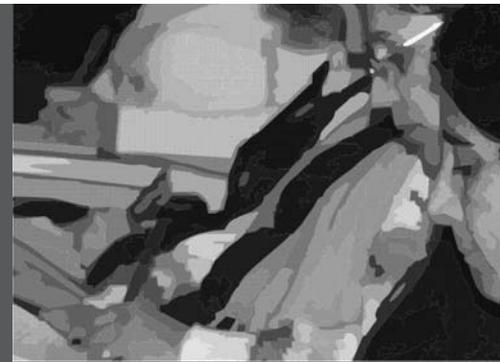


emQuestão 4



O Plano de *Desenvolvimento* da Educação

Coordenação editorial: Mariângela Graciano

Autores: Carlos Jamil Cury, Elizabete Ramos, Fernando Luiz Abrucio, Helena Costa Lopes de Freitas, José Marcelino Pinto, Márcia Ângela Aguiar, Maria Beatriz Luce, Maria Virgínia de Freitas, Mozart Neves Ramos, Nalu Farenzena, Otaviano Helene, Pedro Pontual, Raimundo Moacir Mendes Feitosa, Reynaldo Fernandes, Roberto Franklin de Leão, Romualdo Portela de Oliveira e Sérgio Haddad.

Revisão: Carmem Cacciacarro, Elizabete de Oliveira e Marina Gonzalez

Diagramação: SM&A Design

Iniciativa:

Ação Educativa - Observatório da Educação
Rua General Jardim, 660 – 01223-010 – São Paulo-SP
observatorio@acaoeducativa.org
T: 11 3151 2333 R: 130

Parceria:



Apoio Institucional:
EED

Apoio:



O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) / Mariângela Graciano
(coordenadora). – São Paulo : Ação Educativa, 2007. – (Em Questão, v. 4)

ISBN 85-863-8214-7

1. Educação e Estado – Brasil 2. Leis e legislação – Educação I.
Graciano, Mariângela. II. Série

CDD – 379.81

Ficha catalográfica (Waltemir Nalles – CRB 8-7028)

	Apresentação	05
PARTE 1	Centralidade na educação básica	
	O regime de colaboração intergovernamental <i>Maria Beatriz Luce e Nalú Farenzena</i>	09
	Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade <i>Carlos Jamil Cury</i>	14
	O financiamento das ações propostas <i>José Marcelino Pinto</i>	16
PARTE 2	Formação de pessoas jovens e adultas	
	Os IFETs e a formação técnico-profissional <i>Otaviano Helene</i>	19
	A invisibilidade da juventude <i>Maria Virgínia de Freitas</i>	22
	Os desafios da educação de jovens e adultos <i>Sérgio Haddad</i>	25
PARTE 3	Qualidade da educação	
	O IDEB: monitoramento objetivo da qualidade dos sistemas a partir da combinação entre fluxo e aprendizagem escolar <i>Reynaldo Fernandes</i>	29
	Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem <i>Romualdo Portela de Oliveira</i>	32
	A utilização dos indicadores na gestão municipal <i>Raimundo Moacir Mendes Feitosa</i>	35
PARTE 4	Profissionais da educação	
	Política de formação de professores: o que muda nas esferas nacional e locais <i>Márcia Ângela da S. Aguiar</i>	39
	Profissionais da educação: remuneração, piso nacional e mecanismos de premiação <i>Helena Costa Lopes de Freitas</i>	43
	Os trabalhadores em educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação <i>Roberto Franklin de Leão</i>	46
PARTE 5	Gestão e participação – o papel dos diferentes atores	
	Possibilidades e limites da participação <i>Pedro Pontual</i>	49
	Coalizão educacional no Brasil: importância e condições de sucesso <i>Fernando Luiz Abrucio</i>	52
	De que participação estamos falando? <i>Elizabete Ramos</i>	56
	Uma construção longa e participativa <i>Mozart Neves Ramos</i>	59

Apresentação

O PDE em debate

No mês de março de 2007 o MEC divulgou as linhas gerais do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. Em abril, foram lançadas estratégias e um conjunto de atos normativos para implementar algumas das ações previstas. O documento definitivo, de acordo com o Ministério, ficou para setembro.

Em meio às inúmeras informações, opiniões e interpretações colocadas na cena pública, a Ação Educativa considerou a necessidade de elucidar e qualificar o debate, sem torná-lo unilateral, dada a sua dimensão e importância. Assim, nos dias 25 e 26 de junho foi realizado um seminário, em parceria com o CENPEC, que reuniu mais de 200 pessoas de 35 cidades de 7 estados. Estiveram presentes principalmente gestores municipais de educação, pesquisadores e professores universitários, evidenciando a carência de informações e espaços para analisar aquela que deve ser a principal ação do segundo mandato do governo Lula na área da educação.

Pautada naquele evento, esta publicação traz alguns dos aspectos e polêmicas debatidos na ocasião por pesquisadores, ativistas e gestores públicos, que se dispuseram a discutir e refletir sobre o PDE, mesmo com todas as limitações de acesso a informações. O objetivo é estimular a democratização e a pluralidade no debate sobre educação, contribuindo assim com a participação informada da sociedade na construção da educação pública, universal e de qualidade.

5

O que é o PDE

Sem um documento-base até o momento desta publicação, o PDE se traduz e se apresenta em uma série de ícones – 40 ao todo –, dispostos na página eletrônica do MEC. Cada um deles dá acesso a um pequeno texto, produzido pela assessoria de comunicação, descrevendo a ação, programa ou atividade. Algumas dessas medidas foram instituídas por decretos formulados pela Presidência da República. Outras já eram desenvolvidas, e outras ainda foram recentemente formuladas fora do PDE e a ele incorporadas posteriormente.

Tais iniciativas não foram anunciadas simultaneamente. Ao contrário, foram sendo disponibilizadas paulatinamente. Ao longo desses cinco meses de existência, o PDE, ou melhor, a página eletrônica do MEC que abriga suas ações, foi alterada muitas vezes.

O número de ações e medidas variou. Também suas explicações. Os gestores do MEC expuseram o Plano em diferentes locais, para diferentes públicos, sem nunca entregar um documento-base, único, que permitisse conclusões ou análises definitivas.

Em 24 de agosto, quando recebeu as organizações que compõem o comitê diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o ministro Fernando Haddad defendeu a estratégia: a fluidez que marca a construção do PDE permite constantes e permanentes reformulações, adendos, incorporação de demandas de setores da sociedade civil. O que muitos consideraram fragilidade, para o ministro é uma forma democrática de construção de políticas públicas.

