

Coleção UAB–UFSCar

Pedagogia

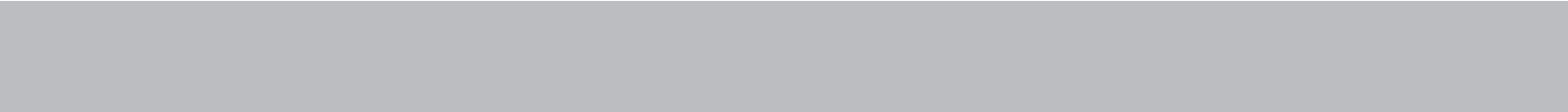
Maria Cecília Luiz
Flávio Caetano da Silva

Políticas públicas, legislação e organização da escola





Políticas públicas, legislação e organização da escola



**Reitor**

Targino de Araújo Filho

Vice-Reitor

Pedro Manoel Galetti Junior

Pró-Reitora de Graduação

Emília Freitas de Lima

**Secretária de Educação a Distância - SEaD**

Aline Maria de Medeiros Rodrigues Reali

Coordenação UAB-UFSCar

Claudia Raimundo Reyes

Daniel Mill

Denise Abreu-e-Lima

Joice Otsuka

Marcia Rozenfeld G. de Oliveira

Sandra Abib

Coordenadora do Curso de Pedagogia

Maria Iolanda Monteiro

UAB-UFSCar

Universidade Federal de São Carlos

Rodovia Washington Luís, km 235

13565-905 - São Carlos, SP, Brasil

Telefax (16) 3351-8420

www.uab.ufscar.br

uab@ufscar.br



EdUFSCar

Conselho Editorial

José Eduardo dos Santos

José Renato Coury

Nivaldo Nale

Paulo Reali Nunes

Oswaldo Mário Serra Truzzi (Presidente)

Secretária Executiva

Fernanda do Nascimento

EdUFSCar

Universidade Federal de São Carlos

Rodovia Washington Luís, km 235

13565-905 - São Carlos, SP, Brasil

Telefax (16) 3351-8137

www.editora.ufscar.br

edufscar@ufscar.br

Maria Cecília Luiz
Flávio Caetano da Silva

Políticas públicas, legislação e organização da escola

São Carlos



EdUFSCar

2011

Concepção Pedagógica

Daniel Mill

Supervisão

Douglas Henrique Perez Pino

Equipe de Revisão Linguística

Ana Luiza Menezes Baldin
Clarissa Neves Conti
Daniela Silva Guanais Costa
Francimeire Leme Coelho
Jorge Ialanji Filholini
Letícia Moreira Clares
Luciana Rugoni Sousa
Paula Sayuri Yanagiwara
Sara Naime Vidal Vital

Equipe de Editoração Eletrônica

Christiano Henrique Menezes de Ávila Peres
Izís Cavalcanti
Rodrigo Rosalis da Silva

Equipe de Ilustração

Jorge Luís Alves de Oliveira
Lígia Borba Cerqueira de Oliveira
Priscila Martins de Alexandre

Capa e Projeto Gráfico

Luís Gustavo Sousa Sguissardi

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária da UFSCar

L953p

Luiz, Maria Cecília.
Políticas públicas, legislação e organização da escola /
Maria Cecília Luiz, Flávio Caetano da Silva. -- São Carlos :
EdUFSCar, 2011.
81 p. – (Coleção UAB-UFSCar).

ISBN – 978-85-7600-240-6

1. Políticas públicas. 2. Ensino - legislação. 3. Escolas -
organização e administração. I. Título.

CDD – 351.0072 (20^a)

CDU – 37:32

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	---

UNIDADE 1: As políticas públicas educacionais e as transformações da sociedade contemporânea

1.1 Primeiras palavras	11
1.2 Problematizando o tema	12
1.3 Texto básico para estudo	13
1.3.1 Avanços tecnológicos e novas necessidades no modo de produção	13
1.3.2 Revolução tecnológica: impactos e perspectivas	13
1.3.3 Neoliberalismo, globalização e exclusão social	16
1.3.4 O direito educacional	19
1.3.5 A escola no contexto da realidade	23
1.4 Considerações finais	24
1.5 Estudos complementares	27
1.5.1 Saiba mais	27
1.5.2 Outras referências	27

UNIDADE 2: Os aspectos legais, sociais e históricos das políticas públicas educacionais no Brasil

2.1 Primeiras palavras	31
2.2 Problematizando o tema	31
2.3 Texto básico para estudo	32

2.3.1 A Política Educacional antes da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: um breve panorama da Constituição de 1824 à de 1946	32
2.3.2 A política educacional depois das Leis de Diretrizes e Bases (LDBs) da Educação Nacional: um breve panorama da Constituição de 1967 à de 1988	38
2.3.3 A legislação no contexto da escola	52
2.4 Considerações finais	53
2.5 Estudos complementares	55
2.5.1 Saiba mais	55
2.5.2 Outras referências	58

UNIDADE 3: A estrutura e a organização da escola

3.1 Primeiras palavras	61
3.2 Problematizando o tema	62
3.3 Texto básico para estudo	63
3.3.1 Educação formal, informal e não formal	63
3.3.2 Sistema Escolar: os níveis e modalidades da educação.	69
3.4 Considerações finais	74
3.5 Estudos complementares	77
3.5.1 Saiba mais	77
3.5.2 Outras referências	77

REFERÊNCIAS	79
------------------------------	----

APRESENTAÇÃO

Vivemos momentos caracterizados por profundas transformações, o início do século XXI nos coloca diante de fenômenos que parecem configurar os cenários sociais, políticos e econômicos notavelmente diferentes nas últimas décadas. A educação também sente a presença de tais fenômenos, a aceleração das mudanças e a urgência de novas respostas. O livro *Políticas públicas, legislação e organização da escola* tem como propósito oferecer aos professores que estão em processo de formação, e aos que já atuam como profissionais da educação, subsídios para refletirem sobre tais mudanças, por meio da legislação da educação no Brasil e suas políticas públicas.

Assim, buscou-se contextualizar a sociedade capitalista, atualmente a chamada sociedade da informação e do conhecimento, e suas transformações na perspectiva política e socioeconômica em um mundo globalizado, com vistas a conhecer a legislação educacional brasileira e o direito à educação, bem como ter o conhecimento crítico e a análise das perspectivas dos projetos de governo e políticas de Estado nas recentes reformas de educação, como suporte para entender o conceito de cultura organizacional e as modalidades de ensino nas escolas.

Para propiciar um conhecimento mais sistematizado, este livro foi dividido em três unidades. A primeira unidade – As políticas públicas educacionais e as transformações da sociedade contemporânea – trata dos avanços tecnológicos, das novas necessidades no modo de produção, da revolução tecnológica: impactos e perspectivas, do Neoliberalismo, globalização e exclusão social, do direito educacional e a escola dentro desse novo contexto.

A segunda unidade – Os aspectos legais, sociais e históricos das políticas públicas educacionais no Brasil – contextualiza a Política Educacional antes da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: um breve panorama da Constituição de 1824 à de 1946; e a política educacional depois das Leis de Diretrizes e Bases (LDBs) da Educação Nacional: um breve panorama da Constituição de 1967 à de 1988 e a legislação no contexto da escola. E a terceira unidade – A estrutura e organização da escola – foca a importância de entendermos a Educação formal, informal e não formal, além de conhecermos como está estruturado o Sistema Escolar: os níveis e modalidades da educação.

Para vivenciarmos a gestão democrática e a autonomia nas escolas públicas não podemos simplesmente adotar e/ou implantar leis e decretos; trata-se de um processo delicado e longo, de construção coletiva, envolvendo os profissionais da educação e a comunidade local. Para tanto, precisamos conhecer e refletir sobre as legislações com a intenção de melhorarmos o cotidiano escolar.

Vale ressaltar que não se tem a intenção de esgotar a discussão sobre os temas aqui arrolados; muito pelo contrário, pretendeu-se apenas dar início a futuras reflexões sobre as questões que nos afligem como profissionais da educação.

UNIDADE 1

As políticas públicas educacionais e as transformações da sociedade contemporânea

1.1 Primeiras palavras

Em qualquer curso de Licenciatura, é comum encontrarmos, nas propostas curriculares, uma disciplina – independentemente do nome – que está relacionada com as Políticas Públicas Educacionais. Mais precisamente, um curso que se preocupa com a formação de professores e que dispõe de um conteúdo e de reflexões, sobre regras, decretos, leis, etc., estabelecidas pela Educação.

Este livro tem como propósito propiciar o conhecimento da legislação educacional brasileira, incluindo o direito à educação. Para que essas discussões tenham sentido, no que se refere ao trabalho educativo do(a) professor(a), é necessário contextualizar as políticas educacionais recorrendo à legislação como expressão oficial de normas específicas, sem, no entanto, deixar de considerar as relações entre as leis e o contexto social mais amplo.

Nesse sentido, mesmo não sendo totalmente responsável pela organização escolar, a legislação educacional deve ser considerada não só como um conjunto de normas abrangentes, mas que também trata de questões específicas, como: o direito à educação, à estrutura, a organização da educação nacional – sistema escolar – etc., que se relacionam de forma hierárquica com as demais leis que regem a sociedade.

A legislação educacional brasileira é marcada, muitas vezes, pelo formalismo, que distancia o prescrito da aplicação na prática cotidiana. Em uma sociedade estratificada – dividida em classes sociais – como a brasileira, constata-se que, apesar de sujeitas à mesma legislação, as instituições de ensino que atendem a classes menos favorecidas economicamente não oferecem as mesmas condições e conteúdos em comparação às escolas destinadas aos mais favorecidos. Essa diferenciação nos permite afirmar que as leis educacionais brasileiras não traduzem o mesmo patamar de civilização alcançado pela sociedade no seu conjunto.

Partindo do pressuposto de que só conseguimos compreender a educação quando a relacionamos ao contexto socioeconômico e político, esta primeira unidade tem como objetivo compreender como a sociedade se constitui hoje. Identificaremos qual é o cenário atual que a compõe, contextualizando como as leis educacionais têm se colocado a serviço de uma classe social dominante e seus interesses.

1.2 Problematizando o tema

Para um melhor entendimento das políticas públicas educacionais brasileiras, não podemos deixar de lado as relações sociais mais amplas e os padrões atuais da reestruturação produtiva do capital.

Nessa perspectiva, o processo de globalização, a evolução técnico-científica e o neoliberalismo são concepções que devem ser debatidas, para percebermos melhor o papel do Estado e suas políticas educacionais.

No final do século XX, o capitalismo lançou-se em um acelerado processo de reestruturação e integração econômica, que compreendeu o progresso técnico-científico em áreas como telecomunicações e informática e a privatização de amplos setores de bens e serviços produzidos pelo Estado.

Com a economia mundial centrada no conhecimento, a sociedade colocou a escola no cerne das atenções, posicionando-a com um *valor estratégico* para o desenvolvimento de padrões sociais.

A charge a seguir foi elaborada com a intenção de se pensar sobre qual seria a função da escola hoje.

Esta nova sociedade, denominada “da informação e do conhecimento”, tem propiciado diversas mudanças em vários setores sociais, inclusive nas esferas educacionais. Mas qual seria o papel da escola?



Figura 1 A escola no contexto da sociedade da informação.¹

¹ Todas as ilustrações presentes neste livro são de autoria de Maria Cristina L. Ferrarini.

1.3 Texto básico para estudo

1.3.1 Avanços tecnológicos e novas necessidades no modo de produção

O século XX esteve marcado pela ênfase na ciência e na tecnologia, transformando rapidamente os usos e costumes dos habitantes de todo o globo terrestre.

Dentre as conquistas tecnológicas, destacam-se: os transportes ultrarrápidos, a automação, a comunicação eletrônica, aviões, rádios, televisão, fax, satélites e a rede cada vez mais expandida da Internet subvertem o espaço e o tempo do Homem contemporâneo, aproximando os povos e alternando a maneira de pensar e trabalhar.

Essas facilidades desencadearam a globalização da economia. O fortalecimento das multinacionais, por sua vez, paulatinamente enfraqueceu a capacidade de os Estados nacionais interferirem na gestão dos negócios.

A explosão dos negócios mundiais, acompanhada pelo avanço tecnológico da crescente robotização e automação das empresas, nos faz antever profundas modificações no trabalho e, conseqüentemente, na educação.

O final do século XX caracteriza-se por avanços tecnológicos e novas necessidades no modo de produção. O Homem da era pós-industrial precisa tornar-se um profissional “polivalente”, no lugar daquele profissional especializado, que tinha conhecimentos específicos em alguma área.

Em consequência dessa nova estrutura de trabalho, com a introdução de uma nova gestão de produção capitalista, a sociedade passou e passa por mudanças que estão gerando problemas, como o desemprego estrutural, desencadeando assim miséria no mundo todo.

1.3.2 Revolução tecnológica: impactos e perspectivas

As transformações técnico-científicas têm diversas denominações, tais como: Terceira Revolução Industrial; revolução científica e técnica; revolução informacional; sociedade do conhecimento; ou simplesmente revolução tecnológica.

Alguns acontecimentos no campo da economia e da política – como a globalização dos mercados, a produção flexível, o desemprego estrutural, também chamado de desemprego tecnológico, a necessidade de elevação da qualificação dos trabalhadores, a centralidade do conhecimento e da educação – apresentam como elemento desencadeador as transformações técnico-científicas (LUIZ, 1999).

A ciência e a técnica estariam assumindo o papel da força produtiva em lugar dos trabalhadores, já que o seu uso, cada vez mais intenso, faria crescer a produção e diminuiria significativamente o trabalho humano. Para entendermos as transformações técnico-científicas, é preciso considerar os aspectos ou pilares fundamentais da revolução tecnológica. Tal revolução está assentada em uma tríade revolucionária: a Microeletrônica, a Microbiologia e a energia termonuclear.

A revolução tecnológica é marcada pela energia termonuclear, assim como a Primeira Revolução Industrial resultou da descoberta e utilização da energia a vapor; e a Segunda Revolução Industrial da energia elétrica.

A revolução da Microbiologia é responsável por grandes avanços e ameaças para a vida humana e do planeta. De um lado, o conhecimento genético dos seres vivos permite a produção de plantas e de animais para o combate à fome e à desnutrição, o desenvolvimento de meios contraceptivos no auxílio ao planejamento familiar e ao combate à explosão demográfica e a luta pela eliminação de doenças congênitas. De outro lado, há riscos de produção artificial de seres humanos encomendados e/ou obedientes, a clonagem, bem como a criação de vírus artificiais e a possibilidade de guerras bacteriológicas.

A revolução da Microeletrônica, por sua vez, é a que mais facilmente pode ser sentida e percebida. Ela vem promovendo alterações nas necessidades e hábitos, na formação de habilidades cognitivas e até na compreensão da realidade – realidade virtual. Essa “cultura digital” pela qual todos se sentem pressionados a fazer parte, e adquirir produtos, ameaça a sociedade sob pena de se tornarem obsoletos ou serem excluídos das atividades que realizam.

Na indústria, as modificações do processo de produção são ainda mais intensas. A Microeletrônica é responsável pela informatização e automação das fábricas, especialmente da indústria automobilística. Seus efeitos são percebidos pela crescente eliminação do trabalho humano, na produção e nos serviços, pelo uso da robótica e da informatização, o que leva ao aumento do desemprego estrutural. Existe a dualização crescente do trabalho – incluídos/excluídos – e a intensificação da desintegração social e da demanda por talento e por capacidades para o desenvolvimento de atividade que exigem maior qualificação (LUIZ, 1999).

A revolução informacional implicou um espantoso e contínuo avanço das telecomunicações, dos meios de comunicação (mídias), e das novas tecnologias da informação. Essas tecnologias estão presentes nos espaços sociais ou incorporados ao cotidiano na vida das pessoas, de maneira que modificam hábitos, costumes e necessidades.

Para um melhor entendimento sobre o quanto essas mudanças têm sido significativas em nossa sociedade, podemos analisá-las por meio de dois prismas: o primeiro, por uma perspectiva mais ampla, busca apreender a função social dos diversos processos educativos na produção e reprodução das relações sociais; e o segundo, no plano mais específico, refere-se às relações entre a estrutura econômico-social, as mudanças tecnológicas e a divisão do trabalho, e nos processos educativos ou de formação humana (LUIZ, 1999).

O mundo do trabalho teve sua lógica alterada, e a educação, sobretudo a qualificação profissional, passou a enfatizar a aquisição de conhecimentos, habilidades cognitivas e comportamentais. Tais alterações interferem nas políticas educacionais, redirecionando o pensar e o fazer político-pedagógico, o que certamente traz implicações para a vida escolar.

Saiba mais

Desemprego estrutural e trabalho informal

O desemprego estrutural teve origem com essas novas mudanças da estrutura da economia. Esse desemprego, consequência destas novas tecnologias, como a robótica e a informática, recebe o nome de desemprego estrutural. Ele *não é resultado de uma crise econômica*, e sim das novas formas de organização do trabalho e da produção. Esse tipo de desemprego é mais comum em países desenvolvidos devido à *grande mecanização das indústrias*, reduzindo os postos de trabalho. Tanto os países ricos quanto os pobres são afetados pelo desemprego estrutural, um dos graves problemas de nossos dias. Os principais setores atingidos são: agricultura, prestação de serviços e indústria. Com o grande número de pessoas desempregadas, percebemos hoje o aumento do trabalho informal. Esse tipo de trabalho sempre existiu e é denominado de trabalho indireto, em que não há vínculo empregatício por meio de documentação legalizada.



Figura 2 Comércio informal.

