo Tolerância à frustração
C 5	Iniciativa social Responsabilidade Imaginação criativa	**C 10**	Empatia Respeito Confiança Iniciativa social Determinação Responsabilidade Tolerância ao estresse

Benefícios das competências socioemocionais na vida e na escola

Uma caixa de ferramentas tem sua funcionalidade. Quanto mais objetos ela tiver, mais será utilizada para lidar com diferentes situações. Assim são as competências socioemocionais. Desenvolvê-las em situações formais e informais de aprendizagem pode fornecer

aos estudantes conhecimentos e ferramentas relevantes para que estejam preparados e sejam capazes de superar os desafios do século 21. Portanto, a escola pode colaborar enchendo de ferramentas a mochila dos estudantes, e eles vão usar aquelas que quiserem, quando quiserem ou precisarem.

Com base em evidências levantadas pelo Laboratório de Ciências para a Educação (eduLab21) do Instituto Ayrton Senna, verifica-se que as competências socioemocionais exercem múltiplas influências sobre os resultados futuros na vida do estudante e estão relacionadas tanto à compreensão de seu potencial como ser humano emancipado e autônomo quanto à diminuição de comportamentos agressivos, problemas de conduta, vícios, suicídio, depressão e ansiedade, violência, reprovação e evasão escolar, *bullying*, entre outros (SETTE; ALVES, 2021).

Para servir de parâmetro nas análises que subsidiarão as políticas de educação integral, o eduLab21 identificou as competências socioemocionais que estão mais relacionadas com desempenho escolar, *bullying*, violência, pertencimento e resultados de vida (*ibidem*, p. 37). Por exemplo, se o estudante não consegue entregar as tarefas ou seguir o planejamento de atividades das aulas, provavelmente ele tem menos desenvolvidas as competências de organização e responsabilidade. Ou se ele não se coloca e não participa das discussões em grupos, esse estudante pode ter mais dificuldade de agir com assertividade. Um achado interessante é que estudantes com maior nível de abertura ao novo e autogestão apresentam melhores notas em língua portuguesa e matemática, respectivamente.

Com o objetivo de oferecer aos educadores uma visão mais rica dessas competências e poder identificá-las, o Instituto Ayrton Senna criou instrumentos que permitem um mapeamento detalhado e sistematizado das características socioemocionais a partir da autoavaliação dos estudantes. O Instrumento Senna, por exemplo, monitora as competências socioemocionais nas dimensões de autoconceito (a imagem que fazemos de nós) e autoeficácia (a expectativa que temos sobre nós mesmos para realizar algo). Considerando o diagnóstico, é possível empregar estratégias e práticas mais adequadas para o desenvolvimento global das turmas de estudante,

priorizando as competências necessárias no contexto e momento da aplicação.[7]

Monitorando competências socioemocionais

Esses instrumentos de mensuração têm sido aplicados por diversas redes de ensino públicas parceiras do Instituto Ayrton Senna e respondem ao desafio de medir de forma confiável, com base científica, as competências socioemocionais. Em 2019, a rede estadual de São Paulo realizou um mapeamento inédito com uma amostra significativa de estudantes (mais de 100 mil), utilizando o Instrumento Senna em conjunto com o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp).[8]

O objetivo foi trazer evidências sobre a situação de competências socioemocionais dos estudantes paulistas, e agora esses dados serão utilizados para o planejamento da recuperação da perda de aprendizado durante e depois da pandemia. Para se ter uma ideia, os achados do monitoramento permitem estimar qual seria o resultado cognitivo associado às competências socioemocionais se um aluno do grupo composto pelo percentil mais baixo (os 25% que se percebem menos desenvolvidos) fosse elevado ao percentil mais alto (os 25% que se percebem mais desenvolvidos) por meio de ati-

7. Para conhecer mais, acesse: https://institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/para-educadores/monitoramento-socioemocional.html.

8. A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e o Instituto Ayrton Senna realizaram um mapeamento inédito em 2019 sobre a situação socioemocional dos estudantes do 5° e 9° anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio. Participaram da aplicação do instrumento 3.718 escolas do estado de São Paulo, que somaram 110.356 estudantes do 5° e 9° anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio. Disponível em: https://www.educacao.sp.gov.br/governo-de-sp-vai-realizar-mapeamento-inedito-sobre-competencias-socioemocionais-para-servidores-da-educacao.

vidades e práticas educativas específicas. No caso de abertura ao novo, essa elevação corresponderia a 5,5 meses letivos de aprendizado em língua portuguesa. Considerando-se a pontuação de autogestão, a elevação seria equivalente a um ganho de 3,5 meses letivos de aprendizado em matemática. Os estudantes paulistas do 9º ano perceberam-se como menos desenvolvidos na maior parte das competências socioemocionais quando comparados às outras séries avaliadas. No caso de violência escolar e *bullying*, as competências dos estudantes que mais requerem atenção são as relacionadas à confiança em si e em relação aos outros (resiliência emocional e amabilidade).

As ações que serão planejadas– e o cenário atual aumenta a urgência de reflexões, estratégias e instrumentos que olhem com cuidado e atenção para a dimensão humana – devem considerar as demandas do século 21 para que estudantes reflitam e planejem seus projetos de vida, buscando identificar o que os motiva, quais seus interesses, seus propósitos e como alcançar seus objetivos presentes e futuros, respeitando o outro e o planeta.

Um chamado para a corresponsabilidade e a necessidade de acelerar

Uma vez, outro escritor visionário, o britânico H. G. Wells, disse que "a história humana torna-se cada vez mais uma corrida entre a educação e a catástrofe". Educação tem um papel preventivo para as inseguranças e aflições humanas que se manifestam na pobreza, na desigualdade social, na polarização de ideias – ou no aparecimento de uma pandemia – e refletem as inquietações de ordem socioeconômica, cultural, política e emocional do nosso mundo. A escola deve ser um lugar que ajude o estudante a fazer a travessia

da infância para o mundo adulto, do analfabetismo para o mundo letrado, da desinformação para a formação plena, da invisibilidade para o protagonismo enquanto sujeito de direitos, da individualidade para o coletivo. Essa passagem envolve quatro encontros, conforme disse o educador Antonio Carlos Gomes da Costa: o encontro consigo mesmo (o autoconhecimento); o encontro com o outro (as relações interpessoais e sociais); o encontro com a natureza (a consciência da interdependência do ser humano com o meio ambiente); e o encontro com as grandes indagações (posicionamento diante de si e do universo) (COSTA, 2001). Não será possível fazer a passagem sem a educação integral. Um parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) de 2010 já expunha essa necessidade: "Educar é enfrentar o desafio de lidar com gente, isto é, com criaturas tão imprevisíveis e diferentes quanto semelhantes, ao longo de uma existência inscrita na teia das relações humanas, neste mundo complexo" (BRASIL, 2010, p. 12).

Adiar cada vez mais esse movimento é uma rota para a catástrofe. É uma tarefa que exige a atuação em escala e a concentração de esforços de todos os setores da sociedade. O grande desafio é encontrar o caminho do equilíbrio entre o desenvolvimento humano e os diversos contextos ambientais, sociais, culturais, políticos e econômicos. Só assim poderemos valorizar o que o planeta Terra tem de mais precioso, que é a vida.

Referências

ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo *et al*. *Na era das máquinas, o emprego é de quem? Estimação da probabilidade de automação de ocupações no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2019. Texto para discussão 2457.

BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*: a educação é a base. Brasília, DF: MEC, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Referências conceituais. *Parecer CNE/CEB nº 7/2010*. Assunto: Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília, DF: MEC/CNE, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Exame Nacional do Ensino Médio*: documento básico 2000, p. 51. Brasília, DF: MEC/Inep, 2000.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *O professor como educador*: um resgate necessário e urgente. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2001.

DE FRUYT, Filip; WILLE, Bart; JOHN, Oliver. Employability in the 21st century: complex (interactive) problem solving and other essential skills. *Industrial and Organizational Psychology*, v. 8, n. 2, p. 276-281, 2015. doi: 10.1017/iop.2015.33.

SETTE, Catarina Possenti; ALVES, Gisele (org.). *Competências socioemocionais*: a importância do desenvolvimento e monitoramento para a educação integral. São Paulo: Instituto Ayrton Senna, 2021. Disponível em: https://institutoayrtonsenna.org.br/content/dam/institutoayrtonsenna/documentos/instituto-ayrton-senna-avaliacao-socioemocional.pdf.

TCHÁPEK, Karel. *A fábrica de robôs*. São Paulo: Hedra, 2010. [*R.U.R. (Rossum's Universal Robots)*, 1920].

TURING, Alan Mathison. Computing machinery and intelligence. *Mind*, v. 59, n. 236, p. 433-460, 1950. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2251299?origin=JSTOR-pdf ou https://academic.oup.com/mind/article/LIX/236/433/986238.

UNICEF. *Cenário da exclusão escolar no Brasil*: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Fundo das Nações Unidas para a Infância, abr. 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf.

BNCC

DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DOS NOVOS CURRÍCULOS

KATIA STOCCO SMOLE

Diretora do Instituto Reúna, fundadora do Instituto Mathema, presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo e integrante do Movimento pela Base. Ex-secretária de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC) e ex-membro do Conselho Nacional de Educação (CNE). Doutora e mestre em educação, com área de concentração em ensino de ciências e matemática pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), tem mais de 20 anos de atuação na área de educação.

Introdução

Quando, em dezembro de 2018,[1] foi aprovada e homologada a íntegra da Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica – prevista na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 –, o Brasil deu importante passo em direção ao cumprimento de quatro das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE),[2] que estão voltadas para a melhoria da qualidade da educação básica e que mencionam Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Na meta 2, que trata da universalização do ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos, com garantia de que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até o último ano de vigência desse PNE, a estratégia 2.2 se refere à necessidade de que os direitos de aprendizagem sejam garantidos e estejam na BNCC.

Na estratégia 3.2, relacionada à meta 3, já se previa que o Ministério da Educação (MEC) elaborasse, em articulação e colaboração com os entes federados, com consulta pública nacional a partir de escuta à sociedade, uma proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os estudantes de ensino médio, de modo a garantir formação básica comum, e como parte importante de alcançar a universalização do atendimento escolar "para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência desse PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)" (PNE 2014-2024, meta 3, estratégia 3.2).

1. Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018, institui a Base Nacional Comum Curricular para o ensino médio (BNCC-EM) como etapa final da educação básica, nos termos do artigo 35 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), completando o conjunto constituído pela BNCC da educação infantil e do ensino fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017.

2. A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, regulamenta o Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência de dez anos.

Na meta 7, que prevê o fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem com vistas a melhorar os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), buscando médias específicas, a estratégia 7.1 especifica textualmente a necessidade de se "estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local" (PNE 2014-2024, meta 7, estratégia 7.1).

Finalmente, quando trata da formação docente, na meta 15 do PNE, a estratégia 15.6 aborda a necessária articulação entre uma Base Nacional Comum Curricular da educação básica e a formação de professores.

