



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

## A INSUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS REFERENTES AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO NO BRASIL

### THE INSUFFICIENCY OF PUBLIC POLICIES REGARDING THE DEVELOPMENT OF PUBLIC EDUCATION IN BRAZIL

<i>Recebido em:</i>	30/07/2017
<i>Aprovado em:</i>	26/10/2017

**Nilton Carlos de Almeida Coutinho<sup>1</sup>**  
**Érico de Oliveira Borges<sup>2</sup>**

#### RESUMO

A análise realizada no presente artigo objetiva identificar e promover uma reflexão acerca das razões históricas, culturais e políticas para os constantes fracassos das políticas públicas voltadas ao ensino público no Brasil, sobretudo na educação básica, que compreende a educação infantil e o ensino fundamental.

**Palavras-chave:** Políticas públicas brasileiras; Educação; Análise histórica e político-cultural; Ensino básico público.

<sup>1</sup> Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM; Professor no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília - UCB; Procurador do Estado de São Paulo, com atuação perante os Tribunais Superiores em Brasília/DF; Endereço eletrônico: niltonpge@gmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Direito na Universidade Católica de Brasília - UCB; Endereço Eletrônico: ericobgs@gmail.com



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

### ABSTRACT

The analysis carried out in the present article aims to identify and promote a reflection on the historical, cultural and political reasons for the constant failures on the public policies of public education in Brazil, especially in childhood and elementary education.

**Keywords:** Public policies; Education; Historical and political-cultural; analysis Basic public education.

### INTRODUÇÃO

Ao longo da história política brasileira, a má qualidade do ensino público básico no país se mostrou como um dos principais entraves ao desenvolvimento econômico e social, e ainda não há perspectiva de resolução em curso. A desigualdade social exige que o Estado ofereça ensino básico universal e integral para a população, a fim de propiciar igualdade de condições para indivíduos de todas as classes sociais de adentrarem no mercado de trabalho.

Nos últimos tempos, tem-se verificado maior investimento público em programas sociais relacionados à educação, como o FIES, o Ciência sem Fronteiras, o Prouni, e até o sistema de cotas. Verifica-se que as medidas do governo visam oferecer igualdade de condições para pessoas de classes distintas. Ocorre que todos estes são predominantemente voltados para a facilitação de inserção de pessoas de classes sociais inferiores em instituições de ensino superior. Dessa forma, tais políticas, não conciliadas com melhorias no ensino público básico, ou até mesmo com o desenvolvimento de políticas de maior acessibilidade de crianças humildes a um ensino de qualidade, podem acarretar consequências negativas para a população. Em que pese a concessão de oportunidade a indivíduos para o acesso ao ensino superior, os investimentos no ensino de base ainda se mostram insuficientes para que as pessoas ingressem no ensino superior com o mesmo



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

nível de conhecimento dos que tiveram oportunidade de estudar em instituições privadas de ensino, notoriamente mais qualificadas.

A educação encontra suas principais finalidades no artigo 205 da Constituição Federal, que determina seus objetivos básicos como: o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação da pessoa para o trabalho. Portanto, somente se pode pensar em uma sociedade constituída por pessoas com valores morais e éticos, aptas a desenvolverem suas funções com qualidade e de forma eficiente, e contempladas com igualdade de condições por meio da educação, razão pela qual esta deve constituir o principal foco de investimento dos governantes.

Portanto, observa-se a necessidade de analisar os motivos que obstaculizam ou inviabilizam maiores investimentos na ensino público fundamental no Brasil, sob o panorama da evolução histórica da sociedade e, conseqüentemente, da política nacional, atentando-se a outras questões, como os interesses dos governantes, a insuficiência de recursos, entre outras.

Neste aspecto, HENGEMUHL e CASTRO (2016, p. 212) defendem a necessidade de investimento em professores capacitados, levando-se em conta os conhecimentos acumulados e experiências inovadoras (com competências e habilidades para a diversidade das realidades que o país apresenta).

Deve-se avaliar também as políticas já implementadas com o intuito de promover melhorias no ensino público primário e os avanços apresentados por elas, de modo a analisar as perspectivas de êxito advindas de suas execuções.

## **1. A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

A previsão da educação como direito dos cidadãos e dever do Estado foi incluída tardiamente no ordenamento jurídico brasileiro, por decorrência da forma como se deu a



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

evolução da sociedade brasileira. Ou seja, fatores como o regime escravocrata, a dominação cultural e a pouca importância conferida à educação pelas elites contribuíram amplamente para o atraso na educação escolar.

O pouco caso conferido à educação pode ser evidenciado desde a primeira Constituição elaborada após a proclamação da Independência, outorgada em 1824, com a previsão da gratuidade da instrução básica para a população, porém sem caráter de obrigatoriedade e tampouco de responsabilidade do Estado. Na prática, considerando a segregação social e o regime escravocrata que vigorava no país, a educação era somente acessível às classes privilegiadas economicamente, e poucos conseguiam ascender ao ensino superior (SAVIANI, 2001).