1.3.3 Neoliberalismo, globalização e exclusão social

Na segunda metade do século XX, o neoliberalismo não era mais uma simples perspectiva teórica e passou a inspirar decisões governamentais em grande parte do mundo capitalista, incluindo países do Primeiro e do Terceiro Mundos.

O capitalismo/liberalismo assumiu duas posições clássicas que se revezam: uma concorrencial e outra estatizante. As duas posições vêm orientando historicamente os projetos de sociedade capitalista-liberal, de educação e de seleção de indivíduos.

A posição concorrencial tem a preocupação central de promover a liberdade econômica – mercado autorregulável – e define-se como a livre concorrência e o fortalecimento da iniciativa privada com a competitividade, a eficiência e a qualidade de serviços e produtos. A segunda tendência, a estatizante, tem como preocupação central um conteúdo mais igualitário na perspectiva social, com o objetivo de efetivar uma economia de mercado planejada e administrada pelo Estado, promover políticas públicas de bem-estar social, permitir o desenvolvimento mais igualitário das aptidões e das capacidades, sobretudo por meio da educação e da seleção dos indivíduos baseada em critérios mais naturais.

Esses dois paradigmas de condução de projetos caracterizam o capitalismo na perspectiva liberal: um primeiro, focado na liberdade econômica, na eficiência e na qualidade, e o outro mais na igualdade. Embora pareçam antagônicos em alguns momentos históricos, os dois têm a mesma origem e,

na essência, são semelhantes. Ambos vêm do paradigma constituído no Iluminismo – liberalismo clássico.

A palavra “globalização” tem sido usada para expressar uma gama de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que expressam o espírito e a etapa de desenvolvimento do capitalismo/liberalismo em que o mundo se encontra atualmente. Ela pode ser entendida como uma estratégia de enfrentamento da crise do capitalismo e de constituição de uma nova ordem econômica mundial (LUIZ, 1999).

Está visível, por exemplo, no processo de entrelaçamento da economia mundial por meio de mercados comuns ou blocos econômicos, como a UE (União Europeia), o Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), o Mercosul (Mercado Comum do Sul), entre outros, e na deflação da abertura econômica e competição internacional em relação a diferentes elementos atuais da cadeia de produção e de consumo: capital de investimento, matéria-prima, mão de obra qualificada, tecnologia, informação e mercado sofisticado.

Essa racionalidade econômica exclui a regulação do mercado pelo Estado, já que esta tende a se equilibrar e se autorregular em razão da lei natural da oferta e da procura. A princípio, ficamos com uma imagem de que todos os países, regiões e pessoas que se adequarem aos novos padrões de desenvolvimento capitalista estarão incluídos nesse sistema. Mas, de modo geral, acontece o contrário: existe a lógica de exclusão da maioria.

Rompendo fronteiras e enfraquecendo governos, a globalização faz com que os mercados se unifiquem e se espalhem, ao mesmo tempo, impondo a exclusão de uns e a inclusão de outros, e isso é observado em vários setores: produção, comércio, consumo, cultura, trabalho e finanças.

E não somente isso. O mais grave é que essa exclusão está na base de uma nova forma de divisão social: de um lado, os que têm o monopólio do pensamento (informação); e do outro, os excluídos desse exercício.

A capacidade de selecionar e processar informação, assim como os recursos intelectuais, adquire grande importância. Com isso, há uma priorização dos saberes da cultura dominante e, conseqüentemente, uma desvalorização das demais culturas. Essa situação ocasiona a potencialização da exclusão social, pois as pessoas que não possuem as competências da cultura dominante acabam por serem excluídas.

As reformas educativas planejadas em vários países do mundo europeu e americano nos últimos 20 anos coincidem com essa recomposição do sistema capitalista mundial. Para tanto, os analistas críticos do neoliberalismo identificam três traços distintos: mudanças nos processos de produção associadas a avanços científicos e tecnológicos, o livre funcionamento do mercado na regulação da economia e a redução do papel do Estado. Assim, a introdução de reformas

educativas constitui uma tendência internacional, decorrente das necessidades e exigências geradas pela reorganização produtiva no âmbito das instituições capitalistas.

A globalização produz um processo de integração, centralizando as decisões políticas por meio do Banco Mundial, que orienta e decide a política tanto de países desenvolvidos como de países subdesenvolvidos. As políticas educacionais implantadas pelas administrações neoliberais caracterizam-se por uma regularidade, além da especificidade local, unificando estratégias para as reformas escolares.

As atuais políticas educacionais brasileiras também são concebidas nesse contexto em que as transformações econômicas, políticas, culturais e geográficas tomam conta do mundo contemporâneo. Bem como se caracterizam por uma regularidade que unifica estratégias na reforma escolar, como: utilização de mecanismos de controle e avaliação da qualidade dos serviços educacionais e subordinação da sua produção às necessidades estabelecidas pelo mercado (LUIZ, 1999).

O Brasil se propõe a construir um sistema educacional inclusivo, que está amparado legalmente – desde a Constituição de 1934 – e tem princípios teóricos fundamentados em ideais democráticos de igualdade, equidade e diversidade.



Figura 3 As disposições das leis e a prática cotidiana.

No entanto, como vemos na charge da Figura 3, algumas práticas se distanciam sobremaneira das proposições teóricas e legais.

Ao pensar o processo de produção da ciência contemporânea, percebe-se a indiscutível força do capital. Tanto a escola quanto a empresa se articulam no processo de distribuição desigual do saber, priorizando apenas uma classe social dominante.

O que pensamos, muitas vezes, ser incompetência da escola, constitui-se na sua própria função, ou seja, não existe interesse de que ela funcione bem, com qualidade de ensino.

1.3.4 O direito educacional

Devido ao modo perverso e desigual que as sociedades têm evoluído, como apontado anteriormente, a ONU (Organização das Nações Unidas) estabeleceu os direitos humanos por meio de uma Declaração Universal.

Essa Declaração Universal dos Direitos Humanos foi instituída em 10 de dezembro de 1948, na assembleia das Nações Unidas, e clamou pela extensão universal desses direitos, sob o fundamento de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade.

Ao sustentar a indivisibilidade dos direitos humanos, a Declaração, de forma inédita, estabelece que a garantia dos direitos, civis e políticos, é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos, culturais, e vice-versa.

Os direitos humanos constituem um conjunto de princípios aceitos universalmente, reconhecidos pelas Constituições dos diferentes países e garantidos por meio de normas jurídicas. Eles têm por objetivo assegurar o respeito à dignidade de todos, o que envolve considerar as dimensões: individual, social, material e espiritual das pessoas.

Para Arendt (1989), os direitos humanos não se constituem como um elemento pronto, produzido e oferecido para a sociedade, mas como um processo, uma invenção humana, em constante construção e reconstrução. Estes refletem um construído axiológico – incontestável – a partir de um espaço simbólico de luta e ação social.

Os direitos humanos compõem uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta, portanto, uma plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade humana.

Sua concepção é fruto de um movimento de internacionalização extremamente recente na história, surgido a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo, na Segunda Guerra Mundial.

Segundo Silva, “[...] não basta que o direito seja reconhecido e declarado, é necessário garanti-lo porque virão ocasiões em que será discutido e violado” (SILVA, 1996, p. 183).

O mesmo autor afirma que Rui Barbosa dizia: “uma coisa são os direitos, outra, as garantias” (SILVA, 1996, p. 183). É como descreve Bobbio:

[...] o problema grave de nosso tempo, com relação ao direito do homem, não é mais fundamentá-lo, e sim protegê-lo [...]. Não se trata mais de saber quantos e quais são esses direitos, qual sua natureza e fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para impedir que apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados (BOBBIO, 2004, p. 45).

No Brasil, os direitos fundamentais da criança e do adolescente são avaliados pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º: “direito à vida e à saúde”. Essa proteção compete às políticas sociais públicas a obrigação de permitir o nascimento e o desenvolvimento sadio, harmonioso e digno (ZUTTIN, 2008).

No mesmo preceito legal, temos “direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, à convivência familiar e comunitária”. O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos: ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários – ressalvadas as restrições legais; opinião e expressão; crença e culto religioso; brincar, praticar esportes e divertir-se; participar da vida familiar e comunitária sem discriminação; participar da vida política, na forma da lei; buscar refúgio, auxílio e orientação (ZUTTIN, 2008).

O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais. O direito à dignidade determina que, é dever de todos manter crianças e adolescentes a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

O texto preceitua ainda sobre “o direito à profissionalização e proteção no trabalho”. É proibido o trabalho de crianças e adolescentes com menos de 16 anos, a não ser na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. A aprendizagem incide na formação técnico-profissional fornecida segundo a legislação educacional em vigor. Ao jovem empregado ou aprendiz é proibido o trabalho noturno, insalubre, perigoso, penoso e prejudicial à formação e ao desenvolvimento físico, psíquico, moral e social, e em circunstâncias que não permitem a frequência à escola (ZUTTIN, 2008).

E por fim, o “direito à educação, à cultura e ao lazer” versa sobre o atendimento obrigatório, gratuito e igualitário em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 5 anos, bem como o acesso ao Ensino Fundamental obrigatório – dos 6 aos 14 anos –, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Aos portadores de deficiência é garantido o atendimento educacional especializado, preferencialmente, na rede regular de ensino (ZUTTIN, 2008).

Qualquer cidadão deveria ter consciência da importância de estudar e saber quais são os direitos à educação. Olhe a charge a seguir e reflita: será que as pessoas sabem e/ou entendem quais são os seus direitos?



Figura 4 De que direitos estamos falando.

A educação é um dos direitos humanos e deve ser entendido como uma conquista histórica da humanidade, resultante de conflitos, lutas e acordos cujo reconhecimento e institucionalização vêm se processando de modo gradual, conforme a especificidade de cada país.

Mesmo com a educação sendo reconhecida como um direito universal, permanecem ainda hiatos significativos entre o que tem sido registrado em lei, e o concreto usufruto da educação como direito em inúmeros países.

Da perspectiva que queremos, esse direito estará sendo efetivamente vivenciado na medida em que os processos, de ensino e aprendizagem, se pautarem pela qualidade da educação socialmente referenciada. Nesse sentido, não basta garantir a presença de todos na escola por meio do acesso universal e por meio de medidas que permitem a diminuição da evasão e da repetência. Tais medidas só ganharão eficácia caso se pautarem por uma escolarização de qualidade.

A comunidade internacional tem ressaltado, desde a década de 1990, a importância da equidade social em conferências, como a Cúpula Mundial da Infância, que aprovou a Convenção dos Direitos à Criança e o acesso universal à educação.

A II Conferência Internacional dos Direitos Humanos, em Viena, na Áustria, em 1993, e a Cúpula do Desenvolvimento Social em Copenhague, na Dinamarca, em 1995, trataram de promover a cultura internacional da equidade social, cujos instrumentos foram as conclusões da Conferência Mundial, em

Jomtiem, na Tailândia, em 1990. Essa conferência resultou na Declaração Mundial de Educação para Todos e no Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas da Aprendizagem, os quais se traduzem em dois pontos altos: o primeiro tem como egiide que a educação de qualidade para todos depende da sociedade pela educação; e o segundo ponto indica que não basta vaga na escola, é necessário melhorar e ampliar a qualidade da demanda (LIBERATI, 2004).

A Constituição Federal Brasileira de 1988, entre seus artigos de 205 a 214, vem assegurar e disciplinar a distribuição e implementação do direito à educação, extensivo a todos os brasileiros e, em especial, à criança e ao adolescente.

Convém destacar que o artigo 205 assegura o acesso de todos à educação, sendo dever do Estado e da família promover sua distribuição e implementação, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para vida, para o exercício da cidadania e à sua qualificação profissional.

O artigo 53 do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) reproduz o dispositivo citado anteriormente e corporifica a intenção da Declaração Universal dos Direitos da Criança, que dispõe, no 7º princípio, que

a criança terá direito a receber educação, que será gratuita e compulsória, pelo menos no grau primário. Ser-lhe-á propiciada educação capaz de promover a sua cultura geral e capacitá-la a, em condições de iguais oportunidades, desenvolver as suas aptidões, sua capacidade de emitir juízo e seu senso de responsabilidade moral e social, e a tornar-se um membro útil da sociedade (LIBERATI, 2006, p. 53).

O Estatuto assegura à criança e ao adolescente “igualdade de condições para acesso e permanência na escola”: direito de ser respeitado por educadores; direito de contestar critérios de avaliação; direito de organização e participação em atividades estudantis; e acesso à escola pública mais próxima à sua residência. Esses direitos garantiriam a convivência sadia e equilibrada das crianças e adolescentes em suas comunidades (LIBERATI, 2006, p. 53).

Em meio às grandes transformações do mundo atual, neste momento em que a cidadania enfrenta novos desafios, em busca de novos espaços de atuação, o direito à educação escolar é um desses direitos que não perderam a atualidade.

São vários os documentos internacionais assinados por países membros da ONU que reconhecem e garantem o acesso à educação aos seus cidadãos. Praticamente não existe país no mundo que não garante, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à Educação Básica.

A educação escolar tem a intenção de promover a cidadania, indispensável nas políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos.

Porém, não podemos negar que em muitos casos, a realização dessas perspectivas e do sentido propagado na lei entra em embate com as condições sociais antagônicas de funcionamento da sociedade. Muitas vezes, os estatutos apenas “discursam” sobre igualdade, política e instauração de um regime em que se aflorarão as discriminações (CURY, 2005).

1.3.5 A escola no contexto da realidade

Vivemos em um momento histórico-social diferente, baseado em políticas e organizações sociais que constituem atualmente o panorama da nossa sociedade, não podendo esquecer que a escola também o compõe.

Assim, se a instituição escolar estiver sendo reformulada, ou já se reformulou, para corresponder à perspectiva de novos modelos e novas tecnologias do século XXI, necessitar-se-á verificar o que está por trás dessas políticas econômicas, ou seja, quem elas vêm beneficiando.

Com as novas exigências inseridas no mercado de trabalho e consequentemente na escola, verificamos mudanças e redefinições quanto à qualificação dos futuros profissionais. Assim, já percebemos, na escola, uma tendência de formação voltada para novos conhecimentos, destreza, habilidades cada vez mais conceituais e abstratas, flexibilização no desempenho do profissional, etc.

Segundo Silva (1993), muitas vezes, por não percebermos as relações entre educação e produção no trabalho numa perspectiva estrutural, temos dificuldades para analisar os efeitos das novas tecnologias nesse processo de trabalho e, portanto, na organização do sistema educacional e do currículo.

Entretanto, no decorrer das décadas, por meio de várias correntes teóricas, intitulou-se a escola ora como um aparelho reprodutor do Estado, aquela que reproduzia a divisão social; ora como uma instituição que poderia possibilitar caminhos diferentes e – por que não dizer? – com o papel de transformadora. Mas afinal, qual seria a função da escola?

Será que é priorizar apenas as empresas, o mercado de trabalho e o sistema capitalista, com todas as suas exclusões? Ou se deve entender esse tema como um problema social, preocupando-se com quem formamos e para quê?



Figura 5 A função da escola no sistema social.

Na perspectiva dos grupos sociais, que constituem especialmente a classe trabalhadora, a educação significa desenvolvimento de potencialidades e a apropriação do *saber social* – conjunto de conhecimentos e habilidades, atitudes e valores que são produzidos pelas classes em uma situação histórica determinada por relações para dar conta de seus interesses e necessidades.

A escola deveria ter como função oferecer aos seus alunos um caminho para o conhecimento, proporcionando uma educação de qualidade, formando profissionais com capacidade técnica, científica e política, permitindo que estes compreendam a sociedade em que vivem e trabalham para serem verdadeiros cidadãos.

1.4 Considerações finais

Nesta unidade, nossas discussões estiveram voltadas a temas referentes à sociedade contemporânea, em questões como: a globalização, novas tecnologias, neoliberalismo, exclusão social, direito educacional e a função da escola nesse contexto.

Para um melhor entendimento das Políticas Públicas Educacionais brasileiras e do papel do Estado, é necessário estruturar os processos de globalização, evolução técnico-científica e neoliberalismo, que envolvem tanto as relações sociais como capitais.

De acordo com Wood (2006), no início do capitalismo imperialista, quando este ainda focava-se no colonialismo, o imperialismo se justificava somente pela teoria da propriedade, ou seja, o domínio de terras era alcançado para que se garantisse o caráter de império. Entretanto, tal regra fora substituída somente

na segunda metade do século XX, quando o capitalismo pôde impor a pressão de seu poderio a todo o mundo, sem a necessidade de regras colonialistas. Dessa forma, o domínio passou a ser realizado por meio do controle do capital, e como consequência, essa mudança de objetivos exigiu um policiamento do sistema e a fiscalização da circulação financeira, deixando claro o “porquê” de o Estado não ser dispensado.

O capitalismo pôde coexistir com a ideologia da liberdade e equidade, de uma forma que ainda não havia acontecido em nenhum outro regime, pois esse sistema ressalta o pensamento de que capitalistas e trabalhadores são iguais e livres, contrapondo assim ao seu caráter de exploração – o que não torna possível concretizar, realmente, a ideologia da democracia liberal, que seria o favorecimento da liberdade e equidade.

Para Wood (2006), abrir o acesso ao capital significa integrar globalmente a economia. O fato de essa economia, em âmbito mundial, manter uma relação de interdependência significa que todos estão sujeitos às pressões impostas pelo capital global. Este se beneficia da desuniformidade das economias nacionais e do controle do movimento do trabalho, visando um ordenado sistema global de Estados territoriais capazes de manterem a economia e a política em ordem dentro de suas divisas e permitirem a penetração nessas fronteiras.