Merece destaque que a importância de um referencial curricular definido tal como aparece nas estratégias para alcance das metas do PNE (2014-2024) não se dá por acaso. Pesquisas internacionais como as realizadas por Atuhurra e Kaffenberger (2020) indicam que um referencial curricular nacional desempenha papel central no que diz respeito às mudanças educacionais que pretendem impulsionar a aprendizagem de qualidade com equidade em escala. Segundo os pesquisadores, há um conjunto robusto de evidências indicando que colocar um referencial curricular de alta qualidade nas mãos dos educadores pode impactar significativamente o desempenho dos estudantes.

Os autores mencionam em seus estudos um experimento conduzido no Center for American Progress que descobriu haver uma relação custo-eficácia na qual um referencial curricular com altas expectativas impacta quase 40 vezes mais na aprendizagem do que outros fatores, como a redução do tamanho das turmas. Assim, um ganho com a aprovação da BNCC se deu quando, ainda em 2018, em um histórico movimento de cooperação e colaboração entre MEC, Undime, Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed), Fórum dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação (Foncede) e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme),

foram elaborados e aprovados novos referenciais curriculares estaduais alinhados à BNCC para as etapas da educação infantil e ensino fundamental.

Em dados atualizados em julho de 2021 coletados no Observatório do Movimento pela Base,[3] além das 27 unidades federativas terem seus referenciais aprovados e homologados, há 88% dos municípios brasileiros com referenciais próprios alinhados aos estaduais e, portanto, à BNCC. Está em curso, segundo a mesma fonte, a criação dos referenciais para a etapa do ensino médio,[4] consolidando então passos importantes para apoiar a consecução das estratégias relativas às quatro metas do PNE mencionadas anteriormente.

O referencial curricular e a coerência pedagógica sistêmica

Quando analisam reformas educacionais que superaram desafios mesmo em situação de vulnerabilidade, Fullan e Quinn (2016b) apontam a importância de estabelecer e se concentrar em objetivos comuns reconhecidos por todos os atores responsáveis pela implementação das mudanças; de cultivar em cada escola, no sistema e na comunidade uma cultura de colaboração assegurando responsabilidade individual e coletiva na promoção de melhorias com base em dados e não em impressões; e de ter foco na formação de estudantes capazes de pensar de modo autônomo, prestar contas e aprofundar a aprendizagem. Esses elementos apontam para a ideia de visão sistêmica (FULLAN; QUINN, 2016a) e se referem ao fato de que, para

3. Observatório do Movimento pela Base. Disponível em: https://bityli.com/Vbtfa.

4. Na data da redação deste artigo, 21 unidades federativas já haviam entregue seus referenciais curriculares do ensino médio para os respectivos conselhos de Educação, sendo que 15 deles já estavam devidamente aprovados e homologados.

mudar um cenário educacional, é preciso interação entre diferentes medidas, que, juntas, conseguem produzir impacto substancial na qualidade e na equidade da aprendizagem.

A visão sistêmica pressupõe foco e articulação entre partes que, quando avançam juntas, são capazes de melhorar o que acontece em sala de aula. A revisão da prática pedagógica a partir da clareza do que se espera que os estudantes aprendam em cada etapa escolar exige também mudança nas avaliações de aprendizagem, na formação docente e, ainda, nos recursos utilizados para que a aprendizagem aconteça. A relação entre todos esses aspectos constitui uma coerência pedagógica.

Como vemos, a centralidade das aprendizagens esperadas está na base da coerência pedagógica sistêmica, uma vez que nela se define aquilo que todos têm o direito de aprender, em qualquer nível ou modalidade educacional, e que direcionará os esforços empreendidos por outros elementos importantes da política educacional por um bom período de tempo. Foi exatamente a centralidade dada à BNCC no PNE 2014-2024 e, posteriormente, nas resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE), que aprovou as etapas da Base.

Nas resoluções CNE/CP nº 2/2017 e CNE/CP nº 4/2018, é possível identificar preocupação com a coerência pedagógica, uma vez que ambas são claras ao indicar que, a partir da homologação da Base, fossem ajustados os referenciais curriculares, os processos de avaliação nacionais e locais, além dos materiais didáticos e da formação docente inicial e continuada. Essa coerência pedagógica anunciada nas resoluções é bastante relevante para o alcance das metas previstas no PNE, em especial da meta 7.

Nos estudos de Atuhurra e Kaffenberger (2020), também se identifica que uma revisão e uma reestruturação de padrões curriculares para melhor alinhamento com os níveis e ritmo de aprendizagem dos estudantes devem servir para aprimorar o apoio fornecido aos professores, em especial em relação a materiais didáticos, formação e avaliação. Estes, se coerentes com os padrões curriculares, resultam em maior clareza do que ensinar, para quem ensinar, como ensinar e de que forma acompanhar a aprendizagem.

Os estudos dos autores mencionados indicam que a coerência pedagógica tem impactos importantes na aprendizagem e que muitas vezes tais impactos são maiores do que intervenções focadas em fatores estruturais como autonomia escolar, gratificação de professores com base em resultados ou investimentos pontuais em tecnologia. Não se desmerecem essas iniciativas, mas o fato é que as pesquisas dizem que, sem um referencial curricular para a aprendizagem, elas podem não resultar em equidade com qualidade para a educação.

Por isso, outros ganhos consideráveis advindos da homologação da BNCC foram a aprovação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais de Formação Docente e de Formação Continuada Docente desenvolvidas pelo CNE, respectivamente em 2019 e 2020, bem como os alinhamentos iniciados para os materiais didáticos do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) pelo MEC, além das ações de formação continuada docente empreendidas por entes federados, seja em regime de colaboração entre estados e municípios, seja no âmbito municipal, para a implementação dos novos currículos.

Ainda que sabidamente houvesse obstáculos no caminho para que o currículo prescrito se transformasse em currículo aprendido, chegando de fato e de direito às salas de aula para todos os estudantes, a consciência de que valia a pena seguir com a agenda era clara, bem como o compromisso da Undime e do Consed com o foco em aprendizagem.

Desafios de implementação

Os primeiros desafios para que os referenciais curriculares não ficassem apenas prescritos se distribuíam entre os diferentes atores do sistema educacional. Aos municípios cabia um primeiro movimento de revisão dos referenciais curriculares locais, mantendo os

vínculos necessários com a BNCC e os referenciais construídos em regime de colaboração em 2018.

Os estados e municípios deviam rever a formação continuada docente para que ela se constituísse em uma ação coordenada que levasse a todos os docentes (em especial os de educação infantil e anos iniciais) e às equipes gestoras das escolas as mensagens-chave dos currículos de modo geral, e também tudo o que disso decorria, chegando até a compreensão das ideias centrais de cada etapa. São exemplos os campos de experiências na educação infantil; a relação entre as etapas escolares; a centralidade da alfabetização até, no máximo, o segundo ano; as competências específicas de áreas e as unidades temáticas; e os objetos de conhecimento e as habilidades de cada componente curricular. Precisavam ainda garantir a devida articulação com o MEC, além de apoiar as escolas na revisão de seus projetos pedagógicos e, posteriormente, em todas as mudanças exigidas para a implementação efetiva dos referenciais na sala de aula. Os estados necessitavam, além de tudo já mencionado, seguir com a discussão da reestruturação do novo currículo para o ensino médio.

Finalmente, no MEC, havia a necessidade de (a) continuar coordenando as discussões nacionais de implementação em regime de colaboração, e, mais especificamente; (b) liderar as modificações dos livros didáticos por meio do PNLD; (c) revisar as avaliações de escala; e (d) rever, em parceria com o CNE, as diretrizes de formação inicial e continuada docente, ações sem as quais a garantia da coerência ficaria comprometida.

Com maior ou menor velocidade, com mais ou menos articulação, ainda que houvesse necessidade de maior planejamento e financiamento, as principais ações começaram a ser encaminhadas pelos entes federados. Entre 2018 e 2019 houve um movimento importante em todas as direções, sendo que das quatro áreas elencadas anteriormente a revisão da avaliação foi a que menos se desenvolveu. Havia uma expectativa bastante grande de que, então, 2020 fosse de fato o ano de chegada da BNCC às salas de aula por meio dos referenciais curriculares.

Desafios decorrentes da pandemia

O que ninguém previu, entretanto, é que a educação se veria diante de um desafio jamais vivido, proveniente da área da saúde e que interromperia a implementação dos currículos referenciais quando isso apenas se iniciavam: o vírus SARS-CoV-2.

A pandemia de covid-19, que começou como uma crise de saúde, teve importantes consequências nos mais variados setores, em especial em tudo que se referia à preservação da vida. Em relação à educação, em primeiro lugar, não houve clareza de que duraria tanto. Em segundo, e decorrente da duração prolongada do distanciamento, a falta de condições de garantir que todos tivessem acesso às aulas por meio de um sistema *on-line* ou híbrido comprometeu o plano de ter os currículos referenciais implementados em 2020 como inicialmente previsto.

A princípio pareceu que esse seria um processo que colocaria os currículos em segundo plano, uma vez que havia muitas outras urgências. No entanto, o que veio a seguir evidenciou que a BNCC e os currículos referenciais se mostrariam muito relevantes para o novo cenário educacional que se desenhou.

Era início de um novo ano letivo, e a preocupação de redes e educadores foi como manter estudantes e profissionais seguros e conectados com as escolas, como fazer chegar atividades para todos e que tipo de propostas didáticas poderiam ser desenvolvidas, com quais meios. Nada foi simples de enfrentar, e as desigualdades educacionais ficaram ainda mais evidentes.

Porém, a relevância da BNCC e dos currículos referenciais ficou clara rapidamente, na medida em que era importante relacionar as atividades possíveis de realizar aos conteúdos a serem ensinados para ter clareza acerca do aprendizado ao longo do tempo. Uma pesquisa do Datafolha publicada em outubro de 2020 mostrou que 90% dos professores consideravam a Base como uma referência do que é prioritário ensinar em um momento desafiador como o da pandemia.

O mesmo estudo indicou que, para 88% dos docentes, a BNCC possibilitava planejar melhor as aulas; para 89% favorecia avaliações diagnósticas da aprendizagem dos alunos; e para 87% incentivava iniciativas de acolhimento e o trabalho considerando habilidades socioemocionais. Os dados permitem inferir que, apesar do distanciamento social e da variância no que se refere ao acesso a atividades escolares no período sem aulas presenciais, o porto seguro de muitos professores foram os referenciais curriculares. A visão de que ao longo do tempo haveria um comprometimento das aprendizagens na educação básica fez da BNCC e dos referenciais curriculares um apoio relevante para as ações pedagógicas durante a pandemia e, em especial, para a retomada das aulas.