Em 1879, o Decreto nº 7.247 determinou a fundação de jardins de infância para a primeira educação de crianças de 3 (três) a 7 (sete) anos “em cada distrito do município da corte, e confiados à direção de Professoras”, o que representou o primeiro movimento em direção à previsão da educação infantil como fase da educação básica. No entanto, a quantidade de instituições de educação infantil somente veio a ter aumento significativo na década de 1920, com o advento da transição urbano-industrial da sociedade (MOMMABARDELA; PASSONE, 2015 apud GONÇALVES, 2010, p. 54-55).

Nos momentos que sucederam à proclamação da República, as políticas relativas à infância possuíam cunho assistencial, pois as elites tratavam a educação como forma de promoção do sentido de nacionalidade, da unidade cultural e da coesão social, a fim de assegurar a unicidade de um Estado recém-formado. Todas as Constituições brasileiras anteriores à vigente tratavam da criança por meio do amparo e da assistência, e não do Direito, como a de 1937, que previa a providência de cuidados especiais pelo Estado para as crianças desprovidas de recursos. A Constituição de 1967 já apresentou evolução ao prever a introdução de uma Lei própria para regular a assistência à infância, que era provida de forma esparsa e genérica anteriormente (CURY, 1998, p. 10).



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a estabelecer a educação como direito de todos e dever do Estado. Tal garantia pressupõe o princípio da igualdade, que deve assegurar as mesmas condições de acesso e permanência a todos nas instituições, indiscriminadamente, bem como exige do Estado a oferta de escolas com padrão de qualidade, ou seja, condições adequadas de funcionamento, pessoal qualificado, recursos materiais e, sobretudo, competência educacional, baseada em projeto pedagógico comum.

Desse modo, além de garantir a possibilidade de matrícula, o Estado também deve prover condições que viabilizem a frequência de crianças nas escolas, na forma de recursos materiais e financeiros, em virtude da desigualdade social que marginaliza grande parte da população e impede que as crianças de classes baixas tenham a mesma facilidade de acesso à escola que as mais privilegiadas em condições normais.

Portanto, caso o Estado negligencie na oferta de instituições qualificadas e acessíveis a todos, poderá ser responsabilizado na figura de sua autoridade competente, devendo sua atividade ser monitorada pelo Ministério Público, tendo este poderes para exigir o cumprimento da obrigação constitucional por meio de ação civil.

## **2. ALGUMAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NO BRASIL E SEUS AVANÇOS E LIMITAÇÕES**

A estrutura governamental do Brasil aparenta ser um dos maiores obstáculos à implementação de políticas eficientes a longo prazo. As políticas desenvolvidas no Brasil, sobretudo na área de educação, são elaboradas com a finalidade de apresentar resultados palpáveis a curto prazo, de preferência durante o mandato dos governantes vigentes, a fim de contribuírem para boa avaliação destes pela população.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que atribuiu a responsabilidade aos entes federativos de promover o acesso à educação a todos, enquanto



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

direito social inalienável, os novos modelos de gestão implementados pelo Estado, pautados em valores capitalistas como eficiência, produtividade e racionalidade, trouxeram limitações quanto às políticas educacionais, provenientes de centralização na gestão e pouca eficácia para mudanças no sistema de ensino. As tentativas de mudanças resultaram em suspensão das ações anteriormente instituídas, sem que novos formatos de organização e gestão tenham sido instaurados (DOURADO, 2007).

Foram desenvolvidas, então, diversas políticas de reestruturação da gestão, organização e financiamento da educação básica nos anos que sucederam a nova Constituição. As mudanças se deram por meio de políticas focalizadas, que estimularam a criação de programas e ações do governo destinados aos estados e municípios, como o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), implementado pelo FUNDESCOLA, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). No entanto, o regime de colaboração entre os entes federativos, a ser regulado por meio de lei complementar, conforme previsto no artigo 23 parágrafo único da CF/88, não foi implementado. Assim, observou-se uma centralização da política de avaliação no âmbito federal, o que resultou em regime de decisões centralizadas e de execuções de políticas sociais desconcentradas entre os demais entes, que passaram a competir por recursos entre si (CURY, 2002, p. 199).

Dessa forma, medidas baseadas em políticas federais foram adotadas, mas não houve mudança no sistema educacional, e sim alterações funcionais nos projetos educacionais a fim de atender as obrigações com a União relativas à prestação de contas (DOURADO, 2007).

### *2.1 Plano de Desenvolvimento da Escola e Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)*



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

O Fundescola consiste em programa do Ministério da Educação que, em parceria com secretarias estaduais e municipais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, atua sobre as instituições do ensino fundamental, visando promover a eficácia, a eficiência e a equidade destas por meio de processos de formação e de apoio à gestão educacional. Um de seus principais programas, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), prevê estratégias que visam ampliar o nível de conhecimento e compromisso de diretores, professores e demais funcionários, além de conferir maior autonomia às escolas, por meio de repasse de fundo apto a incentivar ações por seus administradores que visem melhorar a qualidade do ensino. O programa visa introduzir práticas da empresa privada na gestão da escola pública, ao incentivar maior democracia e coletividade nas decisões (DOURADO, 2007).