A partir do século XX houve mudanças significativas no que diz respeito ao avanço da Ciência e Tecnologia. Como consequência, os costumes dos povos se transformaram, e se aproximaram, alterando a maneira de pensar e trabalhar. Essa globalização vigente fortaleceu as empresas multinacionais, enfraquecendo, por conseguinte, a intervenção dos Estados nacionais na gestão de negócios. Portanto, pode-se dizer que a globalização é fruto tanto das leis impositivas e naturais do mercado, quanto do determinismo tecnológico.

As estratégias ideológicas do capitalismo baseiam-se no igualitarismo e na democracia. Os conceitos dessa democracia, além de ocultarem os pecados do capital, têm sido úteis para justificar o imperialismo nos projetos surgidos no pós-guerra. Entretanto, após esse momento, a estratégia de desenvolvimento cedeu lugar ao neoliberalismo, com suas políticas de ajuste estrutural, privatização e a completa vulnerabilidade das economias ao capital financeiro especulativo, além de possuir um caráter centralizador dessa política para a educação (WOOD, 2006).

Nesse ideário neoliberal, tem-se a ilusão de que tudo necessita do indivíduo e que as diferenças dependem do esforço e da sorte de cada um, e que ele passa a ser o foco principal, cabendo ao Estado, somente velar o princípio da Democracia, isentando organizações coletivas.

Apesar de essa legislação impor neutralidade, há uma grande distância entre aquilo que foi legislado e o que realmente acontece. A racionalidade econômica

exclui a regulação do mercado pelo Estado, já que este tende a se equilibrar por meio da lei natural da oferta e da procura, dando a impressão de que todos os países que se adequarem ao modo capitalista estarão incluídos nesse sistema. Todavia, na realidade ocorre o oposto – a maioria passa a ser excluída em diversos setores, como produção, comércio, consumo, cultura, etc. – fazendo com que o mundo se divida socialmente em dois polos: de um lado os que detêm o monopólio do pensamento, e do outro, os que são excluídos de tal princípio. Concomitantemente a essa divisão, há um processo de seleção de informação e recursos intelectuais que acaba sobrepondo os saberes da cultura dominante às demais culturas, agravando ainda mais sua desvalorização e a exclusão social.

Nesse contexto, a educação é tida como salvadora, relacionada diretamente com o desenvolvimento mundial e vista como um meio para igualar as oportunidades, sendo responsável pela formação do homem neoliberal e capacitado de competitividade para a sociedade global. Isso é realizado por meio de uma transposição da padronização do mercado para a educação, favorecendo o pragmatismo exacerbado no lugar de discussões ideológicas (WOOD, 2006).

Todos esses acontecimentos são desencadeados pelas transformações técnico-científicas, onde a ciência e a técnica substituem os trabalhadores, por serem mais produtivas. Como consequência, o mundo do trabalho sofre alterações, fazendo com que a educação enfatize a aquisição de conhecimentos e habilidades cognitivas comportamentais. Assim, essa perspectiva passa a refletir nas Políticas Educacionais, que redirecionam o “pensar” e o “fazer” político-pedagógico.

Convém lembrar que a escola pública não deve ter como função uma perspectiva reprodutivista – reproduzindo o sistema vigente –, ao contrário, deve se preocupar em formar profissionais com capacidade técnica, científica e política, consentindo que sejam “incluídos” na sociedade em que vivem. Essa educação pública deveria ter tríplice responsabilidade: ser agente de mudanças, capaz de gerar conhecimentos e desenvolver a ciência e a tecnologia; trabalhar a tradição e os valores nacionais ante a pressão mundial de descaracterização da soberania das nações periféricas; e preparar cidadãos capazes de entender o mundo, seu país, sua realidade e de transformá-lo positivamente.

Nesse sentido, a articulação da escola com o mundo do trabalho promoveria a possibilidade de realização da cidadania pela incorporação de conhecimentos, de habilidades técnicas e de novas formas de solidariedade social. Além disso, teríamos a vinculação entre trabalho pedagógico e lutas sociais pela democratização da educação, garantindo um direito que é assegurado a todos os brasileiros: o de ter acesso e permanência na escola, com ensino de qualidade.

1.5 Estudos complementares

1.5.1 Saiba mais

Para aprofundar os estudos e os assuntos discutidos na unidade consulte os sites indicados:

- **Constituição Federal de 1988:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>
- **Convenção dos Direitos à Criança e o acesso universal à educação:** <http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>
- **Declaração Mundial de Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas da Aprendizagem:** <http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/Declaracao_Jomtien.pdf>
- **Direitos Humanos:** <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>
- **Estatuto da Criança e do Adolescente:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>
- **Organização das Nações Unidas:** <<http://www.onu-brasil.org.br/>>

1.5.2 Outras referências

CATTANI, A. D. (Org.). *Trabalho e Tecnologia*: dicionário crítico. Petrópolis: Vozes, 1997.

FRIGOTTO, G. *A produtividade da escola improdutiva*: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômica-capitalista. São Paulo: Cortez, 1984.

_____. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

MARX, K. *O Capital*: crítica da economia política. 9. ed. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. São Paulo: Difel, 1984. (Livro 1, v. I & II).

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, maio/ago. 1991.

SAVIANI, D. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETI, C. et al. (Orgs.). *Novas tecnologias, trabalho e educação*: um debate multidisciplinar. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

SILVA, T.; GENTILI, P. (Orgs.). *Escola S.A.*: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNT, 1996.

VÁSQUEZ, A. S. *Filosofia da práxis*. 3. ed. Tradução de Luiz Fernando Cardoso. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

UNIDADE 2

Os aspectos legais, sociais e históricos das políticas públicas educacionais no Brasil

2.1 Primeiras palavras

Esta unidade foi pensada para oportunizar o conhecimento específico a respeito da legislação educacional brasileira. Toda lei deve ser analisada como um conjunto de preceitos que se relacionam de maneira hierárquica com as demais leis que regem a nossa sociedade.

Assim, traçamos um panorama histórico destas legislações, com foco nas Constituições Federais Brasileiras que serviram de base para as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBs) e os Planos Nacionais da Educação (PNEs). Em nosso país promulgaram-se três Leis de Diretrizes e Bases da Educação: LDB 4.024/61; LDB 5.692/71; LDB 9.394/96.

Ao conhecer as leis, o profissional da educação consegue refletir e identificar as consequências das Políticas Públicas Educacionais no cotidiano escolar, e seus propósitos “políticos” tanto para a educação quanto para a sociedade.

Quando entendemos a legislação educacional, fica mais evidente a existência de dois sistemas organizacionais na escola: o macro e o micro. Chamamos de *sistema macro* as relações oficiais – normas legais e administrativas – para a escola, que direcionam as estruturas e as organizações escolares (Políticas Públicas Educacionais).

Mesmo sendo iguais para todas as escolas, essas organizações legais e administrativas do sistema macro produzem resultados diferentes em cada instituição escolar devido às dinâmicas de grupos sociais escolares.

Assim, não podemos deixar de notar que as escolas possuem estruturas diversificadas porque existe uma organização administrativa própria, o que chamamos aqui de *sistema micro*, que corresponde ao seu cotidiano – sua sociabilidade. Por mais que o *sistema macro* estabeleça normas legais e administrativas iguais para todas as instituições escolares, elas – em seu cotidiano – se diferenciam uma das outras.

2.2 Problematizando o tema

Quando abordamos a estrutura e a organização do ensino brasileiro, por meio das relações entre legislação e educação, podemos perceber seu duplo sentido, entre o oficial e a realidade.

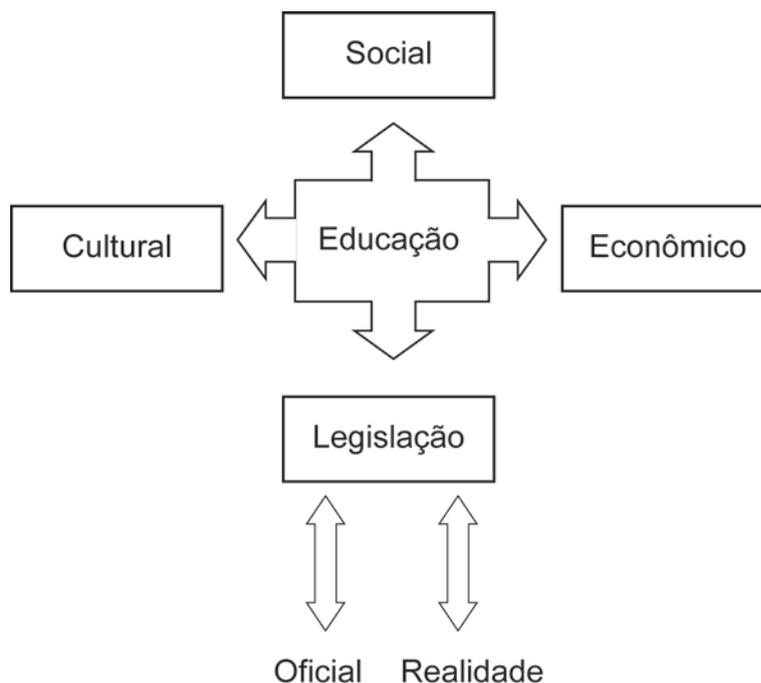


Figura 6 A legislação educacional e suas relações.

Em seus fluxos inter-relacionais, a legislação da educação é um conjunto de regulamentos ou atos normativos que, em determinado momento histórico, são apresentados como oficiais, levando-se em consideração aspectos sociais, culturais e econômicos.

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que as leis – que são oficiais – definem diretrizes e parâmetros educacionais, a formação oferecida na escola, pela educação, também interfere na realidade e, por consequência, deflagra outras alterações legislativas.

Assim, as políticas educacionais – a legislação – não podem ser consideradas como únicas responsáveis pela organização de uma escola e tudo o que acontece nela, mas elas têm grande influência nos modelos organizacionais escolares e vice-versa, o que justifica a necessidade de conhecê-las.

2.3 Texto básico para estudo

2.3.1 A Política Educacional antes da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: um breve panorama da Constituição de 1824 à de 1946

O marco inicial das várias constituições brasileiras aconteceu com a Constituição Política do Império do Brasil, em 25 de março de 1824, outorgada

por D. Pedro I, resgatando o compromisso que assumira quando dissolveu a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, em 12 de novembro de 1823.

Segundo Martins (2008), a primeira Constituição brasileira, também chamada de Carta de Lei de março de 1824, registrou a educação como *norma constitucional*.

No conjunto de seus artigos, tratava substancialmente dos princípios normativos e essenciais à forma de Estado, à organização e funções dos poderes públicos e aos direitos e deveres dos cidadãos. Não encontramos em seu conteúdo nenhuma exigência ao Estado, nem maneiras detalhadas e explícitas relacionadas à política educacional.

Na sua longa vigência, que completou 65 anos, a Constituição de 1824 foi emendada uma vez, pela Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, denominada Ato Adicional, que, em essência, descentralizava o império, substituindo os Conselhos Gerais de Província pelas Assembleias Legislativas Provinciais e dando-lhes assim ampla expansão.

Esse sistema já sinalizava a tendência federalista na forma de organização do Estado. Nesse contexto, o Segundo Reinado sustentou-se em um regime conservador, economicamente baseado na aristocracia dos cultivadores de açúcar e café. O desmoronamento dessa economia, provocado pelo abolicionismo, acelerou a precipitação do movimento republicano.

A República foi proclamada pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que também estabeleceu o regime federal. Pelo Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, o Marechal Deodoro da Fonseca – Proclamador da República –, Chefe do Governo Provisório, tendo por Vice-Chefe Rui Barbosa, nomeou uma comissão de cinco membros para apresentar um projeto que servisse de exame à futura Assembleia Constituinte.

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 implantou a forma republicana de governo, o modelo federal de Estado e o regime presidencial, estabelecendo a separação de poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – como órgãos autônomos e independentes e inaugurando um novo ciclo constitucional – artigos do 1º ao 15.

Medeiros (2001) aponta que a Constituição Republicana de 1891, com influências positivistas e liberais, pouco tratou do tema educação, exceto quanto à competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre o Ensino Superior.

Devido ao caráter elitista da educação brasileira, a questão educacional se tornou um “problema” apenas na década de 1920, com o início do processo de industrialização.

Os acontecimentos políticos, econômicos e sociais da década de 1930 imprimiram um novo perfil à sociedade brasileira. A queda da bolsa de Nova York, nos Estados Unidos, em 1929, mergulhou o Brasil na crise do café, mas, em contrapartida, encaminhou o país para o desenvolvimento industrial.

Foi com o advento da Revolução de 1930 que o governo revolucionário, junto da Assembleia Nacional Constituinte, organizou um regime democrático-centralizador. A educação ganhou importância devido à industrialização emergente e ao fortalecimento do Estado-nação.

Com a criação do Mesp (Ministério da Educação e Saúde Pública), a reforma elaborada por Francisco Campos – então ministro da educação – teve uma ação mais objetiva sobre educação, oferecendo uma estrutura mais orgânica aos Ensinos Secundário, Comercial e Superior.

A *Reforma Francisco Campos* (1930) organizou a educação escolar no plano nacional, especialmente nos níveis secundário e universitário e também na modalidade de ensino comercial. O ensino primário e a formação de professores foram colocados de lado e, de certa forma, sem muita assistência devido à importância que tinha o Ensino Profissionalizante – em um país que se industrializava –, e este deveria estar sob competência do governo federal.

Mesmo assim, o entusiasmo pela educação gerou condições para que, em 1932, um grupo de educadores lançasse um manifesto ao povo e ao governo.

Saiba mais

Conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, esse documento pode ser considerado a primeira tentativa de elaboração de um Plano de Educação para o país.

O Manifesto dos Pioneiros concretizou a perspectiva de um segmento da elite intelectual que, embora com diferentes posições ideológicas, conjecturou a possibilidade de intervir na organização da sociedade brasileira do ponto de vista da educação.

Redigido por Fernando de Azevedo em 1932, foi assinado por 26 intelectuais, entre os quais Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles.

A proposta dos liberais, inscrita no “Manifesto dos Pioneiros”, era de uma “escola pública única, laica, obrigatória e gratuita” – ela foi contemplada em sua maior parte na Constituição Federal de 1934 –, o que foi fortemente criticado pela Igreja Católica.

O resultado desse manifesto foi um sistema de ensino que se expandia, controlado pelas elites, com o Estado agindo mais pelas pressões do momento, e de maneira improvisada do que buscando delinear uma política nacional de educação, em que o objetivo fosse tornar universal e gratuita a escola elementar (ROMANELLI, 2001).

Esse movimento propiciou que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1934 (artigo 150, alínea a) estabelecesse como competência da União fixar o plano nacional de educação, e coordenar e fiscalizar a sua execução no território brasileiro. Assim, esse plano teria quase a mesma função da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Segundo Martins (2008), observa-se, a respeito da Constituição de 1934, um capítulo que traz artigos socioideológicos, que tenciona o controle ideológico e utiliza, para tanto, subterfúgios descentralizantes.

Apesar dessa manifestação, essa Constituição trouxe, em seu teor, uma melhoria de natureza social, dando ênfase na participação dos Estados-membros quanto à implementação da educação.

Definiu como propósito constitucional a educação primária integral, “dispondo a gratuidade e a obrigatoriedade da frequência” até a idade adulta – isso corresponderia ao que chamamos hoje de séries iniciais do Ensino Fundamental – do 1º ao 5º ano (MARTINS, 2008).

Também foi previsto, no artigo 152, a composição de um Conselho Nacional de Educação, com o propósito de organizar o Plano Nacional de Educação (PNE). A princípio, esse plano tornou-se um “código da educação nacional”, com 504 artigos, mas depois acabou sendo “abandonado”, no ano de 1937, devido à perspectiva política do Estado Novo.

Com a entrada dessa nova política (Estado Novo, de 1937 a 1945), em tempos de ditadura com o presidente Getúlio Vargas, o poder se tornou central. Esse período caracterizou-se como centralizador do ponto de vista da organização da educação.

Nessa época, oficializou-se o dualismo educacional: Ensino Secundário para as elites e Ensino Profissionalizante para as classes populares.

Por meio de exames rígidos e seletivos, o acesso à educação tornou-se antidemocrático devido à dificuldade de acesso das classes populares não só ao ensino propedêutico, de nível médio, mas também ao Ensino Superior.

O ministro da educação, na época, Gustavo Capanema, conduziu a Política Educacional para um Plano de Educação:

[...] a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para elaboração de um plano de educação (HORTA, 1997, p. 149-150).

As leis orgânicas editadas entre 1942 e 1946 – chamadas de Reforma Capanema, devido ao nome do então ministro da educação – reafirmavam a centralização da década de 1930.

O Estado se mantinha desobrigado a manter e expandir o ensino público, mas, ao mesmo tempo, decretava as reformas de ensino industrial, comercial e secundário. Assim, foi criado, em 1942, o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial). A partir de então, os partidos de esquerda e os partidos progressistas retomaram o debate pedagógico a fim de democratizar e melhorar o ensino, apesar da centralização do sistema educacional.

Percebemos que no período houve um embate, que levou o Congresso Nacional a discutir o projeto da nossa primeira LDB por treze anos, com duas perspectivas diferenciadas para o Plano de Educação.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1946 tinha uma visão mais democrática do que a de 1934. É um texto que se distingue pelo equilíbrio das soluções adotadas, refletindo a homogeneidade que prevaleceu nas deliberações da Assembleia Nacional Constituinte e mantendo, em suas linhas, o Regime Representativo, a Federação e a República.