Sua afirmação é, no mínimo, ousada frente às críticas que o MEC recebeu justamente por não ter viabilizado um processo de debate público para a formulação do Plano. Inúmeras foram as ausências nas conversas, mas uma foi particularmente significativa: os profissionais da

educação ficaram totalmente alheios à formulação das medidas do PDE.

É verdade que centrais sindicais e associações de classe discutiram a aprovação do piso salarial nacional, uma das medidas do PDE que até 20 de setembro não tinha sido aprovada no Congresso Nacional. No entanto, os profissionais das redes públicas não tiveram canais de diálogo, ou mesmo consulta na concepção e no debate das suas linhas principais. Ao contrário, marcou presença no MEC a articulação Compromisso Todos pela Educação, que reúne setores da sociedade civil, entre eles, destacadamente, empresários. A sinergia entre MEC e o grupo foi tão intensa que o termo de compromisso formulado para a adesão de municípios, em troca de apoio técnico e financeiro do MEC, foi batizado com o mesmo nome.

O grupo emprestou o nome e também as metas a serem perseguidas. Para profundo dissabor de amplos setores da sociedade que participaram da formulação do Plano Nacional de Educação – PNE, as metas ali previstas não foram consideradas para a formulação do PDE.

O MEC se defende. Alega que as metas do PNE têm caráter quantitativo, enquanto o PDE é voltado à qualidade da educação. Como apontado por alguns autores ao longo desta publicação, isto não corresponde à realidade. Mas o Ministério também afirma que o PNE não foi esquecido, tanto que será pauta da Conferência Nacional de Educação, que acontecerá no primeiro semestre de 2008.

O abandono das metas anteriormente traçadas causou polêmica. O balanço das metas do PNE deveria ter orientado a formulação do Plano, que deveria ter sido debatido na Conferência, que por sua vez deveria ter acontecido no primeiro mandato do Governo Lula, conforme reivindicavam as entidades e pessoas que compõem a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e outros setores da sociedade civil.

A inversão da lógica é lamentável, pois, ao assumir metas cujos resultados serão avaliados em 2022, o MEC perdeu a oportunidade de estimular a avaliação sobre a adequação das políticas e ações implementadas pelo Estado na última década. Não seria julgar governos, mas avaliar políticas de Estado. Ao substituir as metas, prorrogou por 15 anos o momento desta avaliação.

Esta atitude é desalentadora, afinal, nada garante que em 2022 o governante de plantão faça o balanço das novas metas e, assim, vamos empurrando para o futuro a responsabilidade de avaliar o acerto, ou não, das políticas educacionais.

Gestão e participação

Alguns textos desta publicação afirmam: não é um plano, mas um alinhavado de iniciativas. Outros denunciam: não há recursos suficientes para concretizar as ações anunciadas. Há os que reconhecem a importância, mas reclamam a universalização das medidas. De maneira geral, todos concordam que é difícil avaliar um plano que não possui texto-base, mas ninguém nega a importância histórica, de o MEC chamar para si a responsabilidade de atuar de forma mais incisiva na indução de uma educação básica de qualidade.

Nesse sentido, foi surpreendente a formulação do Termo de Compromisso Todos pela Educação, destinado a selar a atuação conjunta entre Governos Federal e Municipais, na gestão da educação. Tão surpreendente quanto polêmico, o Termo vem dividindo opiniões e suscitando embates acalorados. Seria uma forma de o MEC apoiar os municípios socioeconomicamente vulneráveis, ou um mecanismo que enfraquecerá ainda mais as já tão tênues instâncias locais de formulação de políticas educacionais? É difícil entender, por exemplo, o porquê da criação de um novo Comitê de Mobilização, anunciado como o instrumento para a participação da sociedade civil no acompanhamento da implementação do Plano, quando já existem os conselhos de gestão das políticas educacionais.

O debate sobre gestão ganhou força e ocupou espaço na mídia por outra vertente. Entre março e junho de 2007, os jornais ficaram repletos de declarações elogiosas que atribuíam ao PDE um esforço de melhorar a qualidade do ensino mediante um sistema de recompensas e punições ao desempenho dos educadores. Saudaram o Plano como a chegada da gestão empresarial à educação.

Pesquisas produzidas por fundações empresariais e realidades de outros países foram tomadas como exemplo para comprovar que os problemas da educação no Brasil não estão vinculados à falta de recursos, mas sim a falhas na gestão. Na mesma toada, artigos e análises foram publicados para anunciar que o professorado não é mal remunerado e que seu desempenho é ruim, por falta de mecanismos de avaliação e punição.

Nesse contexto, as ações de avaliação, acompanhamento e assessoria previstas no PDE foram interpretadas como mecanismos de controle que visariam, sobretudo, premiar os profissionais cujos índices de aproveitamento dos alunos fossem satisfatórios, e punir os demais.

O MEC, por sua vez, refuta essa interpretação. Afirma que tais mecanismos têm por objetivo identificar dificuldades e atuar, em colaboração com os educadores locais, para sua superação.

Quem já aderiu

Desde seu lançamento e o anúncio do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o PDE perdeu o destaque que recebeu inicialmente da imprensa nacional, apesar de o Ministro da Educação e equipe terem visitado doze estados (Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) em pouco mais de quatro meses. O objetivo da chamada “Caravana da Educação” é apresentar as propostas a prefeitos, estimulando a assinatura do plano de metas do Compromisso Todos pela Educação. Até o momento, cerca de 3 mil municípios aderiram.

De acordo com informações oficiais, divulgadas pela página eletrônica do MEC, os 1.242 municípios com pior desempenho no IDEB têm sido estimulados a participar e já começaram a receber a visita dos 80 especialistas contratados pelo MEC para ajudar os gestores locais a planejar ações para a melhoria da qualidade da educação. As visitas acontecerão até abril de 2008. A maioria dos municípios (820) está localizada na região Nordeste.

Além disso, o MEC identificou que as capitais e grandes cidades brasileiras, em geral, tiveram um baixo desempenho no IDEB. Para isso, criou um grupo de trabalho para que os gestores de 106 cidades com mais de 200 mil habitantes “troquem experiências e debatam temas relacionados à gestão e às ações do Plano de Desenvolvimento da Educação”. O grupo reuniu-se três vezes e, além de debates gerais sobre o diagnóstico da educação nestas localidades, houve um encontro específico para debater formas democráticas para a escolha das direções de escolas.

Outros municípios que estão entre os dois grupos acima, também podem aderir ao Compromisso. Nesses casos, a contrapartida do MEC pode ser apoio técnico e até financeiro, de acordo com a avaliação da situação, mas está descartada a atuação dos consultores do MEC nessas localidades.