## *2.2 Programa Dinheiro Na Escola (PDDE)*

O Programa Dinheiro na Escola é responsável pelo repasse anual de recursos às escolas públicas de ensino fundamental dos estados, municípios e Distrito Federal, além das instituições de ensino especial registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), mantidas pelas organizações não governamentais (ONGs). Os recursos, repassados pelo FNDE, devem ser empregados na aquisição de materiais, na manutenção e conservação da unidade escolar, na formação dos profissionais, na avaliação de aprendizagem, na implementação do projeto pedagógico e na elaboração de atividades educacionais.

Dentre as previsões do programa, destaca-se o estabelecimento de unidades executoras para a administração dos recursos descentralizados nas escolas, que muitas vezes resultam em instituições privadas, com o objetivo de flexibilizar a gestão. Contudo, o fato de o programa não prever medidas para assegurar a democratização da gestão pelos entes públicos inviabilizou a cooperação da comunidade, além de o programa também ter



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

suprimido a interferência governamental na gestão dos recursos (ADRIÃO & PERONI, 2007, p. 258 e 264-265).

### *2.3 Programa De Fortalecimento De Conselhos Escolares*

O Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares foi criado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação com o intuito de fomentar os conselhos existentes, em função da importância que estes possuem no âmbito das instituições de ensino, e tem por principal finalidade a introdução e o fortalecimento de conselhos em escolas públicas de ensino básico em todo o território nacional. Tais conselhos atuam sobre os sistemas de ensino público estaduais e municipais, em razão de terem adotado o sistema de apoio técnico, pedagógico e financeiro do Ministério da Educação.

A importância dos conselhos também se deve ao fato de terem contribuído na democratização das instituições de ensino, por consistirem em espaço para a participação de professores, funcionários, diretores, pais e alunos e da comunidade. Podem inclusive atuar como corresponsáveis pela gestão administrativa e pedagógica das escolas ou como unidades executoras, conforme previsto no PDDE (DOURADO, 2007).

Os principais objetivos do programa, conforme previstos na Portaria Ministerial n. 2.896/2004, são: aumentar a participação das comunidades escolares e locais na gestão das escolas; apoiar a implementação e fortalecimento dos conselhos escolares e instituir políticas de incentivo à implementação destes; capacitar conselheiros escolares em parceria com os sistemas de ensino e estimular a integração entre estes; apoiar os conselhos na construção coletiva de projeto educacional em conformidade com a democratização social; e impulsionar o monitoramento e avaliação nas escolas a fim de garantir a qualidade da educação.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

A estrutura do Programa foi elaborada com base em dois principais procedimentos de formação integrantes da unidade escolar, quais sejam, a realização de seminários (estaduais de formação, internacional de gestão e municipais), e a oferta de curso de formação por educação a distancia.

Temas de ampla relevância para as unidades escolares também foram discutidos pelo Programa, como os conselhos escolares atuando como estratégia de gestão democrática da educação pública e os indicadores de qualidade da educação. Cabe destacar, no entanto, que há outros programas do governo federal atuando no âmbito da gestão democrática e da efetiva participação (DOURADO, 2007).

#### *2.4 As falhas apresentadas pelos referidos programas*

Em que pese a contribuição que os referidos programas tiveram para a edificação de ensino público básico de qualidade, verifica-se que o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) divergem entre si, pois o primeiro prioriza a participação e a deliberação coletivas, enquanto o segundo prioriza a organização gerencial dos processos de gestão, em detrimento da participação da comunidade local e escolar nas decisões, tal qual o Programa Dinheiro na Escola (PDDE), cuja democratização da gestão é comprometida a fim de agilizar a assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos sistemas públicos de ensino.

Percebe-se que as estruturas dos referidos programas do Ministério da Educação atendem a concepções político-pedagógicas contraditórias entre si, uma focada na democracia da gestão e outra na organização gerencial. O referido programa voltado aos Conselhos Escolares, ao competir com outros programas de cunho gerencial financiados pelo Banco Mundial, acaba por perder espaço frente às escolas (DOURADO, 2007).



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

Observa-se uma dificuldade no estabelecimento de políticas nacionais sem a garantia de relação com os sistemas de ensino e seus profissionais, e na adoção de políticas de agências e organismos internacionais sem mediação com a realidade nacional. Assim, a efetivação das políticas resta comprometida, e as práticas e estruturas antigas permanecem em vigor (BARROSO, 2006, p. 53 apud DOURADO, 2007), razão pela qual deve-se buscar maior unicidade perante as políticas educacionais, bem como nova regulamentação do regime de colaboração entre os entes federativos, visando maiores investimentos na educação básica.

### 3. OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

Em virtude do baixo nível de qualidade do ensino público e a falta de acessibilidade a grande parte da população, o governo brasileiro sentiu a necessidade de elaborar um programa propondo metas e diretrizes a serem seguidas para nortear os investimentos, ações e políticas voltadas à educação. O primeiro plano após a promulgação da Constituição Federal de 1988, elaborado durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado pela Lei 010.172, em 9 de janeiro de 2001. O segundo, elaborado durante o governo Dilma Rousseff, foi aprovado em 25 de junho de 2014, pela Lei 13.005.