De modo geral, repetia os pontos de vista essenciais existentes na Constituição de 1934. Não aderiu ao socialismo nem manteve a linha rígida do individualismo. Inspirou-se na técnica da democracia social alemã (MEDEIROS, 2001).

A Constituição de 1946 pôs fim ao Estado autoritário e tratou a educação como direito de todos, a ser ministrado no lar e na escola, sendo o ensino livre à iniciativa particular. Ocorreu, dessa forma, a aproximação legal da família à responsabilidade sobre a educação, embora essas normas não fossem autoaplicáveis e dependessem de legislações infraconstitucionais a serem editadas.

Aquele texto ainda estabeleceu a gratuidade do Ensino Primário oficial, reservando o ensino posterior em estabelecimento público e gratuito para aqueles que provassem insuficiência de recursos (MEDEIROS, 2001).

É nessa Carta que visualizamos, pela primeira vez no Brasil, a expressão “diretrizes e bases” associada à educação nacional. Com efeito, o artigo 5º, em seu inciso XV, alínea d, define como competência da União legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional”.

Tendo como porta-voz Santiago Dantas, percebemos nessa Constituição a necessidade de um projeto de lei que possibilitasse um sistema de ensino que

levasse em conta a realidade, e as necessidades do desenvolvimento do Brasil. Mas isso não ocorreu, pois a LDB foi legitimada com uma segunda tendência, que defendia a liberdade de ensino e o direito de escolha da família, ou seja, os familiares poderiam opinar pelo tipo de educação para seus filhos, evitando, assim, uma visão de Estado totalitarista.

Devido a esse fato, o Plano de Educação (nessa primeira LDB) ficou reduzido a apenas distribuir recursos para os diversos níveis de ensino. Na verdade, essa decisão privilegiou as escolas particulares, principalmente as católicas, que puderam utilizar de recursos públicos destinados à educação.

Saiba mais

Público x privado I

A luta entre defensores da escola pública e privada permanece até hoje na educação brasileira.

A forma como esses embates foram sendo redefinidos nos instiga a pensar: afinal, qual deve ser o papel do Estado na expansão da educação?

Entre as possíveis explanações a respeito desse tema, uma parece particularmente interessante para pensar a educação: a relação entre público e privado.

Quando observamos a Constituição de 1937, a indefinição do caráter educador do Estado emerge com particular relevância.

Enquanto no texto constitucional de 1934 a educação era afirmada como “direito de todos e dever dos poderes públicos em proporcioná-la, concomitantemente com a família”; três anos depois, a nova Carta proclamava a “liberdade da iniciativa individual e de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares”.

Essa política educacional resultou em um Estado descomprometido, injetando pouco recurso público na escola oficial.

No que tange ao Ensino Secundário, na época, essa política educacional abriu a possibilidade de financiamento público à escola particular, além de promover o reconhecimento do caráter empresarial da iniciativa privada, favorecendo sua expansão, devido a não interferência do Estado.

2.3.2 A política educacional depois das Leis de Diretrizes e Bases (LDBs) da Educação Nacional: um breve panorama da Constituição de 1967 à de 1988

O Brasil teve sua primeira LDB da Educação Nacional, nº 4.024, promulgada em 20 de dezembro de 1961. Essa lei foi conduzida à Câmara Federal em 29 de outubro de 1948, mas, por causa de interesses políticos, só teve sua primeira discussão no parlamento em 29 de maio de 1957. Seus trâmites foram retidos pelo Parecer Capanema, que a submeteu a diversas emendas, substitutivos e inúmeros embates político-partidários devido à expressão de interesses da Igreja e das escolas particulares.

Quando aprovada e publicada, “do projeto original guardava apenas a estrutura formal, isto é, *seu conteúdo já era outro*” (SAVIANI, 2000, p. 22, grifos nossos). O texto aprovado não correspondeu às expectativas de nenhuma das partes envolvidas no processo. Muitos a consideraram uma lei inócua. Como a define espirituosamente Álvaro Pinto “É uma lei com a qual, ou sem a qual tudo continua tal e qual” (apud SAVIANI, 2000, p. 20).

Quando entrou em vigor, o então presidente, João Goulart, governava sob a forma de um regime democrático, com a abertura para o capital estrangeiro.

A organização do ensino foi estabelecida pela Lei, com a divisão do sistema escolar em: Primário, com o 1º, 2º, 3º e 4º anos; um ano de preparação para o exame de admissão para passar para o ginásio; Ginásio, compondo o 5º, 6º, 7º, 8º anos; Colégio, com ênfase para o Comercial, Científico, Clássico e Normal; e Superior. Nessa época, o país tinha uma porcentagem de 39,7% de analfabetos.

Nesta LDB, artigo 92, parágrafo segundo, vemos referências ao Plano de Educação:

[...] com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior (BRASIL, 2007).

Pode-se dizer que o significado de “plano” ou “planejamento” para a educação passa a ser determinado pelos recursos financeiros disponíveis e pelos interesses políticos vigentes.

Em 1964, com o golpe militar e a ditadura, o fortalecimento do executivo e a centralização das decisões no âmbito das políticas educacionais atrelaram a educação ao mercado de trabalho.



Figura 7 Cena da ditadura militar no Brasil.

O incentivo à profissionalização na escola média, a fim de barrar as aspirações ao Ensino Superior, fortaleceu a racionalidade tecnocrática da educação na Nova República.

O que estava no âmbito do planejamento educacional foi transferido, em termos organizacionais, para o Ministério do Planejamento, e a educação passa a ser engendrada por dirigentes e técnicos que tinham formação nas Ciências Econômicas.

Essa nova situação política exigia adequações no campo educacional, o que implicou mudanças na legislação. Como se tratava de garantir a ordem econômica e não de alteração de diretrizes, o governo militar fez ajustes por meio da Lei 5.540/68, reformulando a educação superior.

Valendo-se da Constituição de 1946, conservou o Congresso Nacional, em caráter meramente departamental, reuniu normas editadas a partir de abril de 1964, fazendo as necessárias adaptações, e promulgou a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Esta foi mais sintética que a precedente e manteve a federação, com maior expansão do que da própria União, exigindo maior simetria constitucional dos Estados-membros.

Tratava-se de uma Constituição concedida por um governo não democrático, pois o Congresso não tinha função de constituinte, era tido como poder constituído por delegação – por isso a discutível legitimidade da Carta Constitucional de 1967, promulgada em 24 de janeiro de 1967.

Essa Constituição impôs a eleição indireta para Presidente da República, formando um colégio eleitoral com membros do Congresso e delegados indicados pelas Assembleias Legislativas, eliminando a eleição popular adotada nas Constituições Federais anteriores.

Ela foi modificada por sucessivas comunicações de Atos Institucionais, a começar pelo AI 5, de 13 de dezembro de 1968. Motivado por uma nova crise político-militar, no mesmo modelo do AI 1, seguido pelo Ato Complementar 38, também de 13 de dezembro de 1968, pelo qual se decretou o recesso do Congresso Nacional e substituiu o regime presidencial pela ditadura presidencial.

Durante sua vigência de 21 anos, até a promulgação da Constituição de 1988, a Carta recebeu 27 emendas.

Em seu texto, percebemos que foi mantida a estrutura organizacional da educação nacional, preservando os sistemas de ensino dos Estados.

Todavia, percebemos retrocessos no enfoque de questões relevantes, como: o fortalecimento do ensino particular, inclusive mediante previsão de meios de substituição do ensino oficial gratuito por bolsas de estudo; a implantação de uma política de “bom desempenho” para a garantia da gratuidade do Ensino Médio e Superior aos que comprovassem insuficiência de recursos; a imposição e a limitação da liberdade acadêmica pela fobia à subversão; a redução do percentual de receitas vinculadas para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Apesar de tudo, abrigou vários princípios da Constituição democrática, mantendo a maior parte dos dispositivos da anterior, entre os quais se destacam a extensão do ensino primário dos 7 aos 14 anos nos estabelecimentos oficiais e a gratuidade do ensino oficial posterior ao primário para os que não tivessem recursos e demonstrassem aproveitamento.

No Brasil, embora se reconheça a importância da educação como fator de mudança social, o direito a ela, sobretudo no que se refere aos instrumentos de exigibilidade, recebeu pouca atenção das constituições até 1988.

À exceção da obrigatoriedade da matrícula e da regulamentação da garantia do direito à educação, as Constituições anteriores pouco trataram das questões relacionadas com a exigência e a importância da educação no Brasil.

Essa tendência se explicita na reforma do ensino traduzida pela LDB 5.692/71, cujo artigo 53 define que “o Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação”.

Nesse contexto, os planos para a área de educação decorriam diretamente dos PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento) recebendo, por isso mesmo, a denominação de PSECs (Planos Setoriais de Educação e Cultura).

Quando a LDB 5.692/71 entrou em vigor, o então presidente general Emílio Médici governava sob a forma de um regime militar, com uma política de censura muito forte, e com a perspectiva do Milagre Econômico.

A organização do ensino foi estabelecida pela Lei, com a divisão do sistema escolar em: 1º grau, de 1ª a 8ª série, extinguindo a divisão entre primário e ginásio, e conseqüentemente o exame de admissão; o 2º grau, substituindo o antigo colegial, com habilitação em alguma profissão; e o 3º grau, antigo Ensino Superior. Devido à preocupação com o índice muito alto de analfabetos no país (33,7%), essa lei também previu o ensino para estes, o então chamado Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização –, que se iniciou como campanhas de alfabetização do governo federal, propondo a alfabetização funcional de jovens e adultos.

A LDB 5.692/71 prescreveu a passagem gradativa do Ensino Fundamental para os municípios, ampliou a escolaridade mínima para oito anos e tornou o Ensino Profissionalizante obrigatório para o ensino de segundo grau. A ampliação das vagas se deu pela redução da jornada escolar, pelo aumento do número de turnos, pela multiplicação de classes multisseriadas e unidocentes, pelo achatamento dos salários dos professores e pela absorção de professores leigos.

Toda a América Latina, nos anos 1970, maquiou o direito à educação por meio de dados estatísticos nas escolas, alegando que a questão quantitativa de atendimento à população estava resolvida, quando, na verdade, tínhamos salas de aulas lotadas e milhões de crianças fora da escola.

No fim daquela década e início da década de 1980, esgotava-se a ditadura militar e iniciava-se um processo de retomada da democracia e de reconquista dos espaços políticos que a sociedade civil brasileira havia perdido. As políticas educacionais estavam falidas, especialmente a profissionalizante, e, assim, com a Lei 7.044/82 extinguiu-se a profissionalização compulsória, em nível de segundo grau.

A partir da segunda metade dos anos 1980, teve início um movimento no Brasil, que instalou os princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência dos(as) alunos(as) na escola por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Essa Constituição, acompanhada mais tarde pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90 – e pela LDB da Educação Nacional – Lei 9.394/96 –, representou o direito à educação como dimensão de direito social, como direito humano fundamental e direito público subjetivo (LIBERATI, 2006).



Figura 8 Promulgação da Constituição de 1988.

Ao contrário das Constituições anteriores, a Constituição de 1988 não se limitou à consolidação e ao aprimoramento das instituições. Aprovou cláusulas transformadoras com o objetivo de alterar relações econômicas, políticas e sociais dentro de concepção mais avançada sobre os fins do Estado, do Poder, da Sociedade e da Economia.

Não foi uma Constituição socialista, mas teve muitas regras socializantes.

A expectativa, na época, era muito grande, e pode ser ilustrada na charge a seguir:



Figura 9 A Constituição de 1988.

Logo em sua abertura, no Título II, a Constituição de 1988 adotou a expressão “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, acompanhando o constitucionalismo europeu. Conferiu a esse tema destaque especial, dando-lhe precedência sobre a Organização do Estado e dos Poderes, invertendo, pois, a técnica formal dos textos anteriores.

Foi concebida nova repartição de competências entre União, Estados e Distrito Federal, e conferiu aos municípios poder de auto-organização. O Congresso Nacional recebeu amplas atribuições, compatíveis com sua função de órgão ativo na elaboração legislativa, e no controle do Executivo e da Administração Federal.

A Constituição de 1988 destinou uma seção somente à Educação, no Capítulo III, intitulado “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, compreendendo 10 artigos: do 205 ao 214.

Para melhor visualizá-los, utilizaremos o Quadro 1, elaborado por Zuttin (2008).

Quadro 1 Artigos da Constituição Federal de 1988 da Seção I – Da Educação.

Artigos	Dispositivos temáticos
205	Apresenta a Educação como direito de todos e dever do Estado e da Família.
206	Dispõe sobre a base dos princípios em que o ensino será ministrado.
207	Encontra-se a referência à autonomia universitária.
208	Expressa o dever do Estado com a Educação e como será a efetividade de garantia.
209	O ensino é livre à iniciativa privada, desde que atenda às condições expressas na norma legal vigente.
210	Trata da fixação dos conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, assegurando a formação básica comum.
211 e 212	Disciplinam, respectivamente, sobre as competências da União, Estados, Distrito Federal e municípios quanto à organização de seus sistemas de ensino e aplicação de recursos em cada esfera de governo.
213	Trata do destino dos recursos públicos às escolas públicas, sendo que podem ser dirigidos a outras escolas desde que definidos na forma da lei.
214	Estabelece as bases para o Plano Nacional de Educação.

A educação começa a ser entendida como fator de realização da cidadania, com padrões de qualidade, na luta pela superação das desigualdades sociais e da exclusão social.

A partir daí, materializa-se a garantia do direito público subjetivo à educação, determinando a eliminação de toda e qualquer forma de discriminação para a matrícula ou permanência na escola. Isso significou garantir ao estudante brasileiro o direito de aprender e de prosseguir em seus estudos com um ensino de qualidade.

As principais alterações tiveram como meta a descentralização da administração, com formas de gestão democrática na escola, com participação de professores, funcionários, alunos e pais. Outro ponto foi a suspensão de taxas escolares, a criação de escolas em tempo integral e a organização dos professores em sindicatos.

A crise fiscal que aconteceu nas décadas de 1970 e 1980 resultou também na crise do Estado de bem-estar social. Foi no início dos anos 1990 que o neoliberalismo se implantou no Brasil não só por causa da crise econômica, mas também pelo esgotamento do modelo de Estado brasileiro.

O pensamento neoliberal, alicerçado na defesa da sociedade de livre mercado, tornou-se referência para a redefinição do papel do Estado por meio de reformas estruturais e econômicas que visavam, particularmente, a “enxugar” o tamanho e a ação do Estado. Ao mesmo tempo, a ideia era ampliar as ações de iniciativa privada, tendo em vista a estruturação de um mercado global competitivo.

A doutrina neoliberal passou a ser apresentada como a única solução para a crise e acabou por conquistar a hegemonia na sociedade. A maior prova disso foi a eleição de Fernando Collor de Mello, por meio do voto direto, à Presidência da República em 1989.

Nos anos 1990, em movimento contrário aos ideais da Constituição de 1988, surgiu o *discurso da modernização educativa e da qualidade do ensino*, com o apoio do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Sua proposta neoconservadora abarcou a questão da qualidade da formação do trabalhador como requisito para entrar no mercado competitivo – em época de globalização econômica – e do critério de competências.

Em 1993, foi editado o *Plano Decenal de Educação para Todos*, cuja elaboração foi coordenada pelo MEC (Ministério da Educação). Este não se referia à educação como um todo, mas apenas à “educação fundamental”. Nesse sentido, procurou traçar um diagnóstico da situação desse nível de ensino e delinear perspectivas, formulando estratégias para a universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo.

Assim, o governo vigente, em 1995, assumiu o Ensino Fundamental como prioridade e definiu cinco pontos de ações: aporte de *kits* eletrônicos para as escolas, livros didáticos melhores e com distribuição mais eficiente, avaliação externa, currículo nacional e recursos financeiros enviados diretamente às instituições escolares. Esse período se caracterizou pela racionalidade financeira na esfera educacional, com preocupações de custo-benefício, eficácia na execução e excelência do produto – preocupações provenientes do ambiente empresarial.

Políticas públicas e, particularmente as políticas educacionais, foram sintonizadas com os organismos multilaterais, numa concepção neoliberal orientada na proposta baseada em um Estado mínimo. A meta dessa política era minimizar custos, encargos e investimentos públicos: se possível até transferi-los ou, pelo menos, dividi-los nas parcerias com a iniciativa privada.

O Fundef – a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – possibilitou melhorias nas áreas mais pobres do país, mas provocou perda do padrão educacional em centros maiores. O primeiro programa designou-se *Acorda Brasil: está na hora da escola*.

A reforma educacional brasileira teve início com um elenco amplo de ações, porém não obteve aumento de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Houve uma contenção do setor público, o que permitiu a condição de sucesso do setor privado, principalmente devido à deterioração da gestão das redes públicas, como: o rebaixamento salarial dos professores e a elevação das despesas escolares pela ampliação da escolaridade, sem aumento de recursos ou, ainda, com problemas de desvios destes.

A tramitação de uma nova LDB foi o resultado de embates que ocorreram no âmbito do Estado e nos desdobramentos por ele assumidos, na reorganização das relações sociais e das mudanças tecnológicas sob a ideologia da globalização da economia. Desse processo, com suas sucessivas versões, devido ao substitutivo *Projeto Darcy Ribeiro* apresentado em março de 1996, resultou o texto final da nova LDB.