Financiamento

O primeiro plano deste governo para a educação básica não é para todos. Foi focalizado, num primeiro momento, nos municípios mais pobres. As razões para a ausência da universalidade, qualidade essencial às políticas públicas, é a falta de recursos – ou melhor, a insistência do Governo Federal em não aportar mais recursos para a educação, conforme

determinava o Plano Nacional de Educação, aprovado pelo Congresso Nacional.

Em 2007, a verba destinada à implementação do PDE foi de R\$ 1 bilhão para distribuição entre os municípios que aderirem ao plano de metas. Certamente estes recursos terão impacto sobre a realidade dos municípios atendidos, sobretudo se considerarmos que são os mais pobres do país. No entanto, os valores são muito insuficientes para superar os desafios que cercam a universalização da educação básica de qualidade. Se tudo der certo, o PDE terá feito avançar o processo de inclusão da população brasileira à escola de qualidade, mas muitos milhares ainda ficarão de -ente os municípios mais pobres, portanto os que mais necessitam de complementação de verbas federais, eram os que não conseguiam acessar os programas de transferência de recursos, administrados pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação – FNDE. Isto porque lhes falta competência técnica, ou informação, para formular os projetos exigidos.

Críticas e alternativas

O tom das análises feitas durante o seminário organizado pela Ação Educativa foi bastante crítico entre a diversidade das pessoas convidadas; e esta perspectiva está expressa nos artigos que vêm a seguir. Porém, tanto por parte dos expositores, quanto do público, a crítica veio acompanhada de proposições e alternativas.

Assim, a Ação Educativa considera ter atingido seus objetivos na organização do evento. Tal como os participantes, sua equipe tem procurado analisar, criticar e valorizar o que considera positivo no PDE, como é papel da sociedade civil. Tece críticas em relação a algumas ações e também quanto ao seu processo de formulação, conforme apontado ao longo deste texto. No entanto, reconhece a importância da iniciativa e crê no êxito de algumas das medidas propostas.

Sobretudo, saúda o fato de o MEC admitir que a extrema desigualdade que marca a sociedade brasileira determina também a exclusão na educação, daí a necessidade de aportar mais recursos nas localidades mais pobres.

Porém, tais esforços terão resultados modestos se a lógica da superação das desigualdades, por meio da distribuição de recursos, ficar restrita à educação. É preciso que essa orientação seja transversalizada para todas as instâncias de governo, tornando-se princípio de Estado. Caso contrário, o PDE será apenas mais uma ação, de mais um governo.

O regime de colaboração intergovernamental

Maria Beatriz Luce e Nalú Farenzena

Este texto trata das medidas previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um conjunto de programas e ações desenhado pelo Ministério da Educação (MEC) e divulgado no primeiro semestre de 2007. Destacaremos, em nosso olhar sobre o PDE, o tema da assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, relacionando-o a dois princípios ou estratégias que perpassam muitas das ações previstas: a descentralização e o regime de colaboração intergovernamental na oferta educacional.

Descentralização e regime de colaboração são termos que têm sido recorrentemente utilizados em anos recentes como caracterizadores da política educacional brasileira, seja aquela enunciada no ordenamento constitucional-legal, seja a traçada em programas, projetos e ações governamentais.

Podem ser consideradas expressões de plural e controversa definição, uma vez que se inscrevem na análise de campos por natureza expostos a profundas contendas: a política e as políticas públicas. Dados os limites deste texto, não é possível esmiuçar e confrontar conceitos, pelo que optamos por expor algumas delimitações dos termos, no intuito de discutir, ainda preliminarmente — ou seja, em tese, porque apenas com base nos documentos oficiais recentemente divulgados —, as relações intergovernamentais no financiamento da educação básica no âmbito do PDE.

Assim, começamos com algumas definições, para, na seqüência, tratarmos do plano de metas Compromisso Todos pela Educação, uma política do PDE a ser destacada pelo seu escopo abrangente e por ensejar inflexões em bases das relações intergovernamentais na área da educação.

Descentralização e regime de colaboração intergovernamental: autonomia, interdependência e complementaridades

Muitas vezes nos referimos à descentralização como processo, ou como movimento que distancia um objeto de um ponto definido como centro. Reportando-nos ao regime federativo brasileiro, o centro poderia ser o Governo Federal ou um governo estadual. Como movimento, a descentralização seria a transferência de responsabilidades e atribuições de um território mais abrangente em direção a governos estaduais e/ou municipais. Se pensarmos, contudo, na oferta das etapas que hoje constituem a educação básica, tal imagem fica comprometida, uma vez que tem uma gênese não-centralizada, quer dizer, com grande parte da responsabilidade diretamente assumida pelos estados e municípios. Esse contexto histórico deve ser levado em conta para que possamos compreender o significado do termo e das propostas de descentralização da educação das últimas décadas.

Isto posto, voltando à idéia de movimento, podemos especificar a descentralização como estadualização (transferência de responsabilidades do Governo Federal para os estados) ou como municipalização (transferência de responsabilidades do Governo Federal ou de um governo estadual para os municípios). De modo complementar, segundo Almeida (2005), a descentralização intergovernamental pode ocorrer por meio da transferência de capacidade fiscal

e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios ou, ainda, mediante a transferência aos estados e/ou municípios da responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas definidas no nível federal.

É oportuno observar que a opção política pela descentralização no Brasil, consagrada na Constituição de 1988, vincula-se à estrutura conferida à federação brasileira e, portanto, não resulta de opções políticas de um governo (Afonso, 2004). Tal ressalva, contudo, não exclui a possibilidade de implementação de políticas setoriais que, concebidas numa das esferas aqui tomadas como “centro”, submeta ou induza estados e/ou municípios à sua execução.

Compreendemos que ao tratarmos da descentralização na área da educação devemos associá-la a outra declarada diretriz da institucionalidade do(s) sistema(s) educacional(ais), a de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração.

Com efeito, a Constituição Federal dispõe que as esferas de governo devem não somente organizar seus próprios sistemas de ensino, mas fazê-lo em regime de colaboração, o que também ficou consagrado na Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Os sistemas de ensino previstos são o federal, os dos estados e os dos municípios. Assim sendo, o regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria, a saber, o projeto nacional de educação. Como tal, também será, legitimamente, uma estratégia de que podem se valer cada um e todos os entes federados para realizar seus deveres educacionais próprios, porque é cláusula precedente à sua autonomia.