#### 3.1. O Plano Nacional de Educação 2001-2010

Com vistas a promover melhorias no sistema educacional brasileiro, por meio da garantia de maior acessibilidade da maior parte da população às instituições de ensino e de maior qualidade no ensino, o governo brasileiro, por meio do Ministério da Educação, estipulou o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 10.172/2001. O referido plano previa uma série de metas, objetivos e ações a serem desenvolvidos pelo prazo de dez anos,



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

ou seja, entre os anos de 2001 e 2010, inclusive designando aos estados e municípios o dever de elaborar planos locais. Dentre as principais ações destacam-se: a elaboração de diagnóstico da situação das instituições de ensino, a elaboração de diretrizes político-pedagógicas, a definição de metas e objetivos, bem como a criação de programas voltados ao atendimento dos objetivos do Plano. Cite-se, ainda, a Educação em Direitos Humanos no plano das políticas públicas voltadas à formação para a cidadania, e, de outro, no ensino dos Direitos Humanos nos Cursos de Direito. (LAPA; RODRIGUES, 2017, p. 215)

Tais objetivos consistem na elevação global do nível de escolaridade da população, na melhoria na qualidade de ensino em todos os níveis escolares, na redução das desigualdades sociais e regionais quanto ao acesso e permanência dos alunos nas instituições e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais (GOMES, 2009, p. 279).

Já no que se refere às prioridades, decorrentes da limitação de recursos para atender a todas as necessidades observáveis no cenário atual, o Plano determinou: a garantia de ensino fundamental obrigatório de 8 (oito) anos a todas as crianças entre 7 (sete) e 14 (quatorze) anos, assegurando o ingresso e a permanência na escola até a conclusão desse nível escolar, bem como para aqueles que não tiveram acesso ou não o concluíram na idade própria; a ampliação dos serviços educacionais nos níveis infantil, fundamental, médio e superior; a valorização dos profissionais de educação e o desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.

A aprovação do Plano representou o maior esforço do poder público em concretizar os direitos referentes à educação contidos na Constituição desde sua promulgação, pois estes deixaram de ser uma previsão utópica e meramente teórica no momento em que o poder público passou a planejar sua concretização por meio de metas e objetivos a serem cumpridos em tempo determinado. Assim, o programa passou a figurar como a principal política pública brasileira com relação à educação, norteadora das demais políticas



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

específicas, advindas do próprio poder público ou até de projetos de entidades do Terceiro Setor.

Contudo, grande parte das metas estabelecidas não foram cumpridas até o término do prazo, como a erradicação do analfabetismo, cuja taxa de incidência revelou apenas redução de 12,4 para 10% entre os anos 2001 e 2008. Isso se deve ao fato de o Programa Brasil Alfabetizado ter atendido prioritariamente analfabetos funcionais, já que os analfabetos absolutos representavam pequena parte dos inscritos, além dos resultados de aprendizagem terem sido insuficientes devido a fatores como: a curta duração do curso, a evasão dos participantes, a seleção inadequada e a formação deficitária dos alfabetizantes (PIERRO, 2010).

A meta que visava reduzir a distorção idade/série no ensino fundamental também não foi cumprida, em função dos altos índices de reprovação percebidos no período. Os dados obtidos mostraram que mais de 40% dos alunos possuíam idade superior à idade adequada a cada ano escolar e levavam, em média, 10 (dez) anos para concluir o ensino fundamental que, até então, era de 8 (oito) anos (AGUIAR, 2010).

Apesar da notória evolução nas taxas de matrículas, a universalização em todos os níveis de ensino também não obteve êxito, razão pela qual o novo Plano previu tal objetivo novamente entre suas metas.

Considerando que o país vivia então maior estabilidade política, em relação ao período anterior à elaboração e aprovação do programa, conclui-se que o não cumprimento das metas resultou de desempenho deficitário de ações e políticas públicas implementadas para atendê-las, bem como da falta de maior articulação entre os entes federativos em suas execuções.

### *3.2. O Plano Nacional de Educação 2014-2024*



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

Após o término do prazo para cumprimento das metas do Plano 2001-2010, e com a apresentação dos seus resultados no âmbito da Conferência Nacional de Educação em 2010, iniciaram-se as discussões para a elaboração de um novo Plano, com metas e objetivos a serem alcançados em um novo período de dez anos. O novo PNE foi aprovado pela Lei nº 13.005/2014, e sua vigência se dará pelo período compreendido entre os anos de 2014 e 2024.

As metas foram divididas em grupos: o primeiro contém metas estruturantes com a finalidade de garantir o acesso à educação básica de qualidade, universalizar o ensino obrigatório e ampliar as oportunidades educacionais; o segundo visa a redução das desigualdades e a valorização da diversidade; o terceiro refere-se à valorização dos profissionais de educação, fundamental para o cumprimento das metas; e o quarto trata unicamente do ensino superior.