Em termos gerais, com a aprovação e promulgação da LDB da Educação Nacional 9.394/96, percebeu-se uma consonância com a orientação política vigente. Em termos específicos, as decisões centralizaram-se no âmbito federal. Nessa perspectiva, os PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais) foram elaborados de forma centralizada, sem levar em conta os estudos e pesquisas sobre currículos realizados nas universidades. Da mesma forma, na avaliação, criaram-se processos de controle e padronização, como o Saeb – Ensino Fundamental –, Enem – Ensino Médio – e o Provão – Ensino Superior.

Essa política educacional seguiu a cartilha de organismos internacionais como o Banco Mundial. “Uma LDB minimalista, compatível com o Estado mínimo, idéia reconhecidamente central na orientação política atualmente dominante” (SAVIANI, 2000, p. 201).

O ano de 1996 foi estabelecido como o ano da educação, assim, o governo convocou a sociedade civil para contribuir com a educação no país. Instalou a *TV Escola*, criou cursos para os professores de Ciências, estabeleceu uma formação para os trabalhadores com reformas profissionalizantes, etc. Também despendeu recursos financeiros do FNDE, advindos do *Salário-Educação*, para a merenda escolar e para reparos nas instalações físicas das instituições.

A educação escolar brasileira, na LDB 9.394/96 em seu Título V, foi composta de dois níveis: *Educação Básica*, formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio; e *Educação Superior*. A LDB/96, também, apresentou modalidades de educação como: *educação de jovens e adultos*, *educação profissional* e *educação especial*. Além das disposições gerais e transitórias que constituem a *educação a distância* (EaD) e a *educação indígena*.

Outra mudança visível foi quanto ao calendário anual de 200 dias letivos, que, a partir de 1998, obrigou as escolas a se adequarem ao novo ano letivo, correspondente a um mínimo de 800 horas de efetivo trabalho pedagógico.

O texto da lei (LDB 9.394/96) mantém a “conceituação abrangente de educação” (Título I, artigo 1º), aspecto positivo que constitui ponto de partida para corrigir a fragmentação que tem marcado a situação educacional em nosso país.

A LDB, entendida como lei que regulamenta as diretrizes e bases para a educação nacional, foi promulgada sob a égide da Constituição Federal de 1988, por isso, ela condiz com os artigos 205 e 206, com alguma adaptação em sua redação. No capítulo da Educação, destacamos o Título II, dos princípios e fins da educação nacional:

Artigo 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Artigo 3º 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 a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
- IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

- VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - valorização do profissional da educação escolar;
- VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX - garantia de padrão de qualidade;
- X - valorização da experiência extra-escolar;
- XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (BRASIL, 2007).

No artigo 2º, percebemos algumas modificações com relação ao texto constitucional de 1988. Uma delas é a inversão operada no enunciado do artigo 205, o qual afirma que a educação é dever do Estado e da família. Na LDB, está escrito “dever da família e do Estado”. Essa “pequena” mas distinta diferença nos remete a uma discussão antiga e polêmica entre os defensores da escola pública e da escola particular. Como já vimos na LDB 4.024/61, esses debates refletem sobre as tendências políticas em um determinado tempo histórico, com compromissos distintos para o desenvolvimento da educação.

A LDB prevê a “igualdade de condições para acesso e permanência na escola”, no inciso I, do artigo 3º e reitera no *caput* do artigo 5º:

Artigo 5º O acesso fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo (BRASIL, 2007).

Medeiros (2001) assinala que a LDB itera a previsão constitucional do acesso ao Ensino Fundamental com oferecimento obrigatório e gratuito pelo Estado. Esse direito público subjetivo pode ser exigido com legitimidade pelas partes mencionadas no *caput* desse artigo, inclusive migrando os alunos para instituições particulares, caso as públicas não os atendam.

A LDB ainda estabeleceu, nas disposições transitórias, no parágrafo 1 do artigo 87, que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional a proposta de PNE, indicando diretrizes e metas para a década da Educação (1996-2006). Assim, o MEC divulgou, ainda no final do primeiro semestre de 1997, um documento denominado “Plano Nacional de Educação”, com uma proposta inicial dos procedimentos a serem seguidos.

Em seu Tópico 1, o documento reproduz as disposições legais relativas ao PNE, contidas na Constituição Federal de 1988, na LDB 9.394/96 e na Lei 9.131/95, que instituiu o Conselho Nacional de Educação. No tópico 2, é apresentada a “estratégia para elaboração do PNE”, tendo o MEC como interlocutor privilegiado, com destaque para o CNE (Conselho Nacional de Educação), Consed

(Conselho Nacional de Secretários de Educação) e Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação). No Tópico 3, é exposta a “sistemática de trabalho”, indicando os principais interlocutores, a forma das reuniões previstas e o modo de incorporação das contribuições para cada um dos itens que integram o PNE.

Ressaltamos que o Brasil já havia elaborado seu primeiro Plano Nacional da Educação em 1962, na vigência da primeira LDB – Lei 4.024/61. Esse PNE tinha a iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, aprovado pelo Conselho Federal de Educação, e composto de um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas no prazo de oito anos.

Em 1965, foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras para elaboração dos planos estaduais. Em 1966, uma nova revisão, chamada de Plano Complementar de Educação, introduziu alterações na distribuição de recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e atendimento aos analfabetos com mais de 10 anos (SÃO PAULO, 2001, p. 44).

Esse segundo Plano Nacional da Educação em 1998 foi apresentado à Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.155, em 10 de fevereiro de 1998, pelo deputado Ivan Valente. Na época, o ministro da educação, Paulo Renato Souza, destacou que o PNE – do ponto de vista legal – tinha como eixos norteadores a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995 (Fundef).

O PNE foi totalmente influenciado pela reunião da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) na Tailândia, que subscreveu um documento intitulado “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. Nesse documento, foi assumido, por todos os participantes, o compromisso efetivo de superar todas as desigualdades educacionais. O Brasil, embora tenha assumido essa declaração, não conseguiu ratificá-la, mas “assumiu o compromisso já consagrado constitucionalmente de erradicar o analfabetismo e propugnar pela eliminação das diferenças sociais, no ingresso à escola” (MEDEIROS, 2001, p. 114).

O Plano Nacional de Educação aprovado sob a égide da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, em síntese, tem como objetivos:

a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso na educação pública e democratização da gestão do ensino público (SÃO PAULO, 2001, p. 46-47).

Na tentativa dessa efetividade, pelo menos em termos oficiais, o Plano Nacional da Educação estabelece entre as prioridades:

[...] garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas às crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão deste ensino. Essa prioridade inclui o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício de cidadania e para usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna (SÃO PAULO, 2001, p. 46).

Essas normas, de *formação mínima para o exercício da cidadania*, podem embutir a perversidade ideológica para uma formação mínima.

Para ganhar as eleições em 2002, o então candidato à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, substituiu o discurso do antigo governo, com perfil neoliberal, que seguia preferencialmente os pressupostos teóricos dos organismos multilaterais, por um discurso mais social. Assim, ganhou as eleições e criou o programa de educação *Uma escola do tamanho do Brasil*.

O governo Federal fez críticas severas ao antigo governo, principalmente quanto ao sistema nacional de avaliação, que se preocupava mais com o produto do que com o processo – Saeb e Enem –, e à lei do Fundef, que apresentava um descomprometimento com relação ao custo por aluno nacional, alegando redução *per capita* (AÇÃO EDUCATIVA, 2008).

Para superar a situação em que se encontrava a educação, Lula traçou três diretrizes: democratização do acesso e garantia de permanência; qualidade social de educação; implantação de um sistema de colaboração e democratização da gestão (AÇÃO EDUCATIVA, 2008).

Com relação à primeira norma, propôs a construção de um sistema articulado de educação, que foi responsável por institucionalizar os esforços organizados, autônomos e permanentes do Estado e da sociedade. Implantou um programa com o objetivo de promover a permanência dos alunos na escola, o *Programa Bolsa Família*, para permitir que as crianças e jovens continuassem estudando – democratizando o acesso e a permanência. Dessa forma, a escola deveria mudar seus tempos e espaços, superando a avaliação classificatória e seletiva.

Nessa perspectiva da qualidade social, o então candidato, pautou o seu discurso de campanha

na educação como um processo permanente de apropriação do conhecimento pela humanidade e da produção de novos conhecimentos, por isso seria necessário repensar a estrutura da escola seriada (AÇÃO EDUCATIVA, 2008, p. 10).

Lula deu ênfase também à valorização dos profissionais da educação, como forma de superação dos problemas educacionais, incentivando a formação inicial e continuada dos profissionais da educação – Fundef até 2006 e Fundeb a partir de 2007.

[...] o programa educacional divulgado em 2002 estava sintonizado com as expectativas de mudanças dos rumos educacionais do governo anterior. Resta saber, então, se as ações efetivadas pelo governo Lula guardaram coerência com as propostas apresentadas em seu programa educacional (AÇÃO EDUCATIVA, 2008, p. 10).

Em relação à segunda norma – questão da qualidade do Ensino Fundamental –, o candidato fez destaques no PNE, assim como nos desafios a serem enfrentados pelo PPA (Plano Plurianual), de 2004 a 2007. Ele propôs a necessária universalização, mas o grande problema foi em relação à melhoria do padrão de atendimento em termos de qualidade.

A educação escolar brasileira contou com avaliações nacionais de ensino como: o Saeb e a Prova Brasil no Ensino Fundamental, o Enem no Ensino Médio, e o Enade no Ensino Superior. Passados três anos, a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental foi muito pequena, como demonstram os dados do Saeb (2001-2003). Aparentemente, continuamos muito longe do cumprimento das metas qualitativas do PNE ou de uma ação efetiva do governo federal no que se refere à qualidade da educação ministrada nas escolas brasileiras.

De acordo com o *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos da Unesco*, o Brasil caiu quatro posições no ranking de educação e passou a ocupar a 76ª posição, conforme o relatório atual. Um dos fatores que demonstram esse déficit é o próprio orçamento para a educação, que, em 2004, foi 10% menor em relação a 2002, o que significa dizer que há redução dos recursos aplicados no setor.

No que se refere ao estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para o ensino básico, que deveriam estar em vigor em 2006, foram poucas as alterações. No atual governo,

as políticas de financiamento à educação ficaram subordinadas às metas do ajuste fiscal e do *superávit* primário, impedindo qualquer debate sobre a elevação da qualidade do ensino (AÇÃO EDUCATIVA, 2008, p. 15).

Foram pequenos os avanços educacionais, e existem ainda muitos elementos contraditórios, como apontam as pesquisas do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada): “dos 93,8% da população de 7 a 14 anos que estavam na

escola, somente 70% concluíram a 8ª série no ano de 2003” (AÇÃO EDUCATIVA, 2008, p. 15).

Quanto à implantação de sistema de colaboração e democratização da gestão, podemos afirmar que a democratização da gestão possibilita melhorias na qualidade do trabalho escolar, devido ao apoio e à participação de todos nesse processo educacional. Entretanto, para ocorrer a participação efetiva, os órgãos educacionais, assim como os colegiados nas escolas, devem trabalhar em conjunto, criando um ambiente propício, considerando todos iguais. Esse desafio ainda está em percurso. O que esperamos é que, cada vez mais, esse governo promova a responsabilidade coletiva, mas sem deixar de investir na educação.

Ainda que tenhamos avançado, as políticas públicas da educação não foram suficientes para imprimir uma dinâmica de acesso, permanência e equidade com relação à escolarização no Brasil. Para vislumbrarmos a redução desse problema, talvez precisemos entender que garantir educação a todos significa ter vontade política, além de investimentos, a começar pelo Estado, e chegando às esferas locais, nas escolas, onde não podemos deixar de fazer escolhas, porque a falta delas já é uma tomada de posição.

Saiba mais

Público x privado II

Como enxergamos a relação entre o público e o privado nos dias de hoje?

Talvez de maneira mais sutil, podemos perceber a entrada do chamado terceiro setor nas escolas públicas.

Um exemplo muito comum disso é encontrarmos várias Secretarias Municipais de Educação – sem ou com sistema de ensino próprio – abrirem mão de elaborar suas próprias propostas curriculares para adotarem um sistema apostilado de qualquer rede particular de ensino.

Alguns municípios despendem de grandes quantias – recursos públicos – comprando um material que foi elaborado sem nenhuma relação com suas realidades.

2.3.3 A legislação no contexto da escola

Sabemos que uma lei sozinha não consegue, de forma rápida, descentralizar o ensino e fortalecer um município. Com o panorama mundial já descrito na Unidade 1, as reformas e políticas públicas educacionais nos incitam a pensar sobre a questão da democratização da escola, e, nessa expectativa, a gestão escolar, a formação inicial e continuada de professores, a participação da comunidade local e de entorno têm papel fundamental.

Essa necessidade de participação da comunidade e de entorno implica democratizar as decisões, com aprimoramento nas relações internas e externas, na estrutura e no funcionamento da instituição escolar, que deve estimar e fomentar a presença da comunidade.

Acima de tudo, esta é uma *tarefa política e social de longo prazo*. Sabemos que a modificação de um paradigma nem sempre contempla o cotidiano escolar, por isso, consideramos que a concepção de gestão democrática na educação ou mesmo o seu entendimento são conceitos que, sozinhos, não garantem a democratização dos sistemas de ensino.

Considerando que professores, diretores e coordenadores de escolas públicas exercem suas profissões conforme o contexto no qual atuam e/ou em que são formados, há diferentes formas de interpretação desse conjunto de normas, constituindo, assim, um campo de tensão, com comportamentos como negligência, “aparências”, resistências ou apenas o cumprimento formal das regras.

Assim, muitas vezes, a escola, ordenada por regulamentos e estatutos, pode sofrer situações de conflitos, e de divergências com relação aos estatutos, regulamentos; e geralmente essa discussão está associada à questão da violência entre os alunos, entre estes e os professores, entre a direção e os alunos, etc.

Se pensarmos na sociedade atual, em que o individualismo e a concorrência são características predominantes, ficará difícil concebermos um espaço no qual a democracia efetiva, a participação e o diálogo sobrepujam.

A escola deveria ser vista como um ambiente educativo, um espaço de formação, construído pelos seus segmentos; um lugar em que a equipe escolar juntamente com os estudantes e seus familiares podem decidir sobre o trabalho pedagógico – dentro da escola – e aprender mais sobre a comunidade de entorno – fora da escola.

2.4 Considerações finais

Nesta unidade, o tema foi referente à legislação como expressão oficial de normas específicas – sistema macro.

Nessa perspectiva, evidenciamos as Constituições Federais Brasileiras, os Planos Nacionais de Educação, e as Leis de Diretrizes e Bases da Educação (4.024/61, 5.692/71 e 9.394/96), contextualizando o momento histórico, político e econômico de suas épocas.

Percebemos que cada uma das LDBs tem uma característica própria e um momento de embate específico – por serem pensadas em diferentes momentos. Para ajudar a sistematizar as ideias principais que distinguiram cada uma delas, podemos utilizar palavras-chave que nos façam remeter aos seus contextos.

Quadro 2 LDBs e suas palavras-chave.

PALAVRAS-CHAVE	LDB
Ensino público x ensino privado	4.024/61
Profissionalização	5.692/71
Descentralização: administrativa, financeira e pedagógica	9.394/96

Ao mesmo tempo em que as leis (que são oficiais) definem diretrizes e parâmetros educacionais, a formação oferecida na escola, pela educação, também interfere na realidade. Dessa forma, pode-se dizer que, apesar de exercerem grande influência nos modelos organizacionais escolares, as políticas educacionais não podem ser consideradas como as únicas responsáveis pela organização de uma escola e tudo o que acontece nela.

Para que as novas gerações se adaptassem às transformações econômicas, sociais e culturais, a escola foi recorrida como capaz de desempenhar um papel de relevo para o cumprimento de tais funções com o currículo como instrumento do controle social que se pretendia estabelecer.

Na visão de Pacheco (1999), a investigação nos estudos das políticas públicas torna-se pertinente para os sistemas políticos, econômicos, sociais e educativos devido ao fato de constituir uma tendência das políticas contemporâneas. Considerando política pública, na visão do autor, como aquilo que uma autoridade com poder público e legitimidade governamental produz, pode-se dizer que a política relaciona tais pressupostos com tomadas de decisões sobre a face visível da realidade escolar – organização, seleção e avaliação de conteúdos

de aprendizagem – e o papel desempenhado pelos atores educativos na construção do projeto de formação do aluno.

Nesse contexto, a escola se torna o elemento central, sendo um ambiente de constante processo de decisões por agregar diferentes confrontos ideológicos e perspectivas econômicas. Por ter grande peso no crescimento econômico, são instituições responsáveis por desenvolver um papel importante na formação dos indivíduos. Por essas razões a educação se tornou a prioridade das políticas públicas.

Podemos vislumbrar dois movimentos na formulação das legislações e políticas educativas: o da centralização – que percorre a década de 1960 até a de 1970 – e o da descentralização – que vai dos anos 1980 até os 1990.

O movimento da centralização possuía como características principais a democratização escolar e social, os programas de planificação, a centralização educativa e a uniformização da formação. Já o movimento de descentralização divergia desses aspectos quando se caracterizava pela liberalização escolar e social, os projetos de ação e a diversificação da formação.

No caso da política de descentralização (característica muito forte na LDB 9.394/96), fazem parte de sua origem características que deslocam o marcador da centralidade da nação e dos cidadãos, para o aluno em seu contexto histórico e social. São elas: imperativos de eficácia, participação nas decisões, transparência nos serviços, delimitação de funções, reconhecimento dos contextos locais. Se tudo isso for mudado, conseqüentemente o papel do Estado deve ser redimensionado.