Na realidade, esse regime de colaboração não pode ser concebido e praticado apenas como uma mera relação estabelecida entre governantes, que poderia ser eventual, temporária, episódica e precipuamente voluntária. Se os entes federados têm de dispor de sistemas de ensino em regime de colaboração, tem-se a concepção de que aqueles e estes fazem parte de um mesmo todo, de uma tessitura de complementaridades. Isto posto, a organização descentralizada ou os movimentos de descentralização na área educacional governam-se pelo princípio de um labor em comum, uma operação em conjunto (co-operação) que supõe assimetria entre os sistemas; mas também que todos são indispensáveis entre si, cumprem suas respectivas funções e as do conjunto. Assim pensando, a ação de “transferência” de algo, sempre presumida na descentralização, assume um caráter de negociação ou de concertação, que pode ser operada em várias instâncias da esfera pública, sejam as da democracia representativa, sejam outras criadas em múltiplos espaços de interlocução.

A colaboração intergovernamental pode ser interpretada como abrangendo âmbitos distintos, dos quais se pode sublinhar a oferta, o financiamento, o planejamento e a normatização da educação. Dado o foco deste artigo, cabe salientar a responsabilidade do Governo Federal de assistir técnica e financeiramente aos estados e municípios, inserida na sua função redistributiva e supletiva para a garantia de equidade e de padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. Tal responsabilidade pressupõe e implica, necessariamente, a cooperação da União para com os governos subnacionais, delimitada como um dever, esteado em objetivos e funções explicitamente declarados.

Cabe sublinhar que a atuação dos governos em regime de colaboração na área da educação é, mais do que prescrição, criação política. A prática das relações intergovernamentais é que traça ações mais ou menos colaborativas ou coordenadas. E essa prática é marcadamente de cunho político, não obedecendo, sempre ou em linha de continuidade e cumulatividade, à lógica mais formal da legislação. Mesmo tendo presente tal situação, nosso olhar sobre o PDE estará aqui mais restrito a pretensões inscritas em documentos que apresentam medidas planejadas para o desenvolvimento da educação básica – porque é do que dispomos, no presente, para ser apreciado.

Sobre o plano de metas Compromisso Todos pela Educação

Dada a amplitude das ações do PDE voltadas à educação básica, elegemos como foco uma, diretamente relacionada ao uso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que é balizador de ações de assistência técnica e financeira da União. A escolha deve-se ao maior volume de recursos envolvidos em comparação a outras ações, assim como às peculiares e inéditas características de relações intergovernamentais projetadas. Cabe observar que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) será calculado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira INEP(INEP), combinando dados de aprovação escolar e médias de desempenho em provas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), especificamente na Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e na Prova Brasil.

O Compromisso Todos pela Educação, cujas linhas gerais estão no Decreto 6.094/07, está pautado em 28 diretrizes, prevê a adesão voluntária por parte de estados e municípios, para a qual se exige a formulação e implementação de plano de metas, visando a melhoria da qualidade da educação básica. O IDEB é concebido como um indicador objetivo que permitirá o monitoramento da evolução da situação educacional, compreendendo metas intermediárias (a cada dois anos) e finais (2022). Dentre os estados e municípios brasileiros, aqueles que assinarem o termo de adesão ao Compromisso e, com prioridade, aqueles com IDEB mais baixo, receberão assistência técnica do MEC para elaboração de um diagnóstico e de um plano de ações articuladas (PAR), em conjunto com dirigentes locais, abrangendo em ambos a gestão educacional, a formação de professores e demais profissionais, as práticas pedagógicas e de avaliação, a infraestrutura física e recursos pedagógicos.

A adesão ao Compromisso servirá de base para o apoio suplementar e para as “transferências voluntárias” da União às redes públicas de educação básica; quer dizer, a assistência da União tida como “voluntária” (em oposição aos programas educacionais universais e às transferências previstas em lei) será direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos e que se comprometam com as metas do Compromisso e/ou do PAR. O MEC põe em marcha uma reorganização da distribuição de seus recursos voluntários, com outros/novos critérios e métodos. Como dito: “A idéia-chave é o estabelecimento de mecanismos de indução para a adoção das diretrizes [do Compromisso] e para o cumprimento de metas [do IDEB]” (MEC, 2007, p. 1).

11

Sobre o Compromisso e o regime de colaboração

Entendemos que o Compromisso, tal como descrito, sinaliza algumas inflexões na política de assistência técnica e financeira da União, entendida nos marcos das relações intergovernamentais para o financiamento e a gestão da educação.

A política, como estratégia, metas e meios, foi concebida centralmente, mas sua execução é descentralizada, porque vai no sentido de dar suporte a atribuições próprias das redes escolares municipais com índices mais baixos. Essa execução, contudo, conta com a intervenção direta do “centro”, uma vez que cabe ao MEC a assistência para a formulação de planos, o provimento de bases de dados, o acompanhamento da evolução do IDEB e a assistência técnica e financeira para as ações que forem planejadas a fim de melhorar a cobertura e a qualidade da educação.

Pode ser distinguida como uma descentralização convergente, no sentido de que as ações do MEC e do ente que firma o Compromisso se agregam em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas, agregação essa que supõe uma rigorosa responsabilização das partes envolvidas. Pode ser também qualificada como uma descentralização monitorada, tanto pela exigência de

um planejamento (o PAR – Plano de Ações Articuladas), quanto pela existência de um índice que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas.

Temos presente que a democratização do Estado passa por múltiplas dimensões, sendo uma delas a democratização das relações intergovernamentais, à qual nos referimos aqui pensando num país federativo como é o Brasil. Essa democratização supõe regras, critérios e procedimentos firmados em diferentes lócus da esfera pública. No setor da educação, há décadas a legislação prescreve a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, o que, na prática política, assumiu traços distintivos ao longo do tempo, apartando-a ou aproximando-a da democratização das relações entre os níveis de governo.

O traço misto – clientelista e tecnocrático – da assistência financeira e técnica, que atravessou as décadas de 1960, 1970 e 1980, foi transitando para a oferta de programas universais e para critérios mais objetivamente explicitados, nos anos 1990 e 2000, mas que (ainda) não têm razões distributivas que garantam a “igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola” (CF, art. 206, I).

Na vigência do Compromisso, permanece essa última configuração – com traços *a priori* mais “democráticos” –, com que se projeta a assistência técnica e financeira da União com base em indicadores de natureza censitária e demográfica como número e características dos alunos e dos professores. Mas é acrescentado, do nosso ponto de vista, algo de original, pelo menos no que diz respeito à educação básica: conduz a avaliação ao centro do processo decisório de distintos modos.

O IDEB é estimado com base em avaliações, as avaliações que os professores fazem nas escolas, das quais resultam as taxas de promoção, e as avaliações de desempenho dos alunos em modalidades do SAEB. Os entes que aderem ao Compromisso traçam seu planejamento com base em diagnósticos (que são uma outra forma de avaliação); esses próprios entes e o MEC monitoram (o que é o mesmo que dizer avaliam) a realização das ações e sua expressão periódica no IDEB.