O primeiro grupo objetiva o fortalecimento do ensino básico e aumento de sua acessibilidade, desde o infantil até o ensino médio. Com relação à educação infantil, em função da carência de oferta de creches e pré-escolas para atender às crianças com até 5 (cinco) anos, deve-se realizar pesquisa para que se possa determinar a demanda da população e, assim, nortear o planejamento de investimentos do poder público na estrutura física das instituições e na formação de professores. Quanto aos ensinos fundamental e médio, além dos investimentos na ampliação da oferta de serviços e na estrutura das escolas, assegurando recursos didáticos e espaços educativos, culturais e esportivos, é fundamental o acompanhamento individualizado dos alunos, de forma a coibir o alto número de reprovações e desistências. Para tal, os estados e municípios devem atuar conjuntamente no monitoramento e avaliação dos serviços e desempenho dos alunos.

Entre suas metas destacam-se: a universalização dos ensinos fundamental e médio para toda a população de 6 (seis) a 17 (dezesete), ampliando a taxa de matrículas no ensino médio para 85% e a taxa de alunos com ensino fundamental concluído na idade



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

recomendada em pelo menos 95%; universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos até 2016, e ampliação dos serviços nas creches para atender pelo menos 50% das crianças de até 3 (três) anos; alfabetização todas as crianças até o terceiro ano do ensino fundamental, além de redução em 50% do analfabetismo funcional da população e erradicação do analfabetismo absoluto; ampliação do acesso a serviços de educação em tempo integral, educação de jovens e adultos e educação profissional técnica de nível médio; e investimentos na acessibilidade e qualidade da educação básica para aumentar as médias no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O segundo grupo almeja promover a inclusão das camadas sociais mais prejudicadas pela desigualdade, como os jovens pobres, negros e moradores das zonas rurais, readaptando os sistemas educacionais de forma a aumentar a acessibilidade destes ao ensino básico público e, assim, equalizar os anos escolares entre os grupos sociais, além de amparar aos que necessitam de assistência específica, como os deficientes, superdotados etc. Tais ações também requerem integração entre os entes para serem plenamente executadas.

Suas metas são a universalização do acesso à educação básica e atendimento especializado para crianças e jovens de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, com estruturas adequadas na rede regular de ensino; e elevação da escolaridade média para a população entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos para alcançar ao menos doze ano de estudo para a população rural, a de menor escolaridade e 25% dos mais pobres até 2024, bem como igualar a escolaridade média dos negros e os não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A formação dos profissionais de educação consiste em um dos aspectos imprescindíveis para o aumento do nível de qualidade apresentado pelas instituições de



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

ensino, razão pela qual o poder público dedicou um dos grupos de metas inteiramente voltado a estimular a motivação e comprometimento destes. Para melhorar o nível de desempenho dos profissionais, deve-se investir no atendimento a determinados requisitos, como planos de carreira, salários atrativos, condições adequadas de trabalho, além de processos de formação inicial e continuada e formas criteriosas de seleção dos profissionais (referência). Para que todos os sistemas educacionais mantenham padrão semelhante na oferta de serviços educacionais, é imprescindível que as carreiras na área sejam sustentáveis e que as decisões referentes à formação sejam integradas, mas com análise individualizada quanto às necessidades de cada instituição, com aperfeiçoamento progressivo das estratégias didático-pedagógicas. Os planos estratégicos de formação serão estabelecidos pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, conforme previsto no Decreto nº 6.755/2009.

As metas do bloco são: exigência de formação de nível superior em curso de licenciatura na área de atuação para todos os professores da educação básica, garantindo atendimento aos requisitos do artigo 61 da Lei nº 9.394/1996 no prazo de um ano; pós-graduação de 50% dos professores de educação básica e garantia de formação continuada dos profissionais, conforme as exigências dos sistemas de ensino, até o fim do plano; previsão de planos de carreira para os profissionais da educação pública superior e básica, atendendo-se aos pisos salariais nacionais profissionais, conforme art. 206, VIII da Constituição Federal; e equiparação de rendimento entre os profissionais das redes públicas de educação com os da rede privada até o sexto ano do plano.

O último grupo refere-se exclusivamente ao ensino superior, e suas metas visam à elevação da taxa de matrículas para os jovens entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro anos), elevação da qualidade dos serviços e da quantidade de mestres e doutores em exercício nos sistemas de educação superior.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

O maior desafio, reconhecido pelo governo, refere-se à vinculação dos recursos de educação a um padrão nacional de qualidade. A amplitude de alcance dos serviços educacionais depende da efetividade do Sistema Nacional de Educação, cuja instituição deve prever normas de cooperação, padrões nacionais de qualidade e descentralização qualificada, além do fortalecimento da gestão democrática, conforme preconiza o PNE.

Os mais recentes dados colhidos referentes à frequência de alunos nas instituições de ensino apontam que a meta de universalização do ensino básico, prevista pelo PNE para ser atendida até o fim de 2016, não foi cumprida. O Censo Escolar da Educação Básica de 2016, que consiste em pesquisa realizada anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) com apoio das Secretarias Estaduais de Educação de todos os estados, apontou que 2,8 milhões de crianças e jovens, entre 4 (quatro) e 17 (dezesete) anos não frequentam escolas.