Um Estado com características de regulador, baseado nos princípios do neoliberalismo, quando defende as regras de mercado e os valores tradicionais para a educação, acaba propositalmente responsabilizando a escola e seus agentes pela forma que a educação se encontra, deixando nas mãos destes a solução que o Estado ainda não fora capaz de resolver. As burocracias que envolvem a escola também acabam sendo acusadas e o resultado é a insatisfação tanto para os familiares como para o Estado.

Para o pensamento neoliberal, a escola eficaz está diretamente relacionada aos resultados. Entretanto, isso não pode ser tomado como fato, visto que a escola não é a única responsável pela aprendizagem dos alunos; ela é portadora de natureza humana e possui atuação de diferentes atores, o que significa que não pode ser tomada como nos modelos de gestão fabril e empresarial.

A questão da relação entre o público e o privado foi uma preocupação que também tivemos nesta unidade. O objetivo foi o de compreendermos como deve ser a posição do Estado frente às políticas públicas e como nós, professores e cidadãos, devemos refletir sobre esse assunto e acompanhar a legislação, assegurando os direitos educacionais que todos nós, brasileiros, temos.

Quando analisarmos o sistema escolar com o foco no sistema macro – políticas públicas educacionais –, poderemos notar a função política da escola e o seu envolvimento como agente influente.

Outra reflexão pertinente está na organização da escola. Quando focalizamos o sistema micro – convivência escolar –, entendemos a diversidade que existe entre as instituições e como somente a prescrição da lei (oficial) não modifica os âmbitos da educação no cotidiano da escola (realidade) e vice-versa.

2.5 Estudos complementares

2.5.1 Saiba mais

Para aprofundar os estudos e os assuntos discutidos na unidade consulte os sites indicados:

- **Acorda Brasil: está na hora da escola:** <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=99>>
- **Assembleia Geral Constituinte e Legislativa:** <http://www.passeiweb.com/saiba_mais/fatos_historicos/brasil_america/assembleia_constituente_instalacao>
<http://www.passeiweb.com/saiba_mais/fatos_historicos/brasil_america/assembleia_constituente_outorgacao>
- **Assembleia Nacional Constituinte:** <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/hm/anos30-37/ev_constituicao_1934.htm>
- **Ato Complementar 38:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-38-68.htm>
- **AI 5, AI 1:** <http://www.acervoditadura.rs.gov.br/legislacao_6.htm>
- **Câmara Federal:** <<http://www2.camara.gov.br/>>
- **Classes multisseriadas e unidocentes:** <http://www.ceesp.sp.gov.br/Deliberacoes/de_06_99.htm> (definição e histórico)
<<http://portaldoprofessor.mec.gov.br/journalContent.action?editionId=10&categoryId=1&contentId=231>> (reportagem)
- **CNE (Conselho Nacional de Educação):** <<http://portal.mec.gov.br/cne/>>
- **Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação):** <<http://www.consed.org.br/>>
- **Década da Educação (1996-2006):** <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000012&script=sci_arttext> (artigo)

- **Educação Básica:** <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=293&Itemid=358>
- **Educação Superior:** <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=287&Itemid=354>, <<http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/>>
- **Educação de jovens e adultos:** <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=357>
- **Educação profissional:** <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=286&Itemid=353>
- **Educação especial:** <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=288&Itemid=355>
- **Educação a distância:** <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=289&Itemid=356>
- **Educação indígena:** <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=290&Itemid=357>
- **Enade:** <http://www.inep.gov.br/superior/enade/enade_default.htm>
- **Enem:** <http://www.enem.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=34>
- **Fernando Collor de Mello:** <http://www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/fernando_collor.htm>
- **Fernando Henrique Cardoso:** <http://www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/FHC-2.htm>
- **FNDE:** <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp>>
- **Fundeb:** <<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=%2097279>>
- **Fundef:** <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>>
- **Gal. Emílio Garrastazu Médici:** <http://www.planalto.gov.br/Infger_07/presidentes/emilio_medici.htm>
- **Gestão democrática da escola:** <http://www.escoladegestores.inep.gov.br/downloads/artigos/gestao_da_educacao/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf>
- **Getúlio Vargas:** <<http://www.anvfeb.com.br/getuliovargas.htm>> (biografia e Carta Testamento)
- **Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada):** <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?1194553515>>

- **LDB da Educação Nacional 4.024:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm>
- **LDB da Educação Nacional 5.692/71:** <<http://www3.dataprev.gov.br/SIS-LEX/paginas/42/1971/5692.htm>>
- **LDB da Educação Nacional 9.394/96:** <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>
- **Lei 5.540/68:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5540.htm>
- **Lei 7.044/82:** <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/52609/lei-7044-82>>
- **Luiz Inácio Lula da Silva:** <<http://www.presidencia.gov.br/presidente/>>
- **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova:** <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>
- **MEC (Ministério da Educação e Cultura):** <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>
- **Milagre Econômico:** <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/3388_6.asp>
- **Mesp (Ministério da Educação e Saúde Pública):** <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos30-37/ev_inteest_mec.htm>
- **PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais):** <<http://www.mec.gov.br/pcn>>
- **Plano Decenal de Educação para Todos:** <http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/publicacoes_inst/avaliacao.pdf>, <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91>>
- **Plano Complementar de Educação:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>
- **Plano Nacional da Educação em 1962:** <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>
- **Plano Nacional de Educação:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>, <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fnde/plano_nacional_educacao.pdf>
- **PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento):** <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_1.pdf>
- **Programa Bolsa Família:** <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>
- **Provão:** <<http://www.inep.gov.br/superior/provao/default.asp>>
- **Reforma Francisco Campos:** <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/5_Gov_Vargas/decreto%2019.890-%201931%20reforma%20francisco%20campos.htm>

- **Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos da Unesco:** <<http://www.brasilia.unesco.org/areas/educacao/institucional/EFA/relatoriosEFA>>
- **Saeb:** <http://www.inep.gov.br/download/saeb/2005/SAEB1995_2005.pdf>
- **Salário-Educação:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9766.htm>
- **Senai:** <<http://www.senai.br/br/home/index.aspx>>
- **TV Escola:** <http://www.bibvirt.futuro.usp.br/videos/tv_escola>
- **Uma escola do tamanho do Brasil:** <portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo...2004/05_uma_escola_do_tamanho_do_brasil_luiz_fernandes_dourad.ppt>
- **Unesco:** <<http://www.brasilia.unesco.org/>>
- **Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação):** <<http://www.undime.org.br/htdocs/index.php>>

2.5.2 Outras referências

Para visualizar todas as Constituições Federais Brasileiras apresentadas nesta unidade acesse o site:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>

Para conhecer mais sobre os Planos Nacionais de Educação, acesse:

<<http://www.inep.gov.br>>

UNIDADE 3

A estrutura e a organização da escola

3.1 Primeiras palavras

A escola tem por objetivo proporcionar educação, com caráter intencional e sistemático, por meio de uma estrutura e de uma organização que são previamente delineadas. Para que os conteúdos culturais selecionados sejam transmissíveis às novas gerações, faz-se necessário todo um trabalho de organização, de estruturação e de transposição didática.

Quando falamos em sistema de ensino, estamos nos referindo a um conjunto de escolas, organizadas em redes: municipal, estadual ou federal.

Além disso, segundo Gohn (2009), podemos caracterizar a educação em formal, informal e não formal.

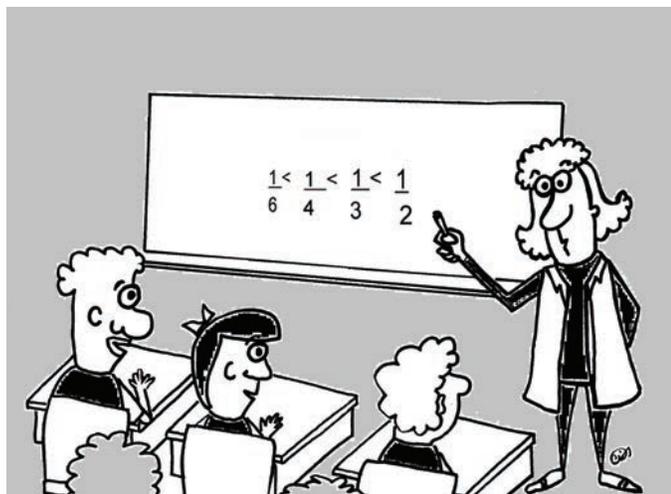


Figura 10 Educação formal – ensino sistematizado: sala de aula.



Figura 11 Educação informal – ensino não sistematizado: sociedade, família, etc.



Figura 12 Educação não formal – ensino não sistematizado, mas dentro da escola: reunião do conselho de escola.

Levando em conta o conhecimento que tivemos nas outras unidades a respeito dos sistemas macro e micro, nos quais a escola está inserida, e lembrando que a Unidade 2 foi desenvolvida com o propósito de intensificar o olhar para as normas e legislações da educação nacional – sistema macro –, esta unidade terá como objetivo focar o sistema micro da escola.

Nessa perspectiva, além de enfatizarmos a forma como a instituição escolar se estrutura e se organiza hoje, por ela ser regida pela LDB 9.394/96, também abordaremos algumas concepções específicas que estão previstas nessa lei.

3.2 Problematizando o tema

O assunto principal desta unidade são as relações organizacionais da escola. Na Figura 13 temos um quadro de como a escola se estrutura, o que trabalharemos ao longo desta unidade.

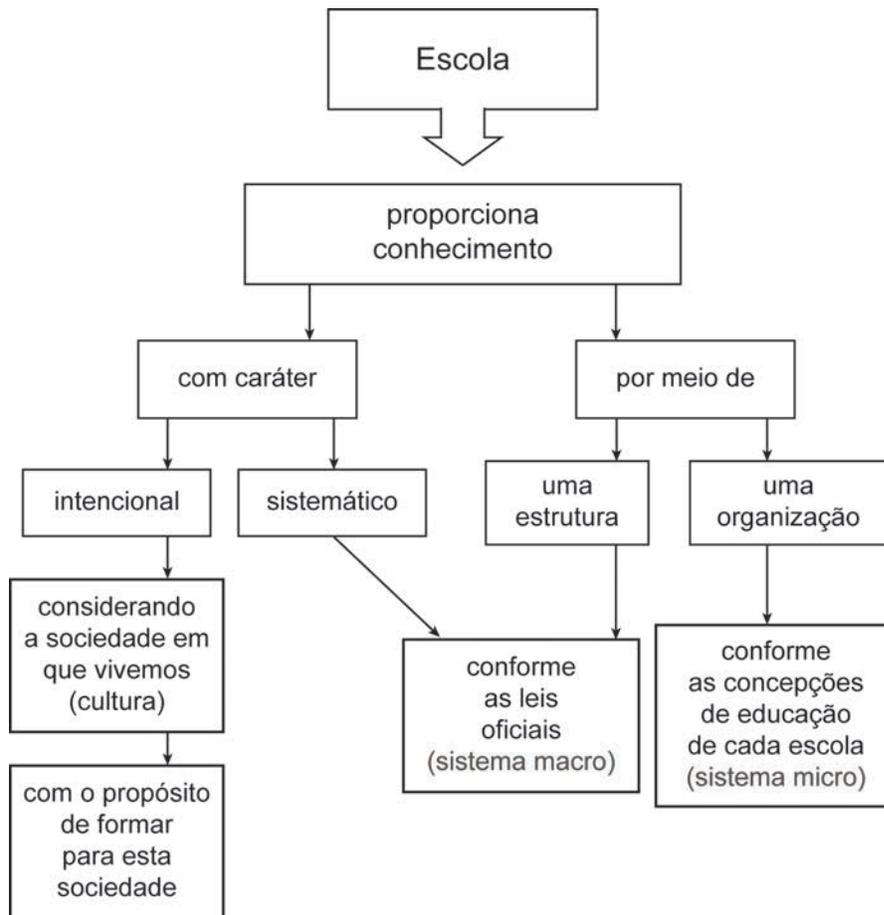


Figura 13 A organização da escola (sistema micro).

3.3 Texto básico para estudo

3.3.1 Educação formal, informal e não formal

A escola faz parte de nossas vidas, e é inquestionável a importância que atribuímos a ela como instituição responsável pela *educação formal*. São vários os fatores que nos fazem pensar a respeito do seu valor para a sociedade, entre eles: sacrifícios de pais e mães em torno da viabilização da educação escolar de seus filhos; preocupação de autoridades intelectuais e políticas com as taxas de evasão e repetência; histórias de luta pela sua democratização, buscando o acesso e a permanência dos estudantes nos bancos escolares como direito, etc.

A importância da escola em nosso meio é um sentimento expresso por todas as camadas da população. Esse elevado grau de importância conferido à escola não pode ser entendido como um mero exagero de quem simplesmente se vê habituado à presença dessa instituição. É, antes, um indicativo de que a escola se faz necessária em nosso meio. De fato, até o advento da sociedade

moderna, a comunidade, a família e a Igreja eram as instituições responsáveis pela formação das jovens gerações. A comunidade se responsabilizava pela transmissão dos valores éticos, e a Igreja cuidava da formação moral das crianças apresentando-lhes as regras morais de convívio e as crenças sociais. A família, por sua vez, encarregava-se da formação profissional.

Era comum, nesse contexto, a reprodução do trabalho do chefe da família, no caso dos meninos, e a preparação para o exercício das tarefas domésticas, no caso das meninas. Entretanto, o desenvolvimento histórico da humanidade – que trouxe consigo a desarticulação dessa sociedade comunitária, a progressiva complexidade das relações sociais, políticas, econômicas e culturais, e a desestruturação da unidade familiar – exigiu a criação de uma instituição com a finalidade específica de preparar adequadamente os novos membros da sociedade.

O papel da escola, para Forquin (1993), define-se em: garantir a transmissão do patrimônio cultural da humanidade às novas gerações. De acordo com o autor, quando se fala em transmissão cultural da educação, cultura significa,

essencialmente, um patrimônio de conhecimentos e competências, de instituições, de valores e de símbolos, constituído ao longo de gerações e característico de uma comunidade humana particular, definida de modo mais ou menos amplo e mais ou menos exclusivo (FORQUIN, 1993, p. 12).

Para Forquin (1993), o que justifica fundamentalmente o empreendimento educativo é a responsabilidade de ter de transmitir e perpetuar a experiência humana considerada como cultura. Assim, esta se refere a tudo aquilo que, ao longo dos tempos, pôde aceder a uma existência pública, comunicável e memorável, cristalizada nos saberes cumulativos e controláveis, nos símbolos inteligíveis, nos instrumentos aperfeiçoáveis, nas obras admiráveis.

Nesse contexto, pode-se vislumbrar que educação e cultura são duas faces recíprocas e complementares de uma mesma realidade: a cultura é o conteúdo, fonte e justificação última da educação. É a educação, no entanto, que garante sua transmissão e perpetuação. Nas palavras de Forquin “[...] a educação realiza a cultura como memória viva, reativação incessante e sempre ameaçada, fio precário e promessa necessária da continuidade humana” (FORQUIN, 1993, p. 14).

Contudo, deve-se salientar que não há uma unidade entre a cultura e a educação. Todo saber de tipo escolar supõe tanto uma seleção na cultura quanto uma reelaboração didática. Isso significa que é preciso considerar inicialmente que a escola não transmite a cultura, pois esta não é um patrimônio unitário e imperiosamente coerente. Também não transmite *uma* cultura ou culturas, mas, no máximo, *algo* da cultura. Como salienta Forquin:

[...] o que se ensina é, então, com efeito, menos a cultura do que esta parte ou esta imagem idealizada da cultura que constitui o objeto de uma aprovação social e constitui de qualquer modo sua versão autorizada, sua face legítima (FORQUIN, 1993, p. 16).

A presença da diversidade humana na sociedade resulta na multiculturalidade, no sentido de que toda cultura é plural. Um comportamento multicultural significa reconhecer o pluralismo cultural, aceitar a presença das várias culturas e desenvolver hábitos mentais e atitudes de abertura e diálogo com essas culturas (GIMENO SACRISTÁN & GÓMEZ, 1998).

Faz-se necessário que o contato do estudante com o patrimônio cultural, no ambiente escolar, obtenha intercessão de dispositivos mediadores. A isto servem os livros e materiais didáticos, os exercícios escolares, o sistema de recompensa e sanções escolares, entre outros.

Se reconhecermos, portanto, que a escola não ensina senão uma parte extremamente restrita de tudo o que constitui a experiência coletiva da humanidade, forçosamente consideraremos que uma parte importante é “esquecida, abandonada ou rejeitada” como conteúdo legítimo a ser ensinado na escola. Como afirma Forquin,

a cada geração, a cada renovação da pedagogia e dos programas, são partes inteiras da herança que desaparecem da memória escolar, ao mesmo tempo que novos elementos surgem, novos conteúdos e novas formas de saber, novas configurações epistêmico-didáticas, novos modelos de certeza, novas definições de excelência acadêmica ou cultural, novos valores (FORQUIN, 1993, p. 15).

Como se pode entender, as práticas desenvolvidas pela escola só podem ser compreendidas frente à finalidade que se atribui a essa instituição. A diferença que se constata nesse âmbito diz respeito fundamentalmente ao compromisso político assumido por aqueles que a compõem.

Conservação e transformação são, portanto, os dois polos que distinguem o compromisso político assumido e que determinam as práticas educacionais que se desenvolvem no cotidiano escolar. Ou seja, a ação pedagógica tem sempre uma intencionalidade – educação formal –, mesmo que esta não esteja explícita nas vozes de seus atores.