A recomposição das aprendizagens

Dados de um estudo realizado pelo Todos Pela Educação em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicaram que o Brasil foi um dos países que mais demoraram a retomar as atividades escolares com ao menos uma parte presencial (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021). Há evidências de que isso pode ter efeitos marcantes na permanência dos estudantes na escola e/ou no aprendizado em longo prazo, comprometendo ainda mais a já frágil qualidade da educação pública brasileira. Mesmo em países onde foi menor o período de suspensão das aulas presenciais e nos quais o acesso a aulas remotas mediadas por tecnologia foi plenamente garantido, a queda nos níveis de aprendizagem na educação básica se revelou acentuada, especialmente entre crianças de 7 a 11 anos. Pesquisas sugerem que, em média, as perdas variaram entre 1,5 e 4 anos de aprendizagem (ou mais) como consequência do tempo fora da escola (BIANCH; LU; SONG, 2020).

No Brasil, houve indicações nas pesquisas de que a interrupção poderia fazer com que dois em cada três alunos não fossem capazes de ler ou entender textos adequados para sua idade. Simulações realizadas por diversas instituições apontaram que no cenário de fechamento escolar de 70% do ano letivo, a desigualdade educacional poderia crescer mais de 20%, o que equivaleria a um aumento de cerca de 7,6 milhões de estudantes com aprendizagem abaixo do esperado em anos seguintes à pandemia. Relatório do Banco Mundial a respeito da pandemia e educação para a América Latina e o Caribe apontou que a região poderia ter, em média, quase dois em cada três alunos do ensino fundamental sem capacidade de ler ou compreender um texto simples apropriado para sua idade, além dos impactos em evasão e abandono escolar por parte dos adolescentes no ensino fundamental e no ensino médio (BANCO MUNDIAL, 2021).

Diversas previsões estatísticas também correlacionaram avaliações de escala anteriores ao distanciamento social com a aprendizagem na retomada das aulas presenciais. Os impactos negativos da pandemia são merecedores de consideração, ainda que os estudos sejam passíveis de modificações, revisões e reinterpretações e que a ciência da educação conte com diversos recursos para promover a recomposição da aprendizagem. Uma pesquisa realizada pelo instituto Vozes da Educação[5] em 14 países indicou que estratégias utilizadas para minimizar os danos na aprendizagem causados por uma crise como a da pandemia são um combinado de ações para melhorar a qualidade do ensino remoto emergencial, combater a evasão escolar, aprimorar o ensino híbrido, garantir um retorno presencial seguro às escolas e assegurar o bem-estar emocional dos estudantes.

O mesmo estudo indicou que as iniciativas de recomposição de aprendizagem têm fundamento em busca ativa, priorização curricular, avaliação diagnóstica, adaptação de práticas pedagógicas e materiais didáticos apropriados, formação docente específica e revisão do tempo de aula, assim como acolhida socioemocional.

5. *Recomposição das aprendizagens em contextos de crise*. Disponível em: https://linktr.ee/vozesdaeducacao_.

Sem dúvida, nenhuma aprendizagem poderia ser recomposta sem ações efetivas de busca ativa, visando evitar que os estudantes abandonem a escola. São necessárias, ainda, campanhas intensas e coordenadas para que a sociedade como um todo se mobilize para que os estudantes de todas as idades retornem à escola. Afinal, é preciso estar na escola e aprender nela.

Flexibilização também passou a ser palavra-chave na definição de estratégias de redução dos impactos na aprendizagem – no calendário letivo, nos horários das escolas, na organização dos estudantes e, em especial, nos saberes esperados para cada etapa da escola originalmente previstos nos referenciais curriculares e na BNCC.

A consciência da impossibilidade de levar aos estudantes todas as aprendizagens previstas nos currículos referenciais das redes como se não houvesse pandemia – como se 2021 começasse onde se parou em 2020 –, bem como de que esse ano não deveria ser cancelado, materializou-se na decisão do CNE, seguida pelos conselhos estaduais, distrital e municipais de Educação, do estabelecimento do chamado *continuum* curricular, isto é, fazer o replanejamento curricular do calendário de 2020-2021 considerando as competências da BNCC e selecionando "os objetivos de aprendizagem mais essenciais relacionados às propostas curriculares das redes e escolas. No caso de opção pela continuidade de 2020-2021, as instituições deverão definir o planejamento de 2021 incluindo os objetivos de aprendizagem não cumpridos no ano anterior" (BRASIL, 2020c).

A proposta é que o currículo fosse revisto de modo a excluir sobreposições e repetições de habilidades entre anos, séries e etapas da educação básica. Apenas as habilidades consideradas prioritárias para o sucesso do estudante no próximo nível de escolaridade deveriam ser incluídas para a recomposição da aprendizagem, havendo possibilidade de o professor recorrer a habilidades de outros anos, séries ou etapas se preciso. Assim, o estudante seria mantido em sua seriação, possibilitando haver ações organizadas para reduzir o impacto e acelerar as aprendizagens.

A flexibilização curricular é uma decisão pedagógica que permite adaptar o referencial curricular da rede nas situações em que

há redução do tempo regular das aulas. Como estratégia de gestão, contribui para garantir o desenvolvimento das habilidades indispensáveis em cada ano/série e etapa de ensino, a permanência dos estudantes no sistema escolar, o alcance de metas educativas e a estruturação de processos de progressão escolar sustentáveis.

A priorização se orienta por critérios de relevância que fundamentam e caracterizam cada componente curricular, com a escolha de habilidades possíveis de serem desenvolvidas em um tempo reduzido de aula, de modo a permitir integração inter e entre componentes e, ainda, relacioná-los com marcos de aprendizagem normalmente considerados relevantes em avaliações de escala, fornecendo bases para a formulação de avaliações diagnósticas e formativas centradas nas habilidades prioritárias — tudo isso sem descuidar da formação integral e da progressão das aprendizagens, marcas indeléveis da BNCC.

No Brasil, os Mapas de Foco da BNCC[6] foram um farol para a definição da flexibilização curricular para o ensino fundamental em língua portuguesa, matemática, história, geografia e ciências, considerando elementos fundantes dos referencias curriculares, tais como as unidades temáticas, os objetos de conhecimento, as habilidades e suas progressões e, de modo bem especial, o desenvolvimento integral, a partir de uma cuidadosa análise das habilidades da Base.

Diante de todas as discussões a respeito da pandemia de covid-19, inclusive considerando os milhares de vidas ceifadas, pode parecer de menor importância a preocupação com a implementação curricular — mas não é assim. Para que as previsões mais duras a respeito do impacto da pandemia na aprendizagem dos estudantes não se confirmem, o *continuum* curricular precisa ser mais do que uma intenção de garantir a manutenção dos estudantes no fluxo normal de sua escolaridade, isto é, não basta que eles estejam na série certa com a idade correta, mas que aprendam o que lhes é de direito. Os anos do *continuum* curricular são determinantes para colocar a educação em rumos melhores e consistentes com o

6. Disponíveis em: institutoreuna.org.br.

que se previu na agenda do PNE, conforme mencionado no início deste capítulo.

Desse modo, a flexibilização curricular deve ser um processo transitório e emergencial, pois é preciso caminhar para que as escolas tenham condições de garantir todo o referencial curricular da rede. Para ser efetiva, essa transição precisa ser conduzida pela equipe pedagógica da Secretaria de Educação, com participação e envolvimento das equipes gestoras das escolas e dos educadores.[7]

Consideramos que, para o período letivo de 2020-2021 e 2022, as ações pedagógicas do *continuum* curricular devem ser de tal natureza que contemplem os quatro grandes pilares da coerência pedagógica sistêmica – currículo e projeto pedagógico, formação docente, avaliação e materiais didáticos –, sem descuidar das condições socioemocionais dos estudantes. Para acompanhar as mudanças e melhorar cada vez mais a prática docente, é necessário que gestores e professores mantenham-se em constante processo formativo. De certo modo, como a priorização curricular aconteceu alinhada aos pressupostos da BNCC, as formações continuadas para docentes tornaram-se estratégicas porque podem tanto apoiar os educadores agora, como permitir que estejam prontos para voltar aos currículos originais quando a recomposição da aprendizagem tiver sido alcançada, o que se espera que ocorra em pelo menos três anos.

Ao mesmo tempo, é importante destacar que para a educação infantil e o primeiro ano em 2022 não há necessidade de se fazer priorização, sendo que os educadores podem seguir com os currículos referenciais originais. Isso também torna estratégica a formação docente na escola, pois permitirá apoiar os docentes para lidar com esse cenário inusitado, em que em uma mesma escola, em um mesmo segmento escolar, sejam desenvolvidos um currículo priorizado e outro não.

Para algumas redes e escolas, implementar uma formação continuada de professores já é, por si só, uma ação complexa. Po-

7. A esse respeito, ver *Mapas de Focos nas Redes* e *Mapas de Foco na Escola*. Disponíveis em: https://www.institutoreuna.org.br.

rém, há um desafio adicional: planejá-la de maneira alinhada com o documento de priorização das habilidades a serem trabalhadas durante a flexibilização curricular, de modo a motivar a reorganização do tempo pedagógico e apoiar no atendimento das diferenças de aprendizagens dos estudantes.

É importante verificar as necessidades formativas dos professores, fazer com que essa formação seja de média ou longa duração, que seja prática e centrada na reflexão a respeito da gestão da sala de aula para que a aprendizagem aconteça, sem deixar de levar em conta os conhecimentos e experiências dos próprios docentes durante a pandemia. Educação híbrida, metodologias ativas, avaliação formativa para a aprendizagem, entre outros temas, são elementos fundamentais de suporte ao trabalho do educador. Ter um plano de formação, bem como avaliar se ele está ou não sendo efetivo para que a aprendizagem aconteça, é um desafio que não pode ser desprezado.

A seleção de materiais didáticos também precisa ser cuidada. Entenda-se aqui a ideia de materiais como síntese para o processo de escolha das atividades ou das experiências de aprendizagem a serem ofertadas na escola. Afinal, a prática pedagógica dos professores está fundamentada em saber o que se ensina (aprendizagens essenciais), para quem se ensina (conhecimento dos estudantes e suas características em cada faixa etária) e como se ensina, para que todos aprendam. Dessa forma, não é menos importante pensar no papel dos recursos didáticos na fase de *continuum* curricular.

Nas escolas, a ação pedagógica se materializa em grande parte por meio do uso de ferramentas didáticas que dão suporte à implementação de atividades expressas no referencial curricular da rede, que devem ter como foco a aprendizagem dos estudantes. Atualmente, além dos tradicionais livros didáticos e paradidáticos, existem recursos digitais, alguns até com possibilidades de personalização, que atendem ao contexto educativo das escolas.

No contexto da flexibilização curricular, merece destaque o processo de curadoria com base nos materiais didáticos disponibilizados pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), bem como a seleção de recursos e atividades conectada com as ações

formativas para professores, gestores e equipes técnicas das secretarias. Além disso, é importante que a escolha seja alinhada ao processo de avaliação da aprendizagem dos estudantes integrada às estratégias de acompanhamento pedagógico desenvolvidas pela rede junto às unidades escolares.