Assim considerando, o regime de colaboração na educação, na especificidade do uso de transferências voluntárias da União, pode ser apontado como instituinte de um novo marcador nas relações intergovernamentais, que são as avaliações. Para a distribuição de recursos, aos critérios de número de alunos e de redistributividade, acrescentam-se os de resultados de avaliações.

Portanto, é indispensável que nossas atenções se voltem para os sistemas e sistemáticas de avaliação implicados, problematizando-os, pois são estes que estão/estarão comunicando (enunciando como verdade) sucessos e insucessos, eficiências e ineficiências que, se têm um valor, por certo este apresenta uma face simbólica, mas literalmente é/será quantificado em recursos financeiros. Isso nos remete a uma questão de valor pedagógico, político e administrativo: que avaliação? E, afinal e ao cabo, sobre quem recairá a responsabilidade pelos sucessos ou insucessos, pelas eficiências e ineficiências, pelo mérito da captação de mais ou menos recursos? Em regime de colaboração!

Referências

AFONSO, José R. *Brasil, um caso à parte*. Trabalho apresentado no XVI Regional Seminar of Fiscal Policy, da CEPAL/ILPES. Santiago do Chile, janeiro de 2004. Disp. em http://federativo.bndes.gov.br/%5cbf_bancos%5Cestudos%5Ce0002437.pdf.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. "Recentralizando a federação?". In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 24, junho de 2005, p. 29-40.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil* (versão atualizada, com emendas constitucionais). Disp. em <https://legislacao.planalto.gov.br>.

BRASIL. Leis, Decretos, etc. *Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

_____. *Lei N.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. *Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

MEC. Ministério da Educação. *Compromisso Todos pela Educação. Passo a Passo*. Brasília: MEC, 2007.

Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade

Carlos Jamil Cury

Nosso ensino vai mal... Esta constatação se evidencia de diferentes formas, como na sistemática realidade manifesta nas estatísticas da educação em geral e em seus dois níveis, da educação básica em especial, mais diretamente no ensino fundamental e, dentro deste, nos seus anos iniciais. Também, na consciência de um processo, historicamente comprovado, que produziu uma educação seletiva e elitista, excluindo da escola as camadas majoritárias da população.

Há ainda a luta incessante dos profissionais do ensino por melhores condições de ensino/aprendizagem e por melhores salários; a pouca efetividade do Plano Nacional de Educação, pelo veto ao financiamento e pela sistemática omissão dos cofres da União na devida complementação aos entes federativos; e a política de descontinuidade administrativa nas políticas educacionais dos governos estaduais e municipais. Por fim, em meio a esta realidade, há a consciência da importância da educação em uma sociedade globalizada onde a ciência se incorpora, de modo galopante, ao mundo macro ou micro da produção.

De um lado, estes elementos produzem um retrato da escola brasileira cuja realidade não pode mais ser tolerada.

Por outro lado, a Constituição da República de 1988 (CR/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) conferem uma tal relevância à Educação, que a elevam à categoria de princípio e de direito social (art. 6º da CR/88), articulando-a com a proteção à cidadania e com a dignidade da pessoa humana (art. 205 e 3º da CR/88).

Tal categorização como princípio e como norma geral não é mero discurso declaratório. Elas pedem por uma efetivação própria dos direitos e da justiça social.

Em capítulo próprio sobre a Educação, pode-se ler, no Art. 206, VII da Constituição da República de 1988:

Art. 206. () O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*

.....

VII - garantia de padrão de qualidade.

() Emenda Constitucional Nº. 19, de 1998.*

A Emenda Constitucional nº 53/06 cria o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Ensino (FUNDEB) e repete o que já estava previsto na Emenda Constitucional 14/96, assinalando textualmente a necessidade de um *padrão de qualidade de ensino nacionalmente definido*.¹

Ainda a Constituição, no art. 214, explicita que a *melhoria da qualidade do ensino* é um dos objetivos maiores do Plano Nacional de Educação.

As Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n. 9.394/96, que, entre outras funções, tem de explicitar os artigos constitucionais, pontua 10 vezes o termo “qualidade”, seja como *padrão de qualidade, padrão mínimo de qualidade, avaliação de qualidade, melhoria da qualidade, aprimoramento da qualidade e ensino de qualidade*.² Além de repetir, no art. 3º, IX, o disposto no artigo supracitado da Constituição.

Também o art. 67 da LDB proclama a necessidade de *aperfeiçoamento* constante dos

¹ Tal dispositivo posto no FUNDEF reaparece quatro vezes tanto na Lei 9.424/96 e nove vezes na MP 399/06.

² Cf. Art. 3º, IX; art. 4º, IX; art. 7º, II, art. 9º, VI; art. 47, § 4º; art. 70, IV; art. 71, I; art. 74; art. 75, *caput*; § 2º da atual LDB.

profissionais do ensino, seja por padrões salariais, seja pela formação continuada, como dever dos poderes públicos.

Por outro lado, esse padrão de qualidade necessita contar com algum parâmetro de referência até para que se possa, de certa forma, verificar os resultados no âmbito do que é a finalidade das instituições escolares. Daí a necessidade da avaliação mais próxima da realidade.

Perante esse horizonte de princípio e de direito, e diante de uma realidade educacional precária, justifica-se a existência de um Plano de Desenvolvimento da Educação; mas que seja um plano no qual estejam presentes diretrizes, fundamentação, metas, objetivos e recursos. O Plano Nacional de Educação, lei n. 10.172/01, contém esses elementos, menos o último, o que lhe determinou uma espécie de teto sem alicerce.

Foco na educação básica

As medidas do PDE recentemente lançadas pelo Governo não são propriamente um plano, mas apontam para múltiplas ações para todas as etapas da Educação, com recursos de R\$ 8 bilhões até 2.010. São 47 medidas de pesos e tamanhos distintos e variados.

O Plano possui uma lógica de ação dirigida para a educação básica e, mais especificamente, para o ensino fundamental, para o que pretende fazer uso do enorme acervo de dados do INEP.

O Plano tem um registro marcadamente administrativo, variado, reunindo medidas de pesos muito diferentes. Nesse sentido, ele focaliza enfaticamente a relação União/municípios, entrelaçando metas, resultados, avaliação e recursos.

O Plano não tem uma exposição de motivos ou uma introdução que lhe dê a clareza do horizonte e a base dos princípios. Certamente isso propiciaria o entendimento de como ele se entrelaça com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), com a LDB e com o PNE. Mas nele é possível perceber um “neoprotagonismo” do MEC, definindo melhor a assistência técnica e financeira da União e buscando envolver os entes federativos em um compromisso recíproco, por meio de parcerias ou convênios.