No âmbito da educação infantil, 821 mil crianças, de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, não se encontram inseridas nas pré-escolas, descumprindo a meta de universalização da educação infantil. Com relação ao ensino médio, são quase 1.6 milhões de jovens sem frequentar as escolas, a maioria entre 15 (quinze) e 17 (dezesete) anos. Ambas as metas deveriam ser cumpridas até o final de 2016. A meta de oferecer educação em tempo integral a pelo menos 25% dos alunos da educação básica também apresenta remota possibilidade de cumprimento, devido ao número de matrículas ter caído de 16,7%, em 2015, para 9,1% em 2016.

Diversas outras metas com previsão de cumprimento até o ano de 2016 também não foram cumpridas, como a formação específica de nível superior em curso de licenciatura para todos os professores da educação básica; garantia de planos de carreira para profissionais da educação básica e superior públicas, atendendo ao piso salarial nacional profissional; condições para efetivação da gestão democrática da educação, entre outras.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

Portanto, conclui-se que os esforços e os recursos empregados pelo poder público para o cumprimento das metas do Plano sob análise ainda são insuficientes, o que comprova que a educação ainda não se encontra entre as principais prioridades governamentais.

#### **4. A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DO ENSINO**

As pesquisas realizadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pautadas nos aspectos quantitativos e qualitativos de educação, apontaram que o Brasil logrou êxito ao criar sistemas de avaliação com base em indexadores reconhecidos internacionalmente para avaliar o progresso de cada escola. Também criou fundo para distribuir os recursos de educação básica igualmente entre os estados, passou a prover bolsas às famílias, condicionadas à matrícula dos filhos nas escolas, e estimulou os estados e municípios a atuarem autonomamente de modo a investir nas escolas. O período de maior estabilidade econômica favoreceu maiores investimentos em virtude da movimentação da economia. Contudo, as notas médias dos alunos ainda estão aquém das médias previstas pela ODCE, em que pese o Brasil ter finalmente desenvolvido políticas públicas aptas a apresentarem melhorias mais significativas na educação nacional (JUNQUEIRA, FREITAS, 2013).

Apesar da notória evolução do foco das políticas governamentais, observa-se que elas ainda priorizam o desenvolvimento quantitativo. Para aprimorar o nível dos resultados, faz-se necessário atribuir maior importância às políticas de avaliação, e não somente às de execução, devendo-se aprimorar os investimentos e coletar dados que apontem melhorias na qualidade do ensino. As mudanças almejadas dependem de sistema de avaliação que possa manter padrão mínimo de qualidade e contribuir para melhor gestão dos recursos destinados à educação. Nota-se que estes anteriormente norteavam a



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

escolha das ações governamentais, razão pela qual historicamente as políticas se mostraram insuficientes. As políticas educacionais devem nortear como se dará a aplicação dos recursos, e não o contrário.

A avaliação do ensino é realizada por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O SAEB foi instituído em 1990 com o intuito de produzir diagnóstico do ensino básico a fim de fornecer indicativos sobre a qualidade dos serviços educacionais ofertados, bem como analisar fatores relacionados ao desempenho dos alunos. As informações colhidas servem de base para a formulação, alteração e acompanhamento das políticas públicas por todos os entes.

O sistema hoje é composto por três avaliações externas em larga escala: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEBC), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), também conhecida como Prova Brasil, e a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) (JUNQUEIRA, FREITAS, 2013).

A avaliação apresenta-se como a única forma de analisar a efetividade das políticas elaboradas para a evolução do sistema educacional. Os dados coletados devem ser utilizados para a extinção ou formulação das políticas anteriormente desenvolvidas, caso sejam insatisfatórios, bem como para a elaboração de novos programas mais adaptados à realidade. Os critérios de exigência para a consecução do padrão de qualidade serão traçados por meio da avaliação, para então este padrão ser monitorado e cobrado pelos órgãos fiscalizadores do poder público.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 9º, confirma a importância de se coletar e analisar informações referentes à educação como forma de orientar a elaboração de políticas públicas, além de determinar a realização de processo nacional de avaliação do rendimento escolar, o que sugere avaliação individualizada.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

Observa-se que a análise do aproveitamento do aluno no processo de aprendizagem é fundamental para assegurar bom desempenho e uma formação bem-sucedida.

Para a plena efetividade das formas de avaliação, as instituições devem substituir o modelo tradicional, pautado em avaliações classificatórias ou somativas, pois estas desestimulam a aprendizagem e incentivam a competitividade e busca por maiores notas numéricas, e não a aquisição efetiva do conhecimento. A referida lei corrobora com tal entendimento ao determinar que a avaliação qualitativa deve prevalecer sobre a quantitativa, e o acompanhamento do desempenho dos alunos deve ser contínuo e cumulativo (SILVA, LEME, 2017).

## **5. OS ENTRAVES QUE DIFICULTAM O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

A experiência brasileira provou que um dos principais entraves para promover melhorias no sistema educacional é a carência de recursos, constantemente alegada pelos governantes ao justificarem o fracasso no atendimento às necessidades básicas da população. A estrutura estatal também não acompanhou o vertiginoso crescimento populacional, acompanhado da progressiva desigualdade social, o que culminou em crescente onerosidade ao Estado e, assim, a exigência de arrecadação tributária também foi se intensificado a ponto de se tornar uma das mais dispendiosas do mundo. Portanto, reformas estruturais demonstram-se essenciais para a preservação do Estado, porém os projetos são continuamente prejudicados por questões como os desdobramentos da corrupção e o populismo, característico de democracia em república federativa, pelo qual os governantes evitam medidas impopulares necessárias por temor à reprovação pública.