Para selecionar atividades e materiais didáticos alinhados com a flexibilização curricular, é importante pensar cuidadosamente em cada etapa desse processo. A escolha é uma estratégia que requer o estudo dos indicadores e do contexto escolar, a participação efetiva de professores e gestores, o alinhamento com o currículo flexibilizado e o uso dos resultados das avaliações diagnósticas e formativas. Ou seja, os materiais e atividades precisam atender, em um primeiro momento, ao currículo flexibilizado. Porém, com o andamento do ano letivo e com o resultado das avaliações, é possível fazer ajustes cada vez melhores na seleção de materiais e atividades que reforcem e apoiem as intervenções pedagógicas. Todo esse cuidado é fundamental para obter, por meio do planejamento das aulas, os impactos desejados na aprendizagem dos estudantes, construindo-se, assim, a coerência pedagógica.

Finalmente, se há um componente articulador das ações pedagógicas, esse é a avaliação. Seu uso a favor da aprendizagem pressupõe identificar e entender quais as dificuldades e potencialidades dos estudantes. Pressupõe também utilizar essas informações como evidências para tomar decisões pedagógicas, criando uma cultura de uso de dados provenientes das avaliações em esferas decisórias, ou seja, ao definir quais políticas e iniciativas implementar ou como replanejar as que já são ofertadas.

Por isso, reconhecer e utilizar as avaliações em uma perspectiva diagnóstica e formativa é um primeiro passo para contribuir para a valorização de seus resultados como parte importante do processo educativo. A complexidade do cenário atual pede ações pedagógicas articuladas, integradas e coerentes entre si. Com base nesse entendimento, o papel da avaliação para a rede, as escolas e os professores precisa estar alinhado com o documento de priorização das habilidades a serem trabalhadas durante a flexibilização curricular. A avaliação deve ser elaborada considerando a seleção de

habilidades para esse contexto e a progressão entre elas (de menor para maior grau de complexidade), de modo a garantir que o estudante avance em sua trajetória escolar.

Como prática pedagógica, a avaliação tem formas distintas, mas interconectadas, que variam de acordo com a função que exercem. No cotidiano escolar, materializam-se por meio de diversos instrumentos: provas, testes, seminários, atividades autoavaliativas, trabalhos em grupo, relatórios de observação, projetos interventivos e muitos outros. Durante o período de flexibilização curricular, a avaliação deve ser vista como um mecanismo importante de apoio a gestores, coordenadores pedagógicos e professores no diagnóstico e acompanhamento das aprendizagens dos estudantes

Como vimos, os desafios de elaboração e construção da BNCC e dos currículos referenciais não foram pequenos, além de terem sido agravados pela pandemia, mas o caminho de que a visão sistêmica se mantenha também no *continuum* curricular se mostra viável. É com essa coerência entre intenções, ações, investimento e monitoramento que apoiaremos toda a comunidade escolar naquilo que podemos fazer de melhor para ajudar as futuras gerações deste país a não cumprir os piores prognósticos de perda e exclusão: garantir que aprendam o que é certo na idade certa, que é, afinal, a razão de ser da escola.

Referências

ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. *In*: BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar*: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ATUHURRA, J.; KAFFENBERGER, M. System (in)coherence: quantifying the alignment of primary education curriculum standards, examinations, and instruction in two east African countries. *RISE Working Paper Series*, 20/057, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-WP_2020/057.

BANCO MUNDIAL. *Agir agora para proteger o capital humano das nossas crianças*: Os custos e a resposta ao impacto da pandemia de Covid no setor de educação na América Latina e no Caribe. Grupo Banco Mundial Educação, 2021.

BIANCH, N.; LU, Y.; SONG, H. *The effect of computer-assisted learning on students' long-term development. NBER Working Paper*, n. 28180, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CP nº 05/2020*. Brasília, DF: MEC/CNE, 2020a.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CP nº 11/2020*. Brasília, DF: MEC/CNE, 2020b.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CP nº 19/2020*. Brasília, DF: MEC/CNE, 2020c.

FULLAN, M.; GALLAGHER, M. J. *The devil is in the details*: system solutions for equity, excellence, and student well-being. California: Corwin, 2020.

FULLAN, M.; QUINN, J. *Coherence*: the right drivers in action for schools, districts, and systems. California: Corwin, 2016a.

FULLAN, M.; QUINN, J. *Coherence*: putting the right drivers in action. Thousand Oaks: Corwin, 2016b.

KAFFENBERGER, M. Modelling the long-run learning impact of the Covid-19 learning shock: actions to (more than) mitigate loss. *In-*

ternational Journal of Educational Development, v. 81, p. 2-8, 2021. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0738059320304855?via%3Dihub

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *A educação no Brasil*: uma perspectiva internacional. Todos Pela Educação; OCDE, jun. 2021. Disponível em: https://bit.ly/2TA3qPR.

BNCC

UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA EM PROL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

LEANDRO VITORIANO DA SILVA

Doutorando, mestre e especialista em educação, graduado em letras e pedagogia. Supervisor de ensino na educação básica e professor universitário. Atuou como articulador do regime de colaboração na implementação da Base Nacional Comum Curricular no estado de São Paulo (construção do Currículo Paulista) e como avaliador educacional pelo Ministério da Educação para o monitoramento dos planos municipais de educação e para a construção/adequação de planos de carreira. Possui experiência na gestão de escolas e sistemas de ensino e na docência na educação básica e no ensino superior.

MARIA REGINA DOS PASSOS PEREIRA

Doutora em linguística aplicada pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestre em psicologia da educação pela mesma instituição, MBA em gestão educacional, graduada em biologia e pedagogia. Coordenou a construção do Currículo Paulista para a educação infantil, é diretora pedagógica de uma consultoria educacional e tem no YouTube o canal “Diálogos sustentáveis 2030”.

A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC) vem ganhando centralidade nas discussões das políticas educacionais nos últimos anos. Grupos favoráveis e contrários à construção e, agora, à implementação dela têm protagonizado debates que põem em evidência a questão dos currículos tanto nos meios acadêmicos, no que concerne às temáticas das pesquisas sobre a Base, como nas secretarias de Educação, que se veem ante o desafio de adequar seus currículos aos novos desafios propostos à luz da BNCC.

A atenção dada à Base nos diferentes espaços e níveis escolares, nas esferas governamentais e nas organizações do terceiro setor revela sua importância e magnitude, uma vez que, como referência curricular obrigatória, define os conteúdos essenciais que se pretende que os estudantes aprendam durante a escolarização, ou seja, transita de modo transversal da educação infantil ao ensino médio.

A BNCC: conceitos, pressupostos e processo de construção

A BNCC é um documento que define as aprendizagens essenciais que todos os estudantes devem desenvolver, de maneira progressiva, ao longo da educação básica. Trata-se de uma referência nacional obrigatória para a construção ou adequação dos currículos dos municípios, dos estados e do Distrito Federal, bem como do projeto político-pedagógico (PPP) das escolas.

Aplicada exclusivamente para a educação escolar, está orientada "pelos princípios éticos, políticos e estéticos que visam à formação humana integral e à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva" (BRASIL, 2018, p. 7).

O entendimento da Base como política de Estado é um pressuposto importante a considerar, ou seja, não se trata de um programa educacional de determinado governo, mas de uma política pública

que norteia e transcende os governos. Exemplificando, a BNCC perpassou pelos governos de Dilma Rousseff (2014-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2018-atual).

Apesar de ser uma política educacional relativamente recente, a Constituição de 1988 destaca sua necessidade no artigo 210: "Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais" (BRASIL, 1988).

De maneira convergente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1996, prevê a existência de uma base nacional comum para os currículos dos ensinos fundamental e médio e, por meio de uma alteração em 2013, também da educação infantil, conforme determina o artigo 26:

> *Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (BRASIL, 1996).*

Ainda nesse escopo de marcos legais, uma normativa, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica, assim define:

> *A base nacional comum na Educação Básica constitui-se de conhecimentos, saberes e valores produzidos culturalmente, expressos nas políticas públicas e gerados nas instituições produtoras do conhecimento científico e tecnológico; no mundo do trabalho; no desenvolvimento das linguagens; nas atividades desportivas e corporais; na produção artística; nas formas diversas de exercício da cidadania; e nos movimentos sociais. (BRASIL, 2013).*

Já o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n.º 13.005/2014, que traça metas para a educação nacional em um período de dez anos, dispõe que uma das estratégias para o alcan-

ce das metas 2 (universalização do ensino fundamental) e 3 (amplo acesso ao ensino médio) é a pactuação entre União, estados, Distrito Federal e municípios para "a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular" (BRASIL, 2014). A pactuação federativa também é destacada como estratégia da meta 7 (melhoria da qualidade da educação básica), que propõe o mesmo que as estratégias citadas, adicionando o respeito à diversidade regional e local.

Durante o processo de sua construção, a BNCC passou por três versões. A primeira, datada de setembro de 2015, teve como referência os currículos que estavam em vigor e contou com uma consulta pública que resultou em mais de 12 milhões de participações, de acordo com o Ministério da Educação. Dessa versão surgiu, em maio de 2016, a segunda, amplamente discutida em seminários, um por unidade federativa, organizados pelo Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e pela Undime. As mais de 9 mil contribuições recebidas deram origem à terceira versão do documento, que passou pela análise de professores, especialistas e associações científicas. Essa versão, referente apenas à educação infantil e ao ensino fundamental, foi entregue ao Conselho Nacional de Educação (CNE) em abril de 2017 e aprovada por esse colegiado e homologada pelo ministro da Educação em dezembro do mesmo ano. Já a BNCC do ensino médio teve sua terceira versão aprovada pelo CNE e homologada pelo ministro em dezembro de 2018.

A organização e a estrutura da BNCC

A Base se diferencia de outros documentos, tais como os Parâmetros Curriculares Nacionais, por trazer dois conceitos importantes para o fazer educacional: o ensino por competências e a educação inte-

gral de maneira independente da jornada escolar, temas dos quais trataremos em outro tópico.

A BNCC define como competência a mobilização de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores para resolver uma demanda complexa do cotidiano (BRASIL, 2018). Assim, ao longo do processo de escolarização, todos os alunos precisam desenvolver dez competências gerais. Depois de apresentar essas competências, o documento discorre sobre as três etapas de ensino: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

A BNCC e a educação infantil

Segundo a BNCC, a educação infantil é "o início e o fundamento do processo educacional" (BRASIL, 2018, p. 36). Nesse sentido, há um grande avanço nessa etapa, pois sua saída do escopo de entidades de cunho assistencialista para o de instituições de ensino ainda é recente e representa um desafio para a sociedade e até mesmo para educadores.

A valorização e a "educacionalização" da educação infantil se deram por duas vias, ambas importantes políticas públicas: a primeira consistiu no reconhecimento para o financiamento da etapa, conquistado por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2007 e ratificado pelo fundo permanente em 2020; e a outra foi, sem dúvida, a BNCC, que garante objetivos de aprendizagem e desenvolvimento a todos os educandos, desde os bebês até as crianças pequenas (4 anos a 5 anos e 11 meses), antes da entrada no ensino fundamental.