Contudo, as mudanças decorrentes do processo de globalização e do avanço tecnológico nos remetem à compreensão de que a escola não tem mais o primado da educação. Admite-se que as pessoas estão num contínuo processo de ensino e aprendizagem.

Nesse contexto, Gohn (2009) procura definir três tipos de educação: a formal, a informal e a não formal. De acordo com a definição da autora (2006), a *educação formal* é a educação sistematizada e transmitida dentro das instituições escolares. É aquela que encontramos nas escolas com conteúdos determinados, tendo, muitas vezes, o professor como o principal responsável pela aprendizagem, tratados em ambientes cheios de normas e regras – sistema escolar.

Já no que se refere à *educação informal*, esta se dá ao longo de sua vida juntamente à família, comunidade, amigos. Esses agentes são, portanto, os principais educadores. Essa aprendizagem é de grande relevância, já que permite o “processo de socialização do indivíduo” (GOHN, 2009, p. 29).

A *educação não formal*, destacada pela autora nesse artigo, é a educação em que se aprende nos espaços coletivos, trocando experiências com outras pessoas. Essa educação se dá em ambiente construído coletivamente, segundo aquilo que é vivido pelo grupo.

Há na educação não-formal uma intencionalidade na ação, no ato de participar, de aprender e de transmitir ou trocar saberes. [...] proporcionando aos indivíduos se tornarem cidadãos do mundo, no mundo (GOHN, 2009, p. 29).

Por fazer parte de um grupo de pessoas, os objetivos dessa aprendizagem são construídos em conjunto. Mas, segundo Gohn (2006), ainda falta formação específica aos educadores, melhor definição de suas funções e objetivos, e principalmente, uma metodologia mais sistematizada para acompanhar o trabalho no dia a dia, assim como uma forma de melhor avaliar seu desenvolvimento. Geralmente ela acontece

com alto grau de provisoriedade, pois o dinamismo, a mudança, o movimento da realidade segundo o desenrolar dos acontecimentos, são as marcas que singularizam a educação não-formal (GOHN, 2009, p. 32).

Gohn (2009) ainda esclarece que a *educação não formal não substitui a formal*, pelo contrário, a primeira serve de complemento para a segunda. Essa complementação se dá por meio de atividades que unem comunidade e escola. Isso acontece por meio dos diferentes espaços escolares, como os colegiados.

Um exemplo desses colegiados é o conselho de escola. O conselho escolar possui um poder de decisão, situado na estrutura institucional, e constitui o âmago do próprio princípio da autonomia da escola, consagrado no artigo 15 da LDB 9.394/96, e é condição essencial para a gestão democrática.

A atribuição do conselho é deliberar, nos casos de sua competência, e “aconselhar” a equipe de direção de escola a respeito das suas ações para que encontre meios adequados às finalidades da escola.

Ele deve situar-se no espaço da defesa dos interesses coletivos enquanto reúne diferentes segmentos – diretores, professores, funcionários, estudantes, pais e outros representantes da comunidade – para discutir, definir e acompanhar o desenvolvimento do projeto político-pedagógico da escola.

Infelizmente, não podemos afirmar que todas as escolas se organizam de forma democrática. Ainda vemos instituições com uma gestão centrada na figura do diretor, que monopoliza as decisões importantes da escola, e até mesmo as reuniões do conselho, fazendo a pauta e não divulgando com antecedência os horários dos encontros.

A condição para que ocorra uma efetiva participação dos sujeitos é que, além de criar espaços de participação – como APM (Associação de Pais e Mestres), Conselho de Escola, Conselho de Classe, entre outros –, haja uma formação desses sujeitos, com a intenção de instrumentalizá-los para que possam contribuir nos processos decisórios da escola e não apenas assistir ou serem assistidos nas decisões tomadas somente pela comunidade escolar (CONTI & LUIZ, 2007).

Para esses autores (CONTI & LUIZ, 2007), é fundamental que haja, na escola, além de um espaço para o exercício da gestão democrática, uma formação instrumental dos sujeitos envolvidos nesse processo, pelo menos naqueles tipos de participação que envolvem conhecimentos específicos como normas, legislação, etc.

Essa formação se daria como uma educação não formal, pois, a partir daí, conseguiríamos compor um colegiado com a participação efetiva de todos, já que todos saberiam do que se tratam os diferentes assuntos abordados – legais, estruturais, organizacionais, pedagógicos, etc. – nas reuniões da escola.

A democratização dos sistemas de ensino e da escola implica o aprendizado e a vivência do exercício de participação e as tomadas de decisões. Trata-se de um processo a ser construído coletivamente, que considera a especificidade e a possibilidade histórica de cada sistema de ensino – municipal, estadual ou federal –, de cada instituição.

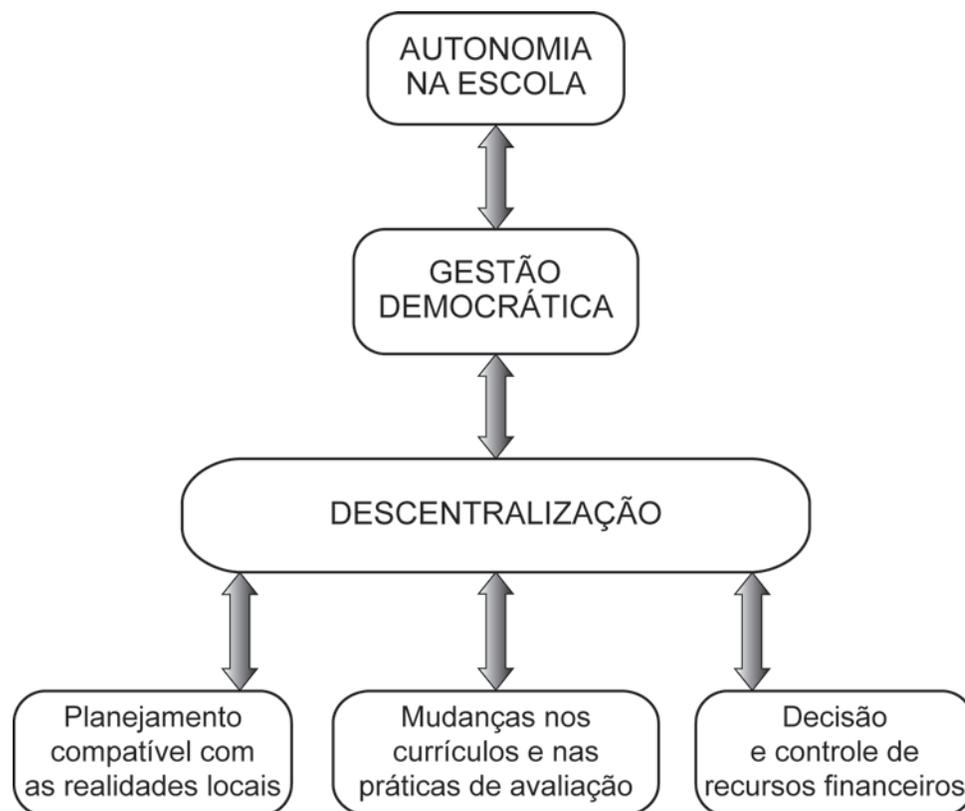


Figura 14 A gestão democrática e a autonomia da escola.

O importante é compreender que, esse processo de gestão democrática, não se efetiva por decreto, portarias ou resolução, mas é resultante, sobretudo, da concepção de gestão e de participação – de espaços que criamos enquanto educadores – dentro do ambiente escolar.

Freire (1991) afirma que o ato de participar está relacionado com a possibilidade de ação da comunidade local e escolar dentro desse ambiente.

O agir é fundamental para estabelecer uma efetiva participação, e quando possibilitarmos aos pais, alunos, professores e funcionários da instituição o desenvolvimento de atividades coletivas, estaremos ampliando o entendimento do significado de participação.

Antonio Cândido (1964), ao analisar a estrutura da escola, já nos acenava que esta não se limita apenas a uma estrutura administrativa regida pelo poder público, na qual existem relações oficialmente previstas, mas na existência de algo mais amplo do ponto de vista das relações sociais que se estabelecem entre seus componentes. Esse algo mais se converte em um diferencial entre as escolas, mesmo que elas sejam regidas por um mesmo código específico de normas – como já vimos na Unidade 2.

Para Libâneo, Oliveira & Toschi (2003), é a cultura organizacional da escola, no conjunto de suas ações, meios e procedimentos, que propicia condições para o alcance da formação da cidadania, valores e atitudes.

As práticas e o comportamento das pessoas na convivência diária de uma organização influenciam na prática e no comportamento dos professores nas salas de aula. Assim, a cultura organizacional influencia o pensar e o modo de agir das pessoas que convivem em um ambiente escolar.

Segundo Nóvoa (1999), as escolas que possuem melhores resultados de avaliação são as que também se relacionam mais intensamente com a comunidade, e essas comunicações se dão por meio da participação de espaços criados:

[...] normalmente, aquelas que conseguem criar as condições propícias a uma colaboração das famílias na vida escolar. É preciso romper, de uma vez por todas, com a ideia de que as escolas “pertencem” à corporação docente. Os pais, enquanto grupo interveniente no processo educativo, podem dar um apoio activo às escolas e devem participar num conjunto de decisões que lhes dizem directamente respeito. Numa perspectiva individual, os pais podem ajudar a motivar e a estimular os seus filhos, associando-se aos esforços dos profissionais do ensino (NÓVOA, 1999, p. 27).

Desse modo, a escola deveria ser a síntese entre a cultura experienciada na cidade, na rua, nas praças, nos pontos de encontro, nos meios de comunicação, na família, no trabalho, etc. – educação informal –, e a cultura formal – educação formal –, que é o domínio dos conhecimentos, das habilidades de pensamento.

Tudo isso mesclado com a educação não formal que oferece, aos alunos e à comunidade de entorno, atividades que proporcionam não só a aprendizagem de conteúdos formais, mas também que levam à transformação pessoal e do coletivo.

3.3.2 Sistema Escolar: os níveis e modalidades da educação

Todas as instituições sociais são estabelecidas para realizar os objetivos propostos pela própria sociedade. A escola tem por objetivo proporcionar educação, com carácter intencional e sistemático, por meio de uma estrutura e de uma organização que são delineadas por este mesmo sistema.

Quando se fala em sistema de ensino, acredita-se que estamos nos referindo a um conjunto de escolas, organizadas em redes municipal, estadual ou federal. Entretanto, como salientam Libâneo, Oliveira & Toschi (2003), a definição de sistema implica a existência de um conjunto de elementos coordenados entre si formando um todo, sem perder sua especificidade.

O significado de sistema extrapola o conjunto de escolas e o órgão administrador que as comanda. Para Saviani (1987), o conhecimento dos problemas educacionais de uma determinada situação histórico-geográfica; o conhecimento das estruturas da realidade e a teoria educacional seriam condições fundamentais para a construção de um sistema educacional.

Como já vimos na Unidade 2, a LDB 9.394/96, no artigo 1º, relata a educação como “um processo da formação humana”; e, no artigo 3º, explicita como princípios: igualdade, acesso e permanência do aluno, liberdade, pluralismo de ideias, gestão democrática, etc. – conceitos sobre os quais devemos refletir melhor para que estes se integrem efetivamente como concepções adotadas pela educação, e pelas escolas.

O Capítulo I dessa LDB fala “Da Composição dos Níveis Escolares” no artigo 21, que dispõe sobre a composição da educação escolar em: I – *Educação Básica*, formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio; II – *Educação Superior*.

Como essa Lei já está em vigor há mais de 10 anos, alguns dos seus artigos, incisos ou parágrafos já foram alterados. Com a Emenda Constitucional 14, de 1996, modificam-se:

- Art. 4, do inciso I, previa que: o Ensino Fundamental deve ser gratuito e obrigatório, inclusive para aqueles que não tiveram acesso em idade própria. Que ficou modificado para: o Ensino Fundamental deve ser gratuito e obrigatório, inclusive sua oferta gratuita para todos aqueles que não tiveram acesso em idade própria.

- No mesmo Art. 4, do inciso II, previa que: a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade até o Ensino Médio. Que ficou modificado para: progressiva universalização do Ensino Médio gratuito.

- No Art. 5, constata-se que é dever dos pais, matricular os menores, a partir dos sete anos, no Ensino Fundamental. Este se modifica com a Lei 11.114/05, que prevê a matrícula dos menores, a partir dos seis anos no Ensino Fundamental.

- O Art. 8 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino (BRASIL, 2007).

Assim, a composição dos níveis escolares, conforme a LDB vigente, fica sob responsabilidade:

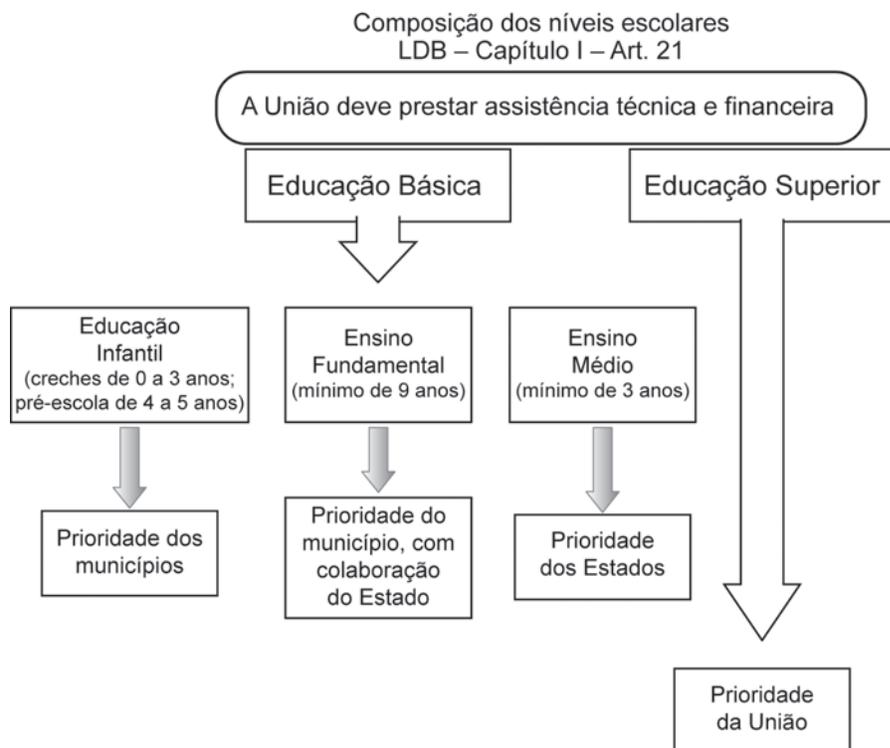


Figura 15 Níveis escolares e os órgãos responsáveis.

Modalidades de Ensino (segundo PNE):



Figura 16 As modalidades de ensino no Brasil.

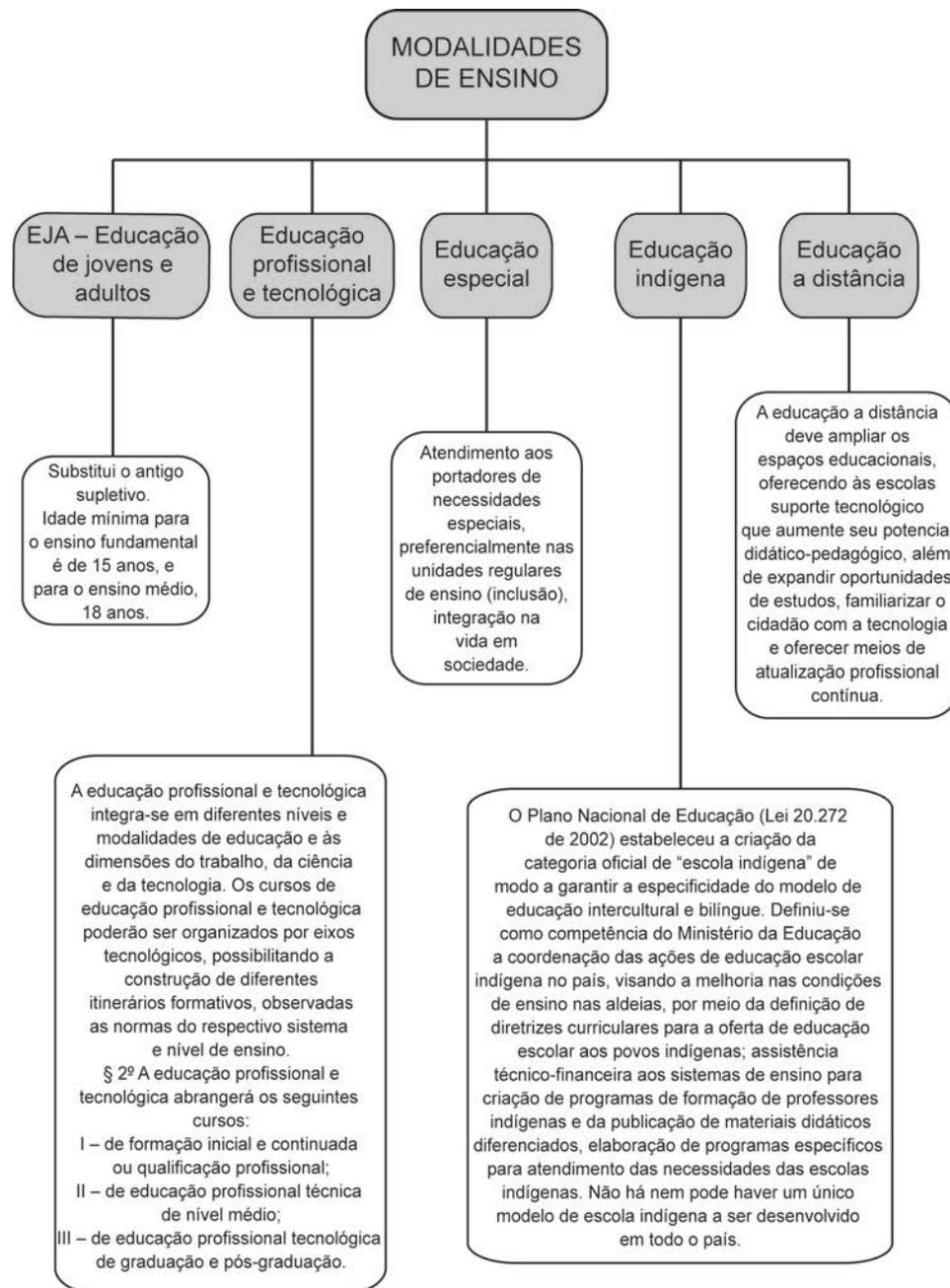


Figura 17 As modalidades de ensino e suas características.