O plano orçamentário nacional destina percentual pouco expressivo à educação, uma das necessidades básicas de maior importância para a população, e fundamental à redução



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

das desigualdades e ao crescimento econômico do país, cujos setores industriais jamais lograram efetivo desenvolvimento em comparação com os países plenamente desenvolvidos. Observa-se que os inúmeros problemas sociais que afligem a população decorrem do baixo nível educacional, dentre os quais destacam-se a excessiva criminalidade, na qual se incluem o tráfico, a violência urbana, os assaltos e sequestros, bem como a subsequente superlotação dos presídios, o desemprego, a fome etc.

Dessa forma, os gastos despendidos pelo poder público no combate à criminalidade e no atendimento às classes sociais economicamente desfavorecidas são amplamente reduzidos e, assim, destinados a outros setores cujos atendimentos restam comprometidos. No entanto, por muitos anos o orçamento público têm destinado pouco mais de 3% de seu valor total à educação, um dos principais motivos pelos quais a educação pública jamais logrou êxito em seu desenvolvimento, e inúmeras políticas públicas demonstraram-se ineficientes.

As melhorias necessárias à educação pública no Brasil exigem maiores investimentos e maior disponibilidade de recursos por parte do Estado, o que somente será possível com a redução de gastos em outras áreas, razão pela qual as reformas estruturais são necessárias e inadiáveis. A previdência social, por exemplo, tem demandado em torno de 20% do orçamento público total, em que pese o país ter população predominantemente jovem. Em estudo elaborado em 2016 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão do governo, em comparação com 86 (oitenta e seis) países, a previdência brasileira é a 13ª mais cara entre todas, apesar de somente 10,8% da população ter 60 (sessenta) anos ou mais, conforme aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa forma, com o envelhecimento da população e o progressivo aumento da expectativa de vida, a reforma da previdência requer certa urgência, a fim de evitar profunda crise econômica futuramente que intensifique o comprometimento das demais áreas fundamentais ao



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

crescimento econômico do país e a redução das desigualdades sociais, sobretudo no campo da educação.

A corrupção excessivamente praticada pelos governantes também é responsável por comprometer grande parte dos recursos públicos, e a frouxidão das leis de combate às práticas recorrentes observadas de desvio de verbas sociais incentiva a continuidade destas. Logo, resta indubitável que a aprovação de lei visando à intensificação de punição e desencorajamento das práticas de corrupção na política é meio necessário para a preservação dos recursos públicos passíveis de viabilizar maiores investimentos na educação.

As políticas públicas estatais também devem atuar de forma a aumentar a conscientização social acerca da importância da educação, considerando que a falta de incentivo pelas famílias e pelas comunidades contribui significativamente para inacessibilidade das crianças e jovens às escolas. Os valores culturais difundidos pelas regiões e comunidades carentes, associados à necessidade de arrecadação para o sustento familiar, estimulam amplamente o trabalho infantil, a delinquência e a associação ao tráfico de drogas. Portanto, deve-se promover a conscientização de que somente a educação pode possibilitar a mudança de nível social, ao proporcionar os conhecimentos necessários para a inserção no mercado de trabalho. Ademais, é imprescindível que o poder público intensifique o monitoramento da quantidade de crianças e jovens matriculados nas instituições de ensino em todos os municípios, bem como o acompanhamento do desempenho desses estudantes, de modo a assegurar o retorno dos investimentos realizados.

A incapacidade do Estado de prover educação de qualidade por meio de políticas e ações públicas deve ser suprida por meio da parceria com as entidades do Terceiro Setor. Os fatores supracitados, como as limitações orçamentárias, a má gestão dos governantes, a corrupção, a preferência às políticas de curto prazo, além das mudanças de prioridades de



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

cada governo, são cruciais ao fracasso no desenvolvimento do ensino público de qualidade no país. Assim, o financiamento ou incentivo às organizações da sociedade civil para que atuem na área de educação, seja na prestação de serviços ou no auxílio aos serviços públicos, apresenta-se como a melhor solução para o cumprimento das exigências constitucionais e necessidades sociais, enquanto as políticas estatais não logrem êxito nas melhorias almejadas no ensino público. A dedicação exclusiva das entidades a suas áreas de atuação viabilizam gestão mais eficiente, enquanto a atuação do Estado, por ser difusa, acaba por ser mais dificultosa.