O cuidar e o educar são práticas indissociáveis do processo educativo na educação infantil. Esse preceito reconhece a educação infantil como etapa de escolarização, porém como ação complementar da família no desenvolvimento dos alunos. Tais preceitos concebem que as creches e as pré-escolas devem "acolher as vivências e os conhecimentos construídos pelas crianças no ambiente da família e no contexto de sua comunidade, e articulá-los em suas propostas pedagógicas" (BRASIL, 2018, p. 36).

Nesse sentido, a BNCC explicita dois eixos estruturantes de todo o trabalho com a educação infantil: as **interações** e a **brincadeira**. Essas práticas fazem com que os alunos brinquem, socializem e interajam com seus pares e professores, de maneira que ativamente possam se desenvolver em ambientes que proporcionem desafios e sentir-se provocados a resolvê-los, construindo, assim, significados sobre si, o outro, o mundo social e natural.

Esse trabalho com os eixos estruturantes e com as competências gerais deve garantir aos estudantes os seguintes **direitos de aprendizagem e desenvolvimento**: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. Assim, o exercício desses direitos nos leva a considerar a criança como sujeito ativo em suas aprendizagens, que constrói, testa hipóteses, ratifica-as ou as refuta, e a reconhecer que a aprendizagem não se dá de maneira espontânea, mas por meio de uma intencionalidade pedagógica.

Assegurados os direitos, a BNCC apresenta os **campos de experiências**, que consistem em um arranjo curricular que envolve os saberes, experiências e situações concretas que os alunos vivenciam nessa fase da infância em convergência com o conhecimento historicamente acumulado e sistematizado pela humanidade. São eles: "O eu, o outro e o nós", "Corpo, gestos e movimentos", "Traços, sons, cores e formas", "Escuta, fala, pensamento e imaginação" e "Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações".

Nos campos de experiências encontram-se os **objetivos de aprendizagem e desenvolvimento**, ou seja, vivências, comportamentos, habilidades e conhecimentos que promovam a aprendizagem e o desenvolvimento. Esses objetivos se dividem em grupos etários: bebês (de zero a 1 ano e 6 meses), crianças bem pequenas (de 1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses) e crianças pequenas (de 4 anos a 5 anos e 11 meses).

A BNCC e o ensino fundamental

A BNCC entende que, ao longo do ensino fundamental, as crianças e os adolescentes "passam por uma série de mudanças relaciona-

das a aspectos físicos, cognitivos, afetivos, sociais, emocionais, entre outros" (BRASIL, 2018, p. 57). Tais mudanças impõem desafios à construção de um currículo que não só atenda aos anseios e aos interesses desse público, mas também garanta a progressão e a consolidação das aprendizagens anteriores durante os nove anos de escolarização dessa etapa de ensino.

No ensino fundamental são consideradas cinco áreas do conhecimento, cada qual com seus componentes curriculares, como mostra a **Figura 1**.

FIGURA 1 – ÁREAS DO CONHECIMENTO
E COMPONENTES CURRICULARES DO ENSINO FUNDAMENTAL

Fonte: BNCC (BRASIL, 2018, p. 27).

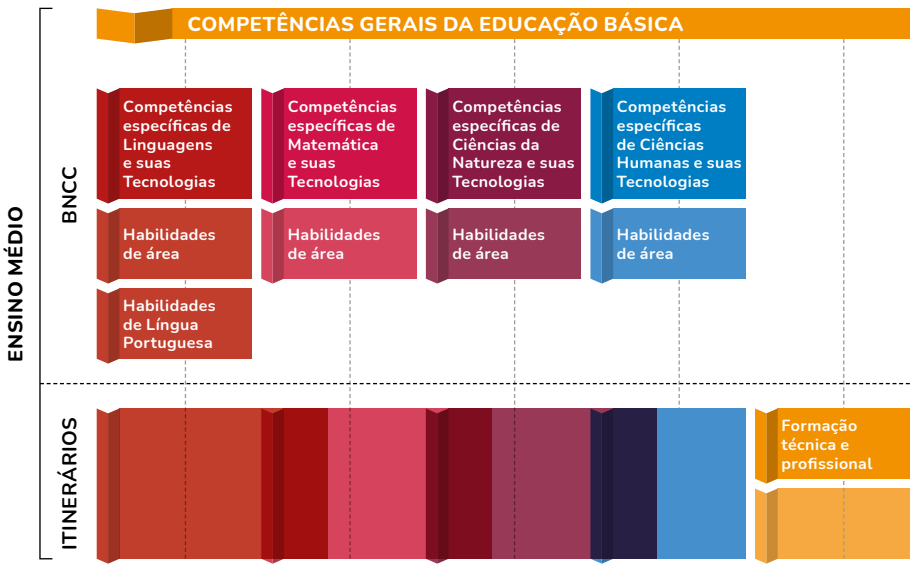
Cada área do conhecimento e cada componente curricular possuem competências específicas, que se articulam com as competências gerais da BNCC. Nos componentes curriculares estão dispostos os organizadores curriculares, que consistem em quadros que organizam as habilidades que precisam ser desenvolvidas em cada um dos anos do ensino fundamental.

A BNCC e o ensino médio

O ensino médio na BNCC tem seu desafio disposto no acolhimento das "juventudes", na educação integral e na construção do projeto de vida dos estudantes, para que eles possam exercer a cidadania e construir "aprendizagens sintonizadas com as necessidades, as possibilidades e os interesses dos estudantes e, também, com os desafios da sociedade contemporânea" (BRASIL, 2018, p. 465).

A **Figura 2** mostra como a BNCC do ensino médio se organiza:

FIGURA 2 – ORGANIZAÇÃO DA BNCC DO ENSINO MÉDIO



Fonte: BNCC (BRASIL, 2018, p. 469).

Uma vez que a BNCC propõe a construção do projeto de vida pelos estudantes, os itinerários formativos nela descritos são os caminhos que eles terão de seguir para adquirir as competências necessárias da área escolhida.

A BNCC e o currículo

A BNCC é referência curricular obrigatória, mas não é currículo. A Base defende os princípios da igualdade, diversidade e equidade, ou seja, independentemente do estado ou da região em que o aluno resida, as aprendizagens essenciais devem ser asseguradas, reconhecendo que as necessidades dos discentes diferem. Já os currículos são mais específicos; trazem as peculiaridades regionais e locais e as concepções de indivíduo, de ensino e de aprendizagens.

Conforme já explanado, a LDB, em seu artigo 26, nos ajuda a distinguir esses dois pontos, uma vez que nos mostra que a base nacional comum deve ser complementada por uma parte diversificada, com as características regionais e locais, ou seja, o currículo.

Nesse sentido,

> *BNCC e currículos têm papéis complementares para assegurar as aprendizagens essenciais definidas para cada etapa da Educação Básica, uma vez que tais aprendizagens só se materializam mediante o conjunto de decisões que caracterizam o currículo em ação. São essas decisões que vão adequar as proposições da BNCC à realidade local, considerando a autonomia dos sistemas ou das redes de ensino e das instituições escolares, como também o contexto e as características dos alunos. (BRASIL, 2018, p. 16).*

Em síntese, a BNCC diz aonde se quer chegar, e os currículos demonstram como chegar. Assim, a Base é referência para os currículos; os currículos, a base para o PPP da escola; e o PPP, norteador dos planos de aula dos professores.

A construção ou adequação dos currículos nos estados e municípios

Uma vez aprovada a Base, ela se torna referência obrigatória para a construção dos currículos das redes de ensino dos estados e municípios, ou seja, estas precisam construir ou adequar seus currículos à luz da BNCC.

Para esse trabalho, o regime de colaboração é importantíssimo. Entende-se por regime de colaboração a parceria e o compromisso entre diferentes entes federados com um objetivo comum — nesse caso, a construção do currículo. Dentre os vários pontos favoráveis ao regime de colaboração, destacamos dois: o primeiro é pensar a educação para o território, e não apenas para a rede estadual ou municipal de ensino; o segundo, a maximização da capacidade técnica dos entes federados.

No processo de implementação da BNCC, o Ministério da Educação criou o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC), que, apoiado pelo Consed e pela Undime, tem por objetivo contribuir para a construção dos currículos dos territórios dos estados, ou seja, em regime de colaboração entre as redes de ensino estadual e municipais. O Currículo Paulista, por exemplo, foi construído entre 2018 e 2019 por meio do ProBNCC em regime de colaboração entre a Secretaria Estadual de Educação e 621 municípios paulistas, respeitando a autonomia do ente federado de aderir ou não ao processo de construção. Pensado para o território do estado de São Paulo, o currículo traz todas as aprendizagens essenciais destacadas pela BNCC, além de fundamentos para a prática pedagógica dos professores, como concepções de "aluno", "infâncias" e "juventudes", e servirá de suporte à produção de materiais de apoio, à formação inicial e continuada dos educadores e às matrizes de avaliação.

Novas perspectivas para a implementação da BNCC: o ensino por competências e a educação integral

Vimos anteriormente todo o processo de construção da BNCC e dos currículos; agora, temos uma caminhada pela frente, que é fazer chegar a cada discente os direitos assegurados por esse documento normativo. É importante ressaltar que em nenhum momento estamos colocando de lado tudo o que já foi feito nos currículos, mas precisamos compreender o que requer um currículo por competências. O currículo à luz da BNCC tem como foco o sujeito (criança/aluno), e não as disciplinas, como antes.

Mas o que é um currículo por competências? Como deve ser a prática docente com base no novo currículo? Tais questões não são fáceis de responder. Por mais que saibamos das opiniões divergentes a respeito da BNCC e dos currículos que vieram a partir dela, são esses documentos que normatizam a educação básica brasileira. Portanto, para que os alunos sejam de fato beneficiados por essa mudança, os estados e municípios têm o grande desafio de prover formação continuada aos educadores para que compreendam o novo currículo e, assim, consigam trabalhar o desenvolvimento de competências com foco na educação integral. Toda essa mudança precisa fazer sentido para os professores, de maneira que percebam as transformações advindas da Base e modifiquem o modo de planejar suas práticas. Assim, é preciso que passem por processos formativos que os apoiem no exercício de novas maneiras de fazer que coadunem com os novos currículos. A BNCC nos faz refletir sobre quanto é preciso repensar a escola que, apesar de estar cronologicamente no século 21, permanece, em muitos casos, com práticas dos séculos 19 e 20. Daí a importância de compreender o currículo para além de uma lista de conteúdos.

O ensino fundamentado em competências pode apoiar princípios pedagógicos para a formação integral, afastando-se de uma visão que tem como foco os conteúdos temáticos, em uma escola que preza a transmissão. Segundo Zabala e Arnau (2010, p. 16), "o uso do termo 'competência' é uma consequência da necessidade de superar um ensino transmissivo e de memorização", não se limitando a um modismo nem mesmo a uma ideia momentânea. O que se pretende é melhorar o sistema educacional e garantir que, independentemente da classe social, cada aluno tenha os direitos de aprendizagem e desenvolvimento assegurados.