O passado desses planos não os recomenda, seja porque sem recursos, seja porque pouco dialógicos com os principais sujeitos do ensino. De todo o modo, este representa um fio de esperança para uma relação federativa mais consistente e para um papel mais diretivo da União, com compartilhamento e responsabilização coletivos por parte dos agentes públicos.

Limites da Provinha Brasil

Pessoalmente tenho restrições à “Provinha Brasil” (vai dar o óbvio! com recursos aplicáveis em outras medidas) e desconfianças quanto ao setor econômico dos governos e quanto à continuidade destes. E espero que, no projeto de lei do salário profissional docente enviado pelo Executivo, o Congresso o complete com diretrizes e normas vinculantes para um plano de carreira.

O Plano, se houvesse sido montado com audiências prévias com quem hoje se interessa pela educação, ganharia em legitimidade. Legitimidade que poderia crescer se dele fossem parte substantiva as dimensões pedagógicas.

O financiamento das ações propostas

José Marcelino Pinto



nalisar o financiamento do PDE não é tarefa fácil. Em primeiro lugar porque quando se procura saber exatamente em que consiste esse “plano” no sítio oficial do MEC ou em documentos legais, nada encontraremos que se pareça com um plano de verdade.¹ O que se tem é um *link*, que abre para uma página onde consta uma definição absolutamente genérica, a qual, por sua vez, se conecta a outra página onde são encontradas “as ações do PDE”.

Não existe nenhum documento legal; o mais próximo disso, mas no qual não se menciona o PDE, é o Decreto nº 6.094/2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Esse decreto, aliás, do ponto de vista do financiamento, prima pela desobrigação do Governo Federal.

Outro problema é que não existe nenhum quadro que sintetize o conjunto das ações apresentadas na referida página. Portanto, nossa primeira tarefa foi justamente procurar construir a Tabela 1, que busca dar uma visão geral dessas ações, assim como, a partir das informações ali constantes, levantar o seu respectivo impacto financeiro. Outro problema da análise do financiamento do PDE é que, muito embora toda a divulgação em torno dele fale em ações imediatas, é importante ressaltar que o Orçamento para 2007 já foi aprovado e, portanto, qualquer ação de maior impacto financeiro dependerá de excesso de arrecadação ou implicará a realocação de recursos, deixando desguarnecidos outros programas.

Da análise da Tabela 1, o que rapidamente se conclui é que não existe qualquer previsão minimamente fundamentada dos custos das 40 ações ali propostas. Além disso, constata-se que uma série de ações que antecedem o PDE e que vêm sendo discutidas (como o Fundeb e o Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério) ou mesmo implementadas há anos são apresentadas como se fossem frutos desse “plano”. Espanta, também, do ponto de vista do financiamento, que se inclua no mesmo conjunto, como se parte de um todo orgânico, uma ação como o Concurso Literatura para Todos, que premiará com R\$ 10 mil cada um nove escritores do País que escreverem obras literárias destinadas a jovens e adultos em processo de alfabetização, com o chamado “Plano de Metas do PDE”, que se propõe a destinar, em 2007, R\$ 1 bilhão para cerca de 1.000 municípios com os menores valores de IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Aliás, a grande questão é de onde sairá esse R\$ 1 bilhão, que é de fato, do ponto de vista do financiamento, o único dado novo do PDE, uma vez que tanto o Fundeb como o Piso Salarial Nacional estão muito além e muito acima desse “plano”.

Ressalte-se que a pequena contribuição do Governo Federal para o novo fundo (chegará a 10% em 4 anos) é exatamente o maior empecilho para se chegar a um piso salarial aceitável. Quando se analisa a LOA (Lei Orçamentária) de 2006 com a LOA de 2007, constata-se, no que se refere à função educação, um acréscimo de R\$ 4,5 bilhões, o que é positivo. Contudo, somente o aumento da contribuição da União para o Fundeb (+ R\$ 1,6 bi), aliado ao aumento de recursos para a expansão das instituições federais de educação superior e formação profissional e tecnológica (+ R\$ 2,4 bi) já consomem 90% desse acréscimo. Resta a pergunta: de onde virão os recursos para financiar o R\$ 1 bilhão do “plano de metas” e as demais ações propostas? O que se pode concluir é que o PDE foi lançado mais com olho no marketing político do que na viabilidade financeira. E, o que é pior, ele serve para escamotear a discussão sobre o cumprimento

¹ É importante não confundir o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), lançado em abril/2007 e que aqui se discute, com o PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola), programa iniciado no governo Fernando Henrique, com financiamento do Banco Mundial e que continua em vigor.

das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – este sim um plano de verdade, aprovado pelo Congresso Nacional –, bem como sobre a derrubada do veto aposto por Fernando Henrique (em 2001) à determinação de ampliação dos gastos públicos com Educação para 7% do PIB, veto este que o governo Lula nenhum esforço fez para derrubar, seja no Congresso, seja na prática.

Epílogo: Para não dizer que não falei de flores. Quando concluíamos esta breve análise do PDE, o Governo Federal enviou a Proposta de Lei Orçamentária de 2008, com uma grata surpresa: um crescimento em termos nominais de R\$ 4,5 bilhões para a função Educação (21%) em relação à LOA de 2007. Considerando-se que, desse total acrescido, R\$ 1 bilhão corresponde ao aumento da complementação da União ao Fundeb, resta ainda a expressiva quantia de R\$ 3,5 bilhões. Da análise dos programas do PLOA-2008 constata-se que o aumento foi todo concentrado no programa Brasil Escolarizado, que passou a incluir recursos antes alocados para os programas Desenvolvimento do Ensino Fundamental (extinto), Desenvolvimento do Ensino Médio (extinto) e Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica (extinto). Foi também criado um novo programa, Qualidade na Escola, com R\$ 668 milhões. Um dado destoante é o pequeno aumento (3,5% em termos nominais) dos recursos para o programa Brasil Universitário (que substitui o anterior Universidade do século XXI), uma área (educação superior) para a qual o PDE sinaliza uma grande expansão. Quando se analisa a PLO-2008 por subfunção, constata-se que foi criado um grande “guarda-chuva” sob a rubrica “Transferências para a educação básica” (que não existia em 2007), a qual, sozinha, ficará com R\$ 4,7 bilhões, ao que tudo indica abrigando a complementação da União para o Fundeb (R\$ 3 bilhões, que devem ser atualizados monetariamente) e boa parte das ações previstas na PDE.

Como 2008 é ano de eleições municipais, surge agora um novo risco: o de que esse aporte significativo de recursos da União que, se incluídos no Fundeb, poderiam ensejar um outro padrão de atendimento, elevando significativamente a qualidade do conjunto dos sistemas de ensino, seja gasto de forma focalizada, mais ao sabor das demandas paroquiais e partidárias, ou das pouco confiáveis oscilações do IDEB.