Além da necessidade de estabelecer maior prioridade à educação nos planos orçamentários, em função das limitações recursais que constantemente prejudicam a plena execução dos programas educacionais, deve-se primar por maior articulação entre os entes federativos no atendimento aos serviços, por meio da regulamentação do regime de colaboração entre eles. Ademais, deve-se estimular as parcerias com entidades do Terceiro Setor, além de oferecer maior dedicação a políticas pautadas no aperfeiçoamento do sistema educacional e na infraestrutura das instituições de ensino.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetividade da educação pública fundamental apresenta-se como a única forma de reduzir a desigualdade social, cujos desdobramentos envolvem inúmeros problemas cada vez mais recorrentes associados ao crescimento populacional, que demandam enorme dispêndio por parte do Estado, como a fome, o trabalho infantil, bem como a violência urbana, os assaltos, os sequestros e os assassinatos, que culminam na superlotação carcerária. Assim, maiores investimentos na educação pública básica consistiriam no instrumento necessário para coibir os excessivos gastos com assistência social e segurança pública, decorrentes da desigualdade social.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

O crescimento econômico do país e a plena efetivação do desenvolvimento industrial também dependem de maior número de profissionais qualificados e maiores investimentos em pesquisas realizadas no âmbito acadêmico. Observa-se que a formação de profissionais qualificados no ensino superior depende diretamente de formação básica qualificada.

É necessário que haja cultura de estudo desde a primeira infância, pois os conhecimentos básicos são imprescindíveis para a formação de profissionais. Verifica-se que o Brasil ainda possui taxa elevada de analfabetismo e grande parte da população ainda persiste com ensino fundamental ou médio incompletos. O Plano Nacional de Educação vigente implementou metas aptas a modificar tal situação, no entanto observa-se que as ações executadas ainda demonstram-se insuficientes, vide o não cumprimento de parte das metas do Plano anterior e metas do atual cujos prazos transcorreram sem que fossem cumpridas.

Em que pese a Constituição Federal ter preconizado em seu artigo 205 a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, todas as políticas estatais executadas até o momento demonstraram-se insuficientes para garantir ensino público de qualidade e promover plena acessibilidade para a população e para todas as crianças e jovens.

Portanto, a única forma de assegurar as melhorias necessárias ao ensino público fundamental seria por meio de maiores investimentos e dispêndio de recursos nas políticas públicas voltadas à maior acessibilidade e qualidade dos serviços oferecidos pelas instituições de ensino. Assim, todas as classes sociais teriam condições igualitárias de inserção no mercado de trabalho, e mais empregos seriam gerados, de modo a atender a maior demanda de serviços advinda da ascensão de classes, o que movimentaria a economia e promoveria a tão sonhada igualdade social, que ainda encontra remota perspectiva de êxito no cenário atual brasileiro.

## REFERÊNCIAS

*REVISTA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS (UNIFAFIBE)*

DISPONÍVEL EM: [WWW.UNIFAFIBE.COM.BR/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX](http://WWW.UNIFAFIBE.COM.BR/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX)

ISSN 2318-5732 – VOL. 5, N. 2, 2017



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 98, p.253-267, jan./abr. 2007

AGUIAR, Márcia Ângela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul-set. 2010.

BARROSO, J. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (Org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa, 2006b, p. 41-70.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)> Acesso em: 18 mai. 2017.

----- Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)> Acesso em: 15 mai. 2017.

----- Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)> Acesso em: 15 mai. 2017.



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

-----. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)> Acesso em: 15 de mai. 2017.

-----. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O fim do fator previdenciário e a introdução da idade mínima: questões para a Previdência Social no Brasil. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2230.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2230.pdf)> Acesso em: 17 de mai. 2017.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: MEC, *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Volume II, Brasília, 1998.

DOURADO, Luiz Fernando. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007

GOMES, Maria Tereza Uille. *Direito humano à educação e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2009.

GONÇALVES, D. M. Universalização da educação básica no Brasil: utopia para a construção de uma educação integral. *Dissertação* (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais). Rio de Janeiro: Escola Nacional e Ciências Estatísticas, 2010.

HENGEMUHLE, Adelar; CASTRO Maristela Barcelos. *Direito fundamental à educação e os princípios que os constituem: análise dos fundamentos dos artigos 205 e 206 da CF/1988*. In:



DOI: <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v5i2.274>

Revista direitos sociais e políticas públicas (UNIFAFIBE) vol.4, n.1, 201, 2017. Disponível em: [www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index](http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index). Acesso em 30 jul. 2017

JUNQUEIRA, M. A.; FREITAS, A. S. Políticas públicas de avaliação da educação básica no Brasil. *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

LAPA Fernanda Brandão; RODRIGUES Horácio Wanderlei. *Educação em direitos humanos: marcos legais e (in)efetividade*. In: revista direitos sociais e políticas públicas (UNIFAFIBE). Disponível em: [www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index](http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index). Acesso em 30 jul. 2017

MOMMA-BARDELA, A. M.; PASSONE, E. F. K. Políticas públicas de educação infantil e o direito à educação. *Laplage em Revista*, Sorocaba, v.1, n.1, p.17-35, jan./abr. 2015.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 33, p.78-95, jan./mar. 2009.

PIERRO, Maria Clara Di. A educação de jovens e adultos no plano nacional de educação: avaliação, desafios e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul-set. 2010.

SILVA, B. G.; LEME, R. Uma análise crítica do plano nacional de educação. *Unisanta Law And Social Science*, Santos, v. 6, n. 1, p. 99-111, 2017.