Todos que se dispuseram a trabalhar com educação pública precisam saber quais são os objetivos do ensino e por que passamos tanto tempo lutando para que nosso país contasse com a BNCC. Por mais que tenhamos divergências, esse documento é normativo e deve ser implantado por meio dos novos currículos. Isso não pode ocorrer mecanicamente e sem reflexão; faz-se necessário compreender as mudanças propostas, bem como promover formações diferentes das que já ocorriam. Se queremos que as práticas em sala de aula se transformem, o processo formativo precisa ser outro, o professor deve refletir sobre as mudanças a realizar em sua prática para que os alunos tenham a possibilidade de desenvolver as competências que lhes são asseguradas pelo currículo. Essa não é uma transformação fácil de fazer, uma vez que por longos anos o docente esteve como detentor do saber e o conteúdo era o centro. Romper com esse *modus operandi* requer repertório e reflexão; os sistemas educacionais devem promover o desenvolvimento integral de todos os matriculados e isso gera polêmica, pois muitos educadores ainda estão presos a um ensino memorístico.

Podemos referendar, por meio de diversas instâncias nacionais e internacionais, quanto a educação é responsável por essa formação integral e pelo sujeito que colocará na sociedade. Vejamos alguns exemplos:

- O artigo 205 da Constituição Federal de 1988 determina: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, vi-

sando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". O artigo 26.2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, afirma: "A educação deve primar pelo pleno desenvolvimento da personalidade humana e pelo reforço do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos sociais ou religiosos, e difusão das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz".

- Jacques Delors, em informe da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) de 1996, diz que "a principal finalidade da educação é o pleno desenvolvimento do ser humano em sua dimensão social, sendo ela o veículo das culturas e dos valores, como construção de um espaço de socialização e consolidador de um projeto comum". Também afirma que "a educação tem como missão permitir a todos, sem exceção, a frutificação dos talentos e da capacidade de criação, o que implica a responsabilização individual por si mesmo e a realização do próprio projeto pessoal".

Percebemos explicitamente como se delega à educação a responsabilidade de garantir a formação plena e integral, de modo que os sujeitos possam desenvolver suas capacidades. Estamos tratando aqui da educação formal, com todo planejamento e intencionalidade que ela exige. Para que isso seja possível, a escola tem de promover o desenvolvimento integral, ou seja, nos âmbitos social, interpessoal, pessoal, profissional e cultural, e, para dar conta dessa responsabilidade, deve saber quais as competências necessárias para agir eficazmente em cada um desses âmbitos, o que requer compreensão, reflexão e responsabilidade. Por essa razão, é preciso assegurar processos formativos que atendam às necessidades de cada educador, permitindo-lhe agir em prol de uma educação que promove mudanças no sujeito e, por consequência, na sociedade.

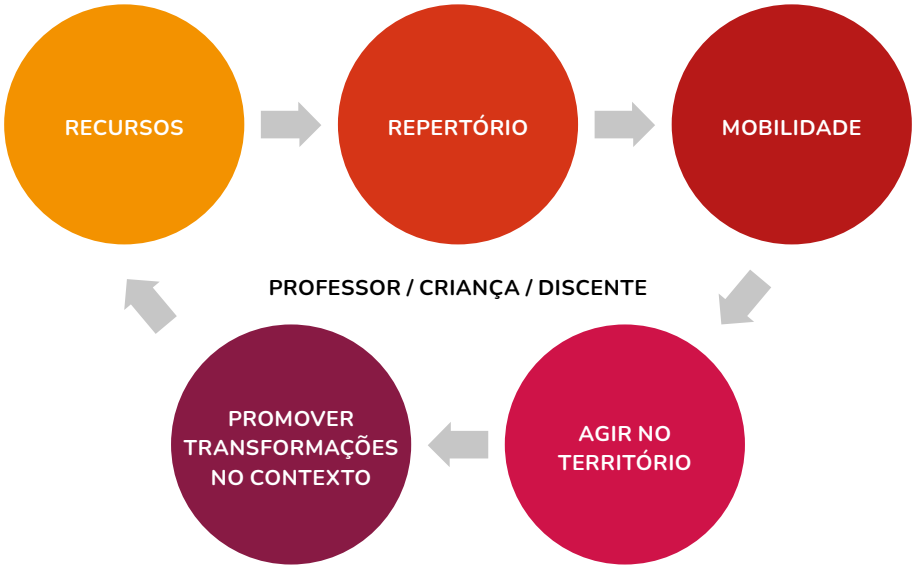
Cabe agora uma reflexão: se o novo currículo propõe um ensino por competências, quais são as competências necessárias para que o professor tenha condições de desenvolver esse currículo? Isso

implica de que modo transformar as formações continuadas para que reverberem no fazer pedagógico dos docentes. O trabalho com um currículo por competências e focado na formação integral de cada criança e de cada aluno requer uma educação que promova ações e estratégias que levem os sujeitos a cotidianamente assumir responsabilidade pelo planeta, por seu território e por toda a comunidade, sendo capazes de agir e pensar de maneira complexa e sistemática, contra qualquer forma de dominação. Como afirma Freire (1987), não podemos entrar na luta como objetos para depois nos tornarmos sujeitos.

> *É preciso que, pelo contrário, desde os começos do processo, vá ficando cada vez mais claro que, embora diferentes entre si, quem forma se forma e re-forma ao formar e quem é formado forma-se e forma ao ser formado. É neste sentido que ensinar não é transferir conhecimentos, conteúdos nem formar é ação pela qual um sujeito criador dá forma, estilo ou alma a um corpo indeciso e acomodado. (FREIRE, 1987, p. 12).*

Temos ainda um longo percurso a percorrer até que tenhamos uma educação que salvaguarde a igualdade, a diversidade e a equidade. Esse trabalho não será concluído em pouco tempo nem com poucas mãos. Temos de acreditar que podemos mudar a história deste país por meio de uma educação de qualidade e excelência, que esteja a serviço de todos e todas. Não precisamos de mais opressores, mas de uma educação que, como afirma Gadotti (1989), promova uma nova teoria do conhecimento com base nos interesses dos oprimidos, que lhes dê a possibilidade de reelaborar os próprios saberes e apropriar-se, a partir dessa matriz, de tantos outros conhecimentos alheios. Para que um sujeito possa agir no mundo é preciso garantir a ele, por meio de uma educação libertadora que preze saberes diversos e acesso a recursos que se transformem em repertório, propiciando-lhe a oportunidade de mobilidade e de tornar-se sujeito e não opressor. Podemos representar isso por meio da **Figura 3** a seguir.

FIGURA 3 – FORMAÇÃO DO SUJEITO AGENTE



Fonte: elaborada pelos autores.

A BNCC tem o propósito, apesar de todos os entraves e divergências que enfrentou ao longo de sua história, de ser um instrumento que promova a transformação, que traga oportunidades de maneira equânime a todas as crianças e alunos, independentemente de seu território, contexto e classe social. Faz-se necessário reverter o *status quo*, no qual, conforme afirma Freire (1987):

> *Os opressores, falsamente generosos, têm necessidade, para que a sua "generosidade" continue tendo oportunidade de realizar-se, da permanência da injustiça. A "ordem" social injusta é a fonte geradora, permanente, desta "generosidade" que se nutre da morte, do desalento e da miséria.*

A implementação da BNCC e os desafios para as mudanças necessárias

Não podemos esquecer que a pandemia de covid-19 prejudicou a implementação dos novos currículos – tínhamos a pretensão de que esse processo fosse encaminhado a partir de 2020, uma vez que muitos desses documentos foram homologados no segundo semestre de 2019. Além disso, há outras questões que impactam de alguma forma o trabalho com os novos currículos. Os cursos de pedagogia e licenciaturas ainda não colocaram efetivamente em suas disciplinas a BNCC e os currículos dela advindos; também faz-se necessário estruturar um processo formativo que esteja alinhado ao monitoramento da implementação, ou seja, precisamos garantir que os professores e gestores escolares participem dos encontros formativos e sejam acompanhados, para que possamos ter dados sobre como esses conteúdos impactam os planos de trabalho de cada docente. Pensar a implementação sem promover estratégias de acompanhamento não garantirá a efetividade da BNCC nem assegurará os direitos de aprendizagem e desenvolvimento de cada criança e demais discentes. Será preciso unir forças para que, de fato, as palavras colocadas na Base se tornem vivas em cada escola brasileira.

Um caminho para essa conquista poderá ser o regime de colaboração entre os diversos entes federados – sozinhos teremos um longo caminho, juntos poderemos ir mais longe e mais rápido. Cabe a cada um de nós a responsabilidade de tornar esse documento referência em cada município deste país. O engajamento de todos os atores que compõem a educação pública brasileira poderá promover a transformação tão esperada, assegurando uma educação com prática da liberdade em um processo contínuo que seguirá avançando em direção a uma educação de excelência para cada brasileiro e brasileira.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Base Nacional Comum Curricular*: educação é a base. Brasília: MEC/SEC, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Conselho Nacional da Educação. Câmara Nacional de Educação Básica. *Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica*. Brasília, DF: MEC/SEB/DICEI, 2013. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15548-d-c-n-educacao-basica-nova-pdf&Itemid=30192.

DELORS, Jacques. La educación o la utopía necesaria. *In*: DELORS, Jacques *et al*. *La educación encierra un tesoro*. Informe para la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. Paris: Ediciones Unesco, 1996.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GADOTTI, Moacir. *Convite à leitura de Paulo Freire*. São Paulo: Scipione, 1989.

HOOKS, Bell. *Ensinando pensamento crítico*: sabedoria prática. Tradução: Bhuvi Libanio. São Paulo: Elefante, 2020.

ZABALA, Antoni; ARNAU, Laia. *Como aprender e ensinar competências*. Tradução: Carlos Henrique Lucas Lima. Porto Alegre: Penso, 2014.

Novas metodologias e educação híbrida

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS AVANÇOS DECORRENTES DA PANDEMIA

MARIA HELENA GUIMARÃES DE CASTRO

Presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE) e presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave). Embaixadora do Programme for International Student Assessment (Pisa – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) para Escolas no Brasil e consultora educacional. Socióloga e professora aposentada da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), foi secretária executiva do Ministério da Educação (MEC), presidente do Comitê Gestor da Base Nacional Comum Curricular, secretária estadual de Educação de São Paulo e membro do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, além de presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) de 1995 a 2002.

LUIZ MIGUEL MARTINS GARCIA

Presidente da Undime, dirigente municipal de Educação de Sud Mennucci (SP) e professor com experiência de mais de 30 anos em sala de aula do ensino fundamental ao ensino superior. Graduado em letras com mestrado e doutorado em linguística aplicada, tem se dedicado nos últimos anos à formação crítica de professores e gestores e ao desenvolvimento de políticas públicas educacionais.

Introdução

Este capítulo trata do contexto da educação brasileira no início da segunda década do século 21 sob o impacto da pandemia de covid-19, mais especificamente no tocante à incorporação de novas metodologias educacionais, com destaque para a educação híbrida.