Com relação a este último, vale a pena, enquanto é tempo, trazer o alerta de Juan Casassus (2007, p. 77):

A avaliação baseada em provas psicométricas referidas à norma está desenhada para selecionar e não para incluir, por isso, em um contexto segmentado como aquele dos sistemas educativos da América Latina (...), fomenta a desigualdade. Ela não serve para melhorar a qualidade da educação, não serve para que os professores possam ministrar melhores aulas e, devo acrescentar, não são úteis para a gestão.

José Marcelino Pinto - Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo | Ribeirão Preto. E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br.

Referências

BRASIL. Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília: Presidência da República.

CASASSUS, J. “El precio de la evaluación estandarizada: la pérdida de calidad y la segmentación social”. In: *Revista Brasileira de Política e Avaliação da Educação*. Porto Alegre: ANPAE, v.23, n.1, p. 71-79, jan./abr. 2007. (tradução livre do espanhol pelo autor)

Tabela 1: As ações do “PDE” e os recursos da União

Ação	Objetivo (site do PDE)	Valor previsto
Fundeb	Financiamento da educação básica*	R\$ 2 bi (2007)
Incentivo à ciência	Incentivo fiscal para empresas com investimento em pesquisa*	Sem estimativa
Transporte escolar	Financiamento para a compra de veículos escolares*	R\$ 300 mi (3 anos)
Plano de Metas do PDE	Auxílio a municípios com baixo IDEB	R\$ 1 bi (2007 estimativa)
Brasil Alfabetizado	Aumenta o repasse e prioriza o atendimento/ rede pública*	R\$ 315 mi (2007)
Luz para todos	Levar luz elétrica a todas as escolas (início de 2009)	Sem estimativa
Piso do magistério	PL do Governo Federal: fixa em R\$ 850 (2010)*	Idem Fundeb
Formação de professores	Via Universidade Aberta do Brasil (educação à distância)*	Sem estimativa
Educação superior	Duplicar as vagas nas universidades federais. Em outro ponto fala em duplicar as matrículas, o que é diferente (10 anos)	+20% do orçamento das IFES
Acesso facilitado	FIES: aumentar o limite financiado (100%), a carência e o prazo para pagar*	Sem estimativa
Biblioteca na escola	Obras literárias para alunos do ensino médio (atingir 7 milhões de alunos)	R\$ 15,5 mi (2008)
Educação profissional	Sair de 700 mil para 2 milhões de alunos (4 anos) a partir de 2008	Sem estimativa
Estágio	Projeto de lei estabelece novas normas (jornada, supervisão, duração)	Sem custo previsto
Proinfância	Recursos para a construção de creches e pré-escolas (400 projetos/ ano)	R\$ 800 mi (4 anos)
Salas multifuncionais	Equipamentos para educação especial* e capacitação de professores	Sem estimativa
Pós-doutorado	Bolsas para recém doutores (1.500)	R\$ 77,4 mi (estimativa)
Censo pela internet	Educacenso: censo identifica o aluno*	Sem estimativa
Saúde nas escolas	Atender, via PSF (Programa Saúde da Família) alunos e professores na escola	Sem estimativa
Olhar Brasil	Identificar crianças com dificuldade visual e fornecer óculos	Sem estimativa
Mais educação	Ampliar a jornada escolar e os espaços educativos	Não consta repasse
Educação especial	Identificar e monitorar acesso e permanência dos beneficiários do BPC (benefício para idosos, deficientes e incapacitados para o trabalho)	Sem estimativa
Professor equivalente	Facilitar a contratação de docentes nas federais	Não implica recursos
Guia de tecnologias	Divulgar boas experiências em tecnologia educacional para educação básica	Sem estimativa
Coleção Educadores	Enviar às escolas obras de grandes educadores (30 do Brasil e 30 do exterior)	R\$ 1,1 mi
Dinheiro na escola	Adicionar 50% no repasse do PDDE para escolas que cumprirem meta IDEB*	Sem estimativa
Concurso	Ampliação de quadros do FNDE e da rede profissional*	Sem estimativa
Acessibilidade	Eliminar barreiras pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação (IFES)	R\$ 2 mi / 4 anos
Cidades-polo	Implantar 150 novas escolas técnicas federais (4 anos)*	R\$ 500 mi / ano
Inclusão digital	Assegurar computadores a todas as escolas públicas (até 2010)*	R\$ 650 mi / 4 anos
Gosto de ler	Realizar a Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa (c/ Itáú Social)	Sem estimativa
Conteúdos educacionais	Apoiar financeiramente a produção de conteúdos educacionais digitais	R\$ 75 mi
Livre do analfabetismo	Certificar município, via selo, com 96% de alfabetizados ou IDEB elevado	Não implica recursos
Planos escolares	Capacitar e orientar a elaboração de planos escolares*	Sem estimativa
Formação da Saúde	Melhorar a formação de profissionais da saúde	Sem estimativa
Literatura para Todos	Premiar, via concurso, obras literárias para jovens e adultos em alfabetização	R\$ 90 mil (prêmios)
Extensão, ensino e pesquisa	Financiar os projetos de extensão em IFES, CEFETs e Instituições Estaduais de Educação Superior	R\$ 6 mi
Licenciatura de qualidade	Melhorar os cursos de Licenciatura*	R\$ 2 mi
Nova Capes	Projeto de lei (não aprovado) amplia quadro e atribuições da Capes, que passa a apoiar a formação de professores da educação básica	Sem estimativa
Provinha Brasil	Avaliar, via exame, as crianças de 8 anos de idade	Sem estimativa
Iniciação à docência	Incentivar, (mediante bolsas) a aproximação e o ingresso do licenciando na docência da educação básica (20 mil bolsas de R\$ 300 em 2008).	R\$ 75 mi (2008)

Fonte: www.mec.gov.br

* Programas já existentes, embora possam ter sofrido modificações.

Parte 2 | Formação de pessoas jovens e adultas

Os IFETs e a formação técnico-profissional

Otaviano Helene



Apesar da retórica da universalização do ensino fundamental no Brasil, o fato objetivo é que, ainda hoje, cerca de uma terça parte das crianças ou jovens não conclui esse nível de ensino, e perto da metade é excluída do sistema escolar antes da conclusão do ensino médio. A tabela abaixo mostra o número de conclusões nos níveis fundamental e médio ao longo dos anos. (As taxas de conclusão foram estimadas considerando-se a população em uma coorte etária.)

Aparentemente, o aumento das conclusões entre 1998 e 2002, em especial no ensino fundamental, deveu-se aos programas de progressão continuada ou aprovação automática, e não a uma melhora da eficiência do sistema educacional.