Não se compreende o funcionamento da escola apenas por aquilo que vemos, ao que aparece mais diretamente à nossa observação – a legislação, as formas de gestão, as reuniões, a elaboração do projeto pedagógico e do currículo, as relações sociais entre os integrantes da escola, etc. Há todo um mundo de significados, valores, atitudes, modos de convivência, formas de agir e resolver problemas, que vão definindo uma cultura própria de cada escola, que, por sua vez tende a permanecer oculta.

A organização e os processos de gestão, incluindo a direção, assumem diferentes significados conforme a concepção que se tem dos objetivos da educação em relação à sociedade, e à formação dos alunos. Por exemplo: uma concepção tecnicista de escola centralizada nas mãos de técnicos. Ou uma concepção democrático-participativa, que estaria voltada para uma gestão participante, com tomadas de decisões coletivas.

Assim, podemos conceber duas maneiras teóricas de ver a educação:

Entendendo que a administração escolar realiza-se no contexto de uma organização, o sentido mais amplo desta seria o de reunir pessoas, que interagem entre si e que operam por meio de estruturas e processos organizativos próprios, a fim de alcançar os objetivos da instituição.

O centro de referência (a função) da escola é propiciar critérios e estratégias de qualidade sabendo o que os alunos aprendem, como aprendem e em que grau são capazes de pensar e atuar com o que aprendem.

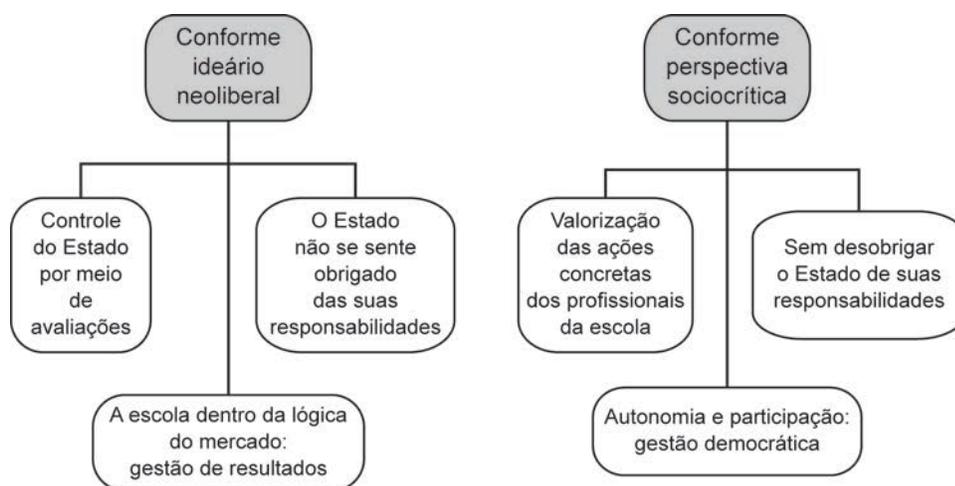


Figura 18 Concepções teóricas de educação.

Outra questão importante é a construção da identidade profissional do professor, que está sujeita à boa parte das formas de organização do trabalho escolar. Em especial, depende de uma boa estrutura de coordenação pedagógica, em que propicie uma escola de qualidade, propondo e gerindo o projeto pedagógico, articulando o trabalho de vários profissionais, liderando a inovação e favorecendo a constante reflexão na prática e sobre a prática.

Os professores necessitam ter consciência das determinações sociais e políticas, das relações de poder implícitas nas decisões administrativas e pedagógicas do sistema e de como elas afetam as decisões e ações levadas a efeito nas escolas e nas salas de aula.

Funcionar bem para melhorar a aprendizagem: os estabelecimentos escolares se diferenciam entre si pelo grau em que conseguem promover a aprendizagem de seus alunos. É razoável, pois, inferir que as escolas precisam ser melhor organizadas e bem administradas para melhorar a qualidade da aprendizagem escolar dos alunos.

Outro fator relevante é a autonomia escolar, implicando uma gestão descentralizada, em que a escola executa um planejamento compatível com as realidades locais, aplica processos de tomada de decisões sobre problemas específicos, introduz mudanças nos currículos e nas práticas de avaliação, decide sobre a utilização e controle de recursos financeiros.

Uma escola bem organizada e gerida é aquela que cria e assegura condições organizacionais, operacionais e didático-pedagógicas que permite o bom desempenho dos professores em sala de aula, de modo que todos os seus alunos sejam bem-sucedidos em suas aprendizagens. Estudos mostram que o modo de funcionamento de uma escola faz diferença nos resultados escolares dos seus alunos.

3.4 Considerações finais

Nesta unidade percebemos que, apesar de possuírem uma estrutura padrão, as instituições escolares têm identidades próprias, com caráter autônomo, ou seja, uma cultura interna que as diferenciam, a qual varia de acordo com as negociações que se desenvolvem entre normas de funcionamento determinadas pelo sistema, como percepções, valores, crenças, ideologias, bem como interesses de sua equipe, dos alunos, pais e comunidade.

Para Teixeira (2002), cultura é o elo que une sistemas simbólicos, códigos, normas e as práticas simbólicas cotidianas, que interagem pela reapropriação e reinterpretação daquilo que constitui a memória social.

A organização escolar também representa outro aspecto relacionado às particularidades de cada instituição, no qual os membros são atores das realizações e mudanças que ocorrem. Dessa forma, a cultura organizacional escolar, bem como de qualquer outra organização, compõe-se por diversos elementos que condicionam sua dinâmica interna e integram aspectos de ordem histórica, ideológica, sociológica e psicológica.

De acordo com Nóvoa (1999), a análise a ser feita das características organizacionais da escola deve ser efetuada por meio de um olhar político e simbólico, sem o qual a análise se torna uma descrição apenas funcionalista dos aspectos envolvidos. Segundo esse autor, os estudos sobre a organização

escolar costumam se valer de três categorias: *estrutura física* (dimensão da escola, recursos materiais, número de turmas, edifício escolar, organização dos espaços, etc.); *estrutura administrativa* (gestão, direção, controle, inspeção, tomada de decisão, pessoal docente e auxiliar, participação das comunidades, relação com as autoridades locais e centrais, etc.); e *estrutura social* (relações entre alunos, professores e funcionários, responsabilização e participação dos pais, cultura organizacional da escola, clima social, etc.).

Nóvoa (1999) divide os elementos da cultura organizacional em *zona de visibilidade* e *zona de invisibilidade*. Na zona de visibilidade estão as manifestações verbais e conceituais, a saber: os objetivos da escola, currículo, linguagem, metáforas, histórias, heróis, estrutura, etc. Essa categoria compreende elementos que precisam ser documentados, escritos, mas também abarcam a linguagem utilizada na escola, as metáforas utilizadas para justificar as atitudes tomadas e as histórias e personagens que passam a funcionar como referência social. Há também as manifestações visuais e simbólicas, entre as quais a arquitetura e equipamentos, artefatos e logotipos, lemas e divisas, uniformes e a imagem exterior; são elementos que têm forma material, que permitem sua identificação com a escola. São os elementos que influenciam o comportamento dos atores educacionais, que vão desde as ações normais da escola até os rituais e cerimônias que fazem parte da vida da escola, incluindo-se aqui as normas e regras assumidas pelas pessoas e os papéis que elas representam na escola.

Mas são os pressupostos invisíveis que compreendem os valores, crenças e ideologias que perpassam a escola, dão significado às suas ações, e definem sua visão, sua forma de leitura e atuação na sociedade. Nas palavras de Nóvoa:

No essencial, encontram-se nesta zona de invisibilidade social os elementos-chave das dinâmicas instituintes e dos processos de institucionalização das mudanças organizacionais (NÓVOA, 1999, p. 31).

Dentro dessas categorias, Cândido (1964) analisa a escola como grupo social, afirmando que cada unidade escolar possui características particulares devido às interações que acontecem dentro dela, ou seja, sua socialização interna, que ocorre entre os alunos (imaturos) e os professores, administradores (adultos). Para o autor, a compreensão do educador de que o ambiente escolar não é apenas um local de ensino, e sim, de interações e trocas entre seus membros, lhe permite ter uma visão mais ampla dos acontecimentos da instituição e uma possibilidade maior no que se refere à sua prática educativa. A prática interna da escola estabelece normas e valores próprios, mas também depende de regras externas.

Para Cândido (1964), a escola se organiza em formas de agrupamento, em grupos de idade, sexo, grupos associativos, por *status* e grupos de ensino. A idade dos integrantes da escola, bem como professores, alunos, administradores, entre outros, tem relativa importância no que diz respeito à organização. A idade também reflete nas interações e comportamentos desses integrantes, ou seja, os alunos, por serem mais jovens, têm diferentes pontos de vista dos docentes, devido às preferências e formas de sociabilidade.

Assim, nesta unidade, buscamos entender melhor a estrutura e a organização da escola em seu cotidiano, ou seja, seu sistema micro. Evidenciamos que existem diferentes formas de cultura organizacional – como um sistema micro – na escola e que sua organização depende das opções que os profissionais da educação – gestores, coordenadores e professores – juntamente com os funcionários da escola e sua comunidade de entorno fazem. Assim, buscou-se apontar alguns aspectos relevantes a serem observados na relação entre a escola, a comunidade de entorno e os próprios profissionais da educação.

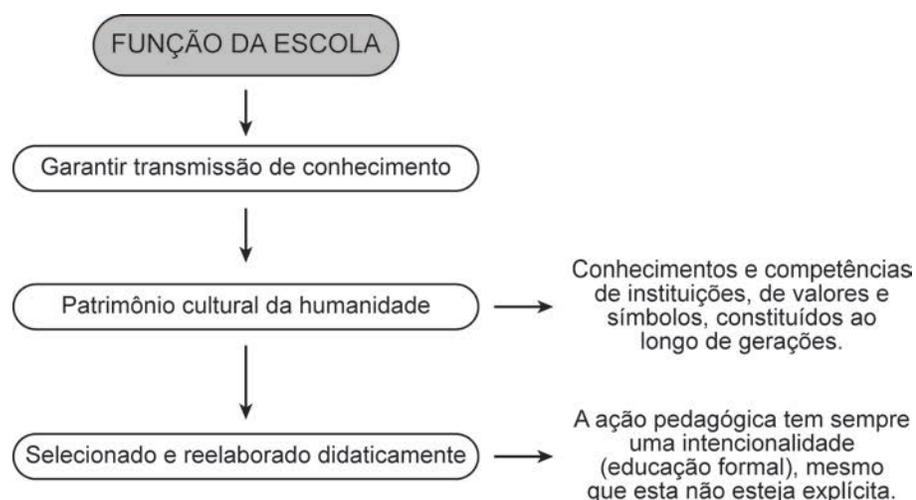


Figura 19 Papel da escola: educação formal.

Verificamos também a diferença entre *educação formal* – a educação sistematizada e transmitida dentro das instituições escolares –, *educação informal* – esta se dá ao longo de sua vida juntamente à família, comunidade, amigos – e *educação não formal* – a educação em que se aprende nos espaços coletivos, trocando experiências com outras pessoas.

E na perspectiva da educação formal, sistematizada, segundo a LDB 9.394/96, focalizamos a atuação do Sistema Escolar atualmente, com os níveis e modalidades da educação.

Como professores, devemos reconhecer e compreender as relações entre o espaço escolar – dentro da escola e da sala de aula, o *sistema micro* –, o

sistema de ensino – *sistema macro* – e o sistema social mais amplo, como responsáveis pela formação intelectual, afetiva e ética dos alunos.

3.5 Estudos complementares

3.5.1 Saiba mais

Para aprofundar os estudos e os assuntos discutidos na unidade consulte os sites indicados:

- **Emenda Constitucional 14 de 1996:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>
- **Lei 11.741:** <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm>

3.5.2 Outras referências

BARROSO, J. *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Cadernos de organização e gestão curricular. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1999.

BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992. (Coleção Primeiros Passos).

FERREIRA, N.; AGUIAR, M. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

GANDIN, D. *A prática do planejamento participativo*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

GOHN, M. G. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 27-38, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.org>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2002.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO EDUCATIVA. *A Educação Básica no governo Lula: um primeiro balanço*. 2006. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/Educacao_basica_no_governo_Lula.pdf>. Acesso em: 08 out. 2008.
- ARENDT, H. *As origens do Totalitarismo*. 2. ed. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BOBBIO, N. *Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Elsevier-Campus, 2004.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. 4. ed. Brasília, 2007.
- CÂNDIDO, A. A estrutura da escola. In: PEREIRA, L.; FORACCHI, M. M. *Educação e sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1964. v. 16, p. 449.
- CONTI, C.; LUIZ, M. C. *O papel dos conselhos de escola no sistema municipal de ensino*. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 30. Caxambu. *Anais...* Caxambu, 2007.
- CURY, J. Políticas inclusivas e compensatórias na Educação Básica. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005.
- FORQUIN, J. C. *Escola e Cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar*. Tradução de Guacira L. Louro. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.
- FREIRE, P. *A educação na Cidade*. São Paulo: Cortez, 1991.
- GIMENO SACRISTÁN, J.; GÓMEZ, A. I. P. *Compreender e transformar o ensino*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.
- GOHN, M. G. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 27-38, jan./mar. 2006. Disponível em: <www.scielo.org>. Acesso em: 10 abr. 2009.
- HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação: da Tecocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.
- LIBERATI, W. D. (Org.). *Direito à Educação: uma questão de Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- _____. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- LUIZ, M. C. *Carreira Ocupacional e formação do técnico de Ensino Médio: percepção dos egressos*. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 1999.
- MARTINS, V. *Direito na educação nas constituições brasileiras*. São Paulo, 2002. (mimeo.). Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/textos/x/11/99/119/DN_Direito_da_educacao_nas_constituicoes_Brasileiras.doc>. Acesso em: 16 jun. 2008.

- MEDEIROS, M. J. S. P. *O acesso ao Ensino Fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.
- NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (Org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1999.
- PACHECO, J. A. Políticas curriculares descentralizadas: Autonomia ou recentralização? *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 73, dez. 1999.
- ROMANELLI, O. O. *História da Educação no Brasil: 1930/1973*. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação/Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (SEE/CENP). *Legislação de Ensino Fundamental e Médio – Estadual*. São Paulo, 2001. v. 28, p. 43-137.
- SAVIANI, D. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1987. (Coleção Educação Contemporânea).
- _____. *A nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas*. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2000. (Coleção Educação Contemporânea).
- SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- SILVA, T. T. As novas tecnologias e as relações estruturais entre educação e produção. *Cadernos de Pesquisa*, n. 87, nov. 1993.
- TEIXEIRA, L. H. G. A organização escolar percebida em sua dimensão cultural. In: _____. *Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas*. Campinas: Autores Associados, 2002. p. 39-63.
- WOOD, E. Democracia: A ideologia do império. *Educação e Cidadania*, Campinas, v. 5, 2006.
- ZUTTIN, M. A. S. *Entre o dito e o feito: a garantia de permanência dos alunos no ensino fundamental nas escolas estaduais do município de Araras-SP*. 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

Referências consultadas

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.
- _____. MEC/Conselho Nacional de Educação – Conselho Pleno – Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2008.
- _____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, 16 jul. 1990. p. 13563. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 03 out. 2008.
- HERKENHOFF, J. B. *Constituinte e Educação*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- SAVIANI, D. (Org.). *O legado educacional do século XX no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2005.

SOBRE OS AUTORES

Maria Cecília Luiz

A Profa. Dra. Maria Cecília Luiz é graduada em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em São Carlos (SP), cursou o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação na mesma universidade e doutorou-se em Educação Escolar na Faculdade de Ciências e Letras (FCL) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), *campus* Araraquara (SP). É professora adjunta do Departamento de Educação (Ded) da UFSCar, *campus* São Carlos, e faz parte do PPGE (Programa de Pós-Graduação em Educação), com pesquisas na área de Gestão Escolar e Políticas Públicas.

Flávio Caetano da Silva

O Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva é graduado em Licenciatura em Pedagogia pela Universidade Estadual de Campinas (FE-Unicamp), em Campinas (SP), e em Licenciatura em Geografia pela Faculdade de Estudos Sociais de Limeira (Faesli), em Limeira (SP). Cursou o mestrado em Educação na FE-Unicamp e doutorado em Educação na FE-USP, São Paulo (SP). É professor adjunto do Departamento de Educação da UFSCar, *campus* São Carlos, e desenvolve pesquisas na Área de Política e Gestão da Educação com ênfase em financiamento da Educação. Atualmente é coordenador do curso de Licenciatura em Pedagogia matutino da UFSCar.