Nas últimas semanas de 2019 o mundo viu-se diante da informação do surgimento de uma doença misteriosa, futuramente definida, de acordo com o Ministério da Saúde do Brasil, como "uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global". Em poucos meses foi considerada uma pandemia, espalhando-se por todo o planeta e provocando mudanças profundas no comportamento das pessoas, entre elas a necessidade de isolamento e a interrupção de inúmeras atividades coletivas, como a das unidades de ensino.

Diante desse quadro, fez-se necessária uma verdadeira reinvenção e adaptação da escola para esse cenário inimaginável. Foi inevitável revisitar princípios fundamentais da pedagogia, das metodologias e das práticas existentes e ter a ousadia de experimentar e executar novos formatos, métodos e atitudes na educação.

Com o atendimento presencial suspenso, a instituição escolar teve que olhar para si e responder a perguntas importantes. Como ensinar e o que é possível aprender por meio de atividades escolares não presenciais? Qual é o papel da escola nesse contexto? Qual é o papel da família?

Passado mais de um ano do início da pandemia, é importante registrar que muito se fez, embora também tenha ficado evidente que há muito por fazer, para preservar os direitos de aprendizagem dos estudantes e para minimizar os impactos para esta geração de cidadãos.

Se por um lado há prejuízos latentes, como a perda da interação entre professores e alunos, por outro, existem prejuízos ainda desconhecidos que emergirão com as avaliações que se espera

realizar oportuna e emergencialmente. Somente a partir daí é que teremos clareza sobre a dimensão dos prejuízos e também para orientar a atuação e mediação dos profissionais da educação no novo cenário.

Contudo, parece inegável que este momento foi propício para revisitar conhecimentos e metodologias já centenárias, o que foi viabilizado pelo aparato técnico e tecnológico da atualidade e pela criação de alternativas inovadoras ainda não registradas e definidas teoricamente.

É nessa perspectiva, a de refletir sobre metodologias e seu impacto na escola destes tempos e do futuro, que este artigo foi concebido, com o objetivo de estimular a reflexão sobre a prática pedagógica, sobre a nova escola sem muros, sem limitação geoespacial, que seja instrumento de inclusão social e desenvolvimento humano.

Perspectiva histórica, novas metodologias e educação híbrida

A situação de pandemia vivida intensamente a partir de 2020 levou educadores a repensarem o funcionamento da escola de modo a criar condições para que não houvesse interrupção total das relações entre professores e alunos. Pesquisas realizadas pela Undime demonstraram que no mês de abril de 2020 mais de 40% dos municípios não desenvolviam nenhuma atividade com seus alunos. Já em agosto do mesmo ano esse percentual era menor que 4%.

Inúmeros fatores contribuíram para essa transformação, desde a ação colaborativa de gestores educacionais até o uso de diferentes metodologias, resultando em uma verdadeira ruptura em relação ao ensino tradicional. Foi preciso abandonar as rotinas escolares consolidadas. As aulas presenciais e o ensino tradicional já não tinham como responder à demanda educacional na

crise, e as escolas tiveram que repensar a prática dos professores por meio de estratégias de ensino e aprendizagem adequadas para as novas condições, para as quais nem gestores, nem professores estavam preparados.

Dessa forma, as pedagogias e metodologias ativas, que passaram a ser discutidas a partir do final do século 19, foram adotadas como resposta ao contexto de salas de aula físicas vazias. A educação híbrida surge quase como um consenso e sinônimo de nova metodologia, mas, como destaca Mello (2020), "o ensino híbrido ou 'misturado' é uma inovação pedagógica tão antiga quanto as pedagogias ativas".

No entanto, alguns elementos dos tempos atuais, como as novas tecnologias da informação e comunicação como a internet, ressignificaram o sentido de educação híbrida. Os modernos equipamentos digitais, as plataformas de aprendizagem, os recursos de comunicação instantânea entre pessoas utilizando texto, voz e vídeo ampliaram as possibilidades e criaram oportunidades de desenvolvimento de novas estratégias de ensino e mecanismos de aprendizagem.

Ao conceituar o modelo híbrido, Mello (2020) destaca que:

> *O modelo híbrido vai acrescentar duas características fundamentais: os tempos de aprendizagem são repartidos entre atividades face a face entre os alunos e destes com o professor; e abre-se a possibilidade de oferecer atividades individualizadas realizadas fora dos tempos e espaços da aula, com apoio de recursos digitais.*

A autora considera que o conceito de ensino híbrido é mais amplo do que uma aula invertida "porque ele favorece a adoção de metodologias ativas dentro da aula ou por meios digitais, com atividades que podem ser no espaço escolar ou não". Ela destaca ainda que o DNA do ensino híbrido "não é o vídeo ou outro conteúdo, analógico ou digital". No entanto, foi necessário tempo e desenvolvimento tecnológico para que pudesse ser utilizado com uma potência muito maior:

> *Seu [do ensino híbrido] DNA são as premissas das pedagogias ativas, uma inovação que se deve aos pedagogos de visão ampla de longo prazo que só mais de um século depois encontrou, nas tecnologias, o suporte ideal para desenvolver todo o seu potencial. E a aprendizagem personalizada, o respeito aos ritmos de aprendizagem e o desenvolvimento de atitudes colaborativas é parte inseparável desse DNA. (Mello, 2020).*

Dessa maneira, Mello (2020) chama a atenção para o fato de que os recursos digitais dependem "cada vez mais de docentes criativos, abertos à inovação, flexíveis e dispostos a construir uma cultura escolar na qual os alunos têm voz e autoria nos processos de ensino e aprendizagem". Por isso "o uso pedagógico de recursos digitais está dependendo cada vez mais da **interação e intervenção do educador**". Em suma, a melhoria das aprendizagens pode ser acelerada por meio de atividades mediadas por tecnologias e com interações pedagógicas mais efetivas dentro ou fora da escola.

Reinvenção da escola

O mais importante foi reinventar a escola, quebrar a resistência dos professores às tecnologias e inventar diferentes estratégias para fazer com que ela chegasse, definitivamente e em tempo, à casa dos estudantes. Houve mudança também nos processos de aprendizagem, para que motivassem e engajassem os alunos em atividades remotas, introduzindo uma nova cultura de ensino e aprendizagem.

Muitas escolas e redes públicas inovaram enormemente mesmo com todas as dificuldades de acesso à internet conhecidas. Algumas elaboraram plataformas, outras encontraram maneiras de levar a mensagem dos professores até os alunos e suas famílias por meio de aplicativos e outros instrumentos como rádio, televisão e

meios comunitários de comunicação. Muitos professores gravaram mensagens de voz e até mesmo vídeos, aproximando, assim, a escola da vida de cada um de seus alunos.

Ao repensar a prática dos professores e sua relação com os alunos e suas famílias foram encontradas novas estratégias, muitas delas oriundas de conhecimentos já cristalizados, outras fruto da ousadia e da busca por novas formas de ensinar e aprender. Foi fundamental nesse movimento garantir que os professores fizessem um processo de aproximação intenso com todos os alunos, independentemente dos instrumentos utilizados. A interação permite trocas, aprendizagens e a criação e manutenção de vínculos, o que é sempre importante para motivar e manter o estudante na escola, e será ainda mais na retomada das aulas presenciais, visto o aumento do abandono e da evasão escolar. É fundamental, portanto, garantir o compromisso, o engajamento, a atenção, a curiosidade e a resiliência dos alunos.

Educação híbrida: possibilidades, cuidados e benefícios

As conversas sobre educação híbrida frequentemente se concentram em dispositivos, *softwares* e esquemas de disposição da classe, mas alguns dos maiores benefícios dessa metodologia são as maneiras pelas quais ela permite que os professores tenham uma interação mais rica com estudantes, famílias e colegas. Muitas tecnologias da educação híbrida e suas respectivas plataformas fornecem aos professores funcionalidades de comunicação, por exemplo, para comentar redações em tempo real ou relatar melhorias no aprendizado aos responsáveis, com base em informações objetivas armazenadas nos programas.

Arnett (2020) considera que a educação híbrida pode ser feita de diferentes maneiras e por isso os educadores precisam considerar:

> *– O que os alunos podem aprender bem de uma forma independente, especialmente quando auxiliados por tecnologias digitais de aprendizagem?*
>
> *– Quais atividades são mais importantes para fazermos juntos?*

Em síntese, podemos dizer que o contexto do ensino não presencial vivenciado em grande parte de 2020 e em 2021 levou a escola a refletir sobre sua capacidade de ensinar, levou o aluno a pensar sobre sua forma de aprender e levou a família a se envolver nas atividades curriculares. Além disso, há de se considerar os papéis institucionais da rede e do sistema, bem como o da formação docente.

Assim, as redes e unidades escolares devem, em curto prazo:

> *melhorar as habilidades metodológicas dos nossos docentes para que desenvolvam práticas pedagógicas ativas – ensino por projetos ou problemas, aprendizagens orientadas em roteiros individuais, jogos, desafios e outros que ao mesmo tempo apoiem a entrega dos conteúdos cognitivos e propiciem oportunidades de intervenções para desenvolver as habilidades socioemocionais. (Mello, 2020)*

Arnett (2020) apresenta três possibilidades para o desenvolvimento do que chama de ensino híbrido: a sala de aula invertida, a aula enriquecida com tecnologia e *a la carte*. A saber:

> *A sala de aula invertida é um modelo de aprendizado combinado que inverte a relação tradicional entre o tempo de aula e o dever de casa. Os alunos aprendem em casa por meio de cursos* on-line *ou aulas em vídeo pré-gravadas, e o tempo de aula é focado em práticas ou projetos guiados pelo professor. [...]*

A aula enriquecida com tecnologia leva os elementos da sala de aula invertida um passo adiante, tornando o aprendizado *on-line* a espinha dorsal do processo educacional. Nesse modelo, os alunos aprendem de forma independente durante a maior parte do tempo, com materiais didáticos totalmente *on-line* e se encontram periodicamente com os professores em momentos presenciais.

> À la carte *é uma versão do ensino híbrido em que os alunos que frequentam escolas presenciais também fazem uma ou mais matérias* on-line. *Em circunstâncias normais, os alunos geralmente se inscrevem neste tipo de atividade quando precisam de flexibilidade adicional em seus horários ou quando estão interessados em matérias – como árabe, produção de som ou psicologia avançada – que não são oferecidos em suas escolas regulares. (ARNETT, 2020).*

É importante levar em conta que a educação no Brasil lida com a diversidade que lhe imprimem seu vasto espaço territorial e suas enormes desigualdades sociais e econômicas. Muito possivelmente o retorno às aulas presenciais, em maior ou menor grau, não será homogêneo. Enquanto algumas redes retornarão no formato híbrido e com amplos recursos tecnológicos, outras permanecerão apoiadas em materiais impressos e sem conectividade alguma. Esses fatores impactarão intensamente as estratégias e o trabalho dos profissionais da educação, em especial os professores, coordenadores pedagógicos e demais gestores escolares.