Ensinos fundamental e médio – conclusões e taxas – Brasil, 1998-2005

Ensino Fundamental e médio - conclusões e taxas - Brasil, 1998 - 2005				
Ano	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Conclusões (milhares)	Taxas de Conclusão (%)	Conclusões (milhares)	Taxas de Conclusão (%)
1998	2383	69	1536	44
1999	2485	71	1787	51
2000	2649	74	1836	51
2001	2708	75	1855	51
2002	2778	76	1885	51
2003	2669	72	1852	50
2004	2462	66	1879	50
2005	2472	65	1859	49

Fonte: Inep/MEC, 2005.

Essa situação coloca o Brasil, quando feitas comparações internacionais, em um patamar muito abaixo do que seria esperado, considerando nossa realidade, tais como a econômica (renda *per capita*), as altas taxas de população morando em regiões urbanas ou próximas a elas e a não existência de dificuldades intrínsecas tais como limitações religiosas, lingüísticas, guerras externas ou internas, dispersão territorial etc.

A essa realidade educacional perversa devem ser adicionados aspectos qualitativos importantes, como a relação entre os problemas educacionais e outros indicadores socioeconômicos que colocam o Brasil em uma das piores condições, como é o caso da concentração de renda. Nosso sistema educacional reproduz integralmente a má distribuição de renda da população, na medida em que a evasão escolar atinge mais intensamente as crianças e os jovens provenientes dos segmentos mais desfavorecidos da população e que também freqüentam as piores escolas e não têm acesso a nenhum outro recurso educacional (como atendimento individualizado, material didático de qualidade, complementos educacionais, aí incluídos atendimento psicológico, viagens, passeios culturais etc.). Assim, todo o investimento educacional feito em favor daquele enorme contingente populacional que se evade antes mesmo da conclusão do ensino fundamental resume-

se ao da escola formal, muitas vezes inferior a mil reais anuais e, portanto, alguns poucos mil reais ao longo de toda a vida. No outro extremo, o dos mais favorecidos, os investimentos se estendem ao longo de 20 anos de educação formal, da pré-escola à pós-graduação, a taxas próximas a R\$ 1.000/mês, podendo superar os R\$ 200 mil ao longo da vida. Como a renda de uma pessoa depende de sua escolaridade, nosso sistema educacional reproduzirá no futuro as desigualdades regionais e de renda que conhecemos hoje.

A situação dramática da educação nacional tem provocado o surgimento de inúmeras propostas “salvadoras”. Desde os Acordos MEC/Usaid e a criação do Mobral, em meados da década de 1960, até o recente decreto que prevê a integração de instituições federais nos IFETs (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia), foram muitos os projetos “salvadores” da educação brasileira, tanto federais como estaduais e municipais. Projeto Educar, CIEP, CIAC, CAIC, Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, Alfabetização Solidária, Acorda, Brasil, Centro Educacional Unificado (CEU), Profic, Escola Padrão, Prouni, Universidade Nova, Reuni, são apenas alguns deles. Independentemente do compromisso educacional eventualmente existente em alguns casos ou do caráter demagógico em outros, a quantidade de projetos é reveladora: de um lado, ilustra o caos educacional no Brasil, que viabiliza todo e qualquer tipo de projeto, seja ele realista ou estapafúrdio; de outro lado, a falta de um projeto educacional para o País, que possa vir a ser cumprido de forma continuada e conseqüente, cria um ambiente propício ao surgimento de várias propostas.

É nesse contexto que surgem os IFETs. Esse projeto, na forma descrita pelo Decreto Federal 6.095, de abril de 2007, corresponde à fusão de instituições federais já existentes em uma nova instituição. Segundo esse decreto, as principais finalidades dessas fusões são: articular e desenvolver programas educacionais voltados às vocações econômicas e sociais das regiões onde serão implantados e formar professores e contribuir para o desenvolvimento pedagógico de docentes das regiões envolvidas. Por um lado, é possível supor que, por corresponder à fusão de instituições já implantadas e muitas vezes já respondendo a demandas sociais e econômicas e, também, formando professores, os IFETs nada apresentarão de novo. Por outro, uma tentativa de facilitar a organização de instituições pode permitir uma melhor adequação delas às necessidades e demandas. Entretanto, considerando a inexistência de recursos novos para o sistema público de educação do País, que permanecem em cerca de 4% do PIB, a primeira destas duas últimas suposições é a mais provável.

A vocação dos IFETs traduzida em números

O Decreto 6.095/07 especifica que, no mínimo, 50% dos recursos de cada IFET sejam destinados à educação profissional técnica de nível médio, à formação de trabalhadores em todos os níveis de escolaridade nas áreas profissional e tecnológica e à educação de jovens e adultos. Um mínimo de 20% dos recursos deverá ser direcionado à formação de professores, sobretudo nas áreas de ciências e matemática. O restante, no máximo 30%, será destinado a cursos de graduação profissionais, pós-graduação, pesquisa e extensão.

Esses percentuais de destinação dos recursos devem ser analisados sob vários aspectos. Um deles é como e com que intensidade eles influenciarão as fusões, voluntárias, das diversas instituições federais na formação de um IFET. Como devem respeitar os percentuais acima, é possível que elas ocorram entre instituições que, juntas, já satisfaçam as porcentagens exigidas. Se isso ocorrer, nada será diferente após a criação de um IFET no que diz respeito à formação profissional.

Outro aspecto é a eventual alteração na quantidade e proporção de professores formados pelos IFETs em relação ao que é hoje. Segundo a sinopse estatística da educação superior de 2005, cerca de 30% dos concluintes dos cursos de graduação nas instituições federais de

educação tecnológica são professores. Portanto, especificar que no mínimo 20% dos recursos sejam dirigidos à formação de professores pode não significar um acréscimo real em relação à situação atual. Além disso, o número de professores formados por aquelas instituições em 2004 foi de 860. Ainda que esse número venha a sofrer um acréscimo, ele será muito pequeno adiante da necessidade atual, da ordem de 235 mil para o ensino médio e de 476 mil para o segundo ciclo do ensino fundamental, totalizando 711 mil, segundo levantamento recente divulgado pelo Conselho Nacional de Educação.

Portanto, pouco (ou nada) podemos esperar dos eventuais IFETs no que diz respeito à formação de professores.

Para onde estamos indo?

Se uma das preocupações do País é ter bons professores, é necessário não apenas instalar novas instituições educacionais como, também, tornar a profissão mais motivadora e atraente, o que implica melhorar as condições de trabalho e de estudo nas escolas e, necessariamente, prover as escolas de bibliotecas e laboratórios equipados e adequadamente mantidos. Ademais, é imperioso pagar melhores salários, pois as atuais condições de remuneração são insuficientes