O retorno dos alunos em 2021 começou a acontecer de modo presencial e híbrido, seguindo protocolos de segurança e exigindo, entre outras medidas, a alternância de presença às aulas até o atingimento de um grau aceitável de imunização da população. A educação híbrida permite estratégias diferenciadas, como estar presente na escola em um dia e em outro estudar de casa, executando atividades educativas igualmente validadas e efetivas. Também é possível trabalhar com projetos de pesquisa em conjuntos menores de alunos, fazer grupos de leitura e utilizar a sala de aula invertida lendo e vendo previamente conteúdos que serão aprofundados nas aulas.

A atuação do professor na forma híbrida deve considerar o contexto de atividades presenciais e não presenciais, a combinação com atividades mediadas pelas tecnologias digitais, ter o foco na aprendizagem e no aluno, não na transmissão de conteúdos por parte do professor, que cada vez mais se torna um apoiador. É fundamental que o aluno trabalhe em colaboração com seus colegas, construindo nesse processo seu protagonismo, aprendizagem e desenvolvimento. Fazer com que os professores desenvolvam com seus estudantes essa interação permanente e façam a mediação pedagógica é fator essencial para que eles realmente aprendam.

As redes de ensino devem, por meio de seus gestores, assegurar programas de formação continuada para que os docentes atuem nesse novo contexto, e precisam investir em infraestrutura para que as atividades de ensino-aprendizagem possam acontecer. É fundamental considerar que os professores não foram formados para utilizar tão intensamente as tecnologias, salvo exceções. A formação inicial no Brasil ainda se encontra muito fragmentada e distante das demandas suscitadas pelas transformações do nosso século. No final de 2020, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou diretrizes para a formação continuada com grande ênfase no uso de tecnologias e metodologias inovadoras que poderão apoiar o trabalho docente no retorno à presencialidade. No entanto, a nova normativa deverá ser implementada somente a partir de 2022, e certamente levará tempo até qualificar devidamente os docentes nessas novas competências e habilidades.

Também é papel dos gestores garantir a infraestrutura para que as atividades ocorram de maneira satisfatória. Os materiais devem ser viabilizados e disponibilizados pelas redes, preferencialmente em regime de colaboração, como preconiza o artigo 211 da Constituição Federal. Deve-se fazer ações conjuntas entre os diferentes entes federados, assim como a chamada colaboração horizontal município-município ou estado-estado. Porém, o ideal é que os entes União, estados e municípios trabalhem integradamente e de acordo com o Sistema Nacional de Educação.

É muito importante que os docentes promovam entre si a troca de boas práticas, que usem reuniões *on-line*, que explorem platafor-

mas, aplicativos e diferentes possibilidades de uso da tecnologia que se disseminaram em meio à pandemia. Vale destacar que os alunos, sobretudo os da educação básica, são nativos digitais e muito possivelmente têm mais facilidade para se mover no campo tecnológico que seus professores, o que não é demérito algum, e sim uma oportunidade de aprendizagem a mais para o profissional.

Avaliações como métrica para a garantia dos direitos de aprendizagem

As avaliações serão os guias para a definição do que foi possível ensinar e aprender nesse período. O processo deve começar com um diagnóstico que permita fazer a reorganização curricular tendo como referência a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a vasta ciência da avaliação educacional.

É preciso saber se, de fato, os alunos estão desenvolvendo as competências e habilidades previstas na BNCC, ou seja, se estão aprendendo o que precisam para exercer a cidadania. É fundamental que o professor monitore todas as atividades híbridas para conferir o que foi aprendido e para identificar dificuldades encontradas à medida que os grupos avançam no currículo adotado pela rede.

O monitoramento e as avaliações são instrumentos indispensáveis para fazer as correções de curso necessárias. Identificar o mais rapidamente possível os problemas será fundamental, evitando que as perdas educacionais se ampliem ainda mais. As estratégias adotadas permitirão aos professores definir as intervenções pedagógicas que precisam ser realizadas para garantir a reposição de conteúdos e a aprendizagem das habilidades essenciais por meio de atividades presenciais ou remotas.

Essas avaliações devem ancorar políticas nacionais de apoio às redes em suas diversas funções, como a pedagógica, a de gestão, a de apoio, a de normatização e a estrutural.

Por fim, mas não menos importante, é preciso destacar neste momento a importância das questões socioemocionais. Depois de um grande trauma mundial, as consequências de uma pandemia tão grave como a de covid-19 impõem a necessidade de um cuidado muito grande com o bem-estar de toda a comunidade escolar, com um acolhimento especial aos profissionais da educação, aos estudantes e às famílias. É preciso fortalecer metodologias que valorizem o ser humano em sua integralidade e diversidade, acolhendo-o, acalentando-o e construindo novas bases para um grande pacto social pela educação e pelo desenvolvimento social, afetivo, físico e mental de todos.

Conclusões

O desenvolvimento técnico e científico é resultado da observação aguçada do pesquisador e da ousadia do observado. Períodos de adversidades são propícios para isso, e não está sendo diferente na pandemia de covid-19. Além de lançar novos olhares para teorias e conhecimentos pedagógicos já existentes como fundamento para novas abordagens práticas, avançamos com novos instrumentos e inovações. Novas metodologias educacionais certamente estão sendo geradas, de maneira inédita ou revisitando bases sólidas estabelecidas.

Tratamos neste capítulo de sala de aula invertida, aprendizagem independente, plataformas adaptativas de avaliação, atividades presenciais para aprofundar conhecimentos, fortalecimento dos relacionamentos, aprendizado significativo, debates, projetos de colaboração em grupo, vídeos. Tudo isso envolve também *blogs*, centrais tira-dúvidas, aulas presenciais e remotas, projetos interdisciplinares, grupos de estudos na escola, parte obrigatória do currículo presencial e disciplinas eletivas *on-line*... São inúmeras as possibili-

dades, os caminhos, os métodos que podem vir a se consolidar ou não, mas é inegável que a transformação da educação é inevitável. A escola não cabe mais entre seus muros. Expandiu-se na pandemia: ocupou as ruas e as casas e ganhou mobilidade com os aparelhos celulares modernos e os computadores fáceis de transportar.

A educação híbrida, com atividades acontecendo de modo presencial mescladas com momentos fora do ambiente da sala de aula, é certamente uma grande marca metodológica que se consolidou no momento histórico da covid-19 como possibilidade e esperança de recuperar as perdas de aprendizagem, potencializando o aprendizado efetivo a partir de agora.

As relações de ensino e aprendizagem de maneira híbrida podem melhorar o aprendizado por meio de pedagogias e metodologias ativas ao focar nos diferentes interesses e ritmos dos alunos, sempre considerando seus talentos e conhecimentos prévios e personalizando as aprendizagens de modo a identificar o desenvolvimento das competências em cada um. Isso pode ser feito por meio de estratégias diversificadas e de avaliações, considerando o que os alunos podem aprender de modo independente e quais atividades são mais importantes de realizar face a face, reinventando recursos para potencializar o aprendizado, criando novas rotinas de encontros dos docentes e fazendo o compartilhamento de práticas inovadoras de maneira crítica e colaborativa.

Por fim, a relação professor-aluno pode ser melhorada pela incorporação de novas metodologias e pela educação híbrida, uma vez que foca no estudante como protagonista das atividades, não como receptor passivo de um ensino meramente transmissivo. A maior interação com o docente, o atendimento às necessidades de apoio por meio de plataformas adaptativas, o estímulo à criatividade e ao trabalho colaborativo e a otimização da gestão do tempo de todos permitem tanto trazer o aluno para o centro da aprendizagem como fazer com que o professor aprenda tanto quanto ensine. Isso é construir efetivamente uma nova escola, uma escola do século 21 para cidadãos deste tempo!

Incorporar, neste momento, novas metodologias, tecnologias e olhares para a educação é preparar todos os envolvidos para vive-

rem intensamente as transições que precisarem enfrentar ao longo de suas trajetórias. É compreender que a educação é um ir e vir com aprendizagens e desenvolvimentos que nos transformam em eternos aprendizes, ao mesmo tempo aprendendo e ensinando. Isso exige agora e exigirá no futuro novas pedagogias, novos paradigmas, novas competências, novos processos de ensino e aprendizagem, novas avaliações diagnósticas e formativas, novas posturas críticas e reflexivas. É, enfim, acreditar que a educação é a mais sólida possibilidade de travessia do estágio atual do mundo para outro mais avançado, equilibrado, justo e fraterno. Fazer educação é promover eternas ondas de transição impulsionadas pela aprendizagem e pelo desenvolvimento, que pedem novas aprendizagens e promovem novos desenvolvimentos... sempre!

Referências

ARNETT, Thomas. Revisite os princípios do ensino híbrido para o planejamento escolar. *Porvir*, 11 ago. 2020. Disponível em: https://porvir.org/revisite-os-principios-do-ensino-hibrido-para-o-planejamento-escolar.

MELLO, Guiomar Namo de. Nota técnica sobre ensino híbrido. *ANEBHI*, 5 out. 2020. Disponível em: https://anebhi.com/arquivos/2192.

A FUNDAÇÃO SANTILLANA realiza e apoia iniciativas que contribuem para o desenvolvimento da educação e da cultura, incentivando a produção e a difusão de conhecimentos sobre temas centrais das políticas educacionais, do ensino e da aprendizagem.

Sua atuação tem como foco a superação das desigualdades educacionais, com base na certeza de que a educação é o motor do desenvolvimento de um Brasil mais justo, democrático e sustentável. As ações compreendem a disseminação de conhecimentos para munir gestores de instituições públicas e privadas, professores e toda a sociedade civil com informações de qualidade em defesa da educação de excelência para todos. Para isso, está ao lado de educadores e pesquisadores que constroem saberes na academia e no dia a dia das salas de aula, sempre na fronteira do conhecimento.

A Fundação Santillana também fomenta o debate plural sobre desafios e soluções compartilhados por gestores, professores, pais e alunos em diferentes instâncias e regiões do país por meio da divulgação de análises, ideias, indicadores e boas práticas nas políticas públicas, além de incentivar premiações que valorizam professores e gestores.

Atua no Brasil e na América Latina, trabalhando em parceria com organizações nacionais e internacionais no desenvolvimento de projetos e obras de referência nas temáticas educacionais e da cultura.

Alan Albuquerque R. Correia | Alessio Costa Lima
André de Figueiredo Lázaro
Angela Cristina Dannemann | Claudia Costin
Daniella Rocha | Denise Carreira
Geraldo Grossi Junior | Iolanda Barbosa da Silva
Ítalo Dutra | José Marcelino de Rezende Pinto
Júlia Ribeiro | Katia Stocco Smole
Leandro Vitoriano da Silva | Luiz Fernandes Dourado
Luiz Miguel Martins Garcia | Marcelo Ferreira da Costa
Maria Elza da Silva | Maria Helena Guimarães de Castro
Maria Regina dos Passos Pereira
Marli Regina Fernandes da Silva | Priscila Cruz
Stella Magaly Salomão Corrêa | Tatiana Bello Djrdjrjan
Vilmar Klemann | Vilmar Lugão de Britto
Viviane Senna | Walisson Mauricio de P. Araújo

ISBN 978-85-63489-54-8
9 788563 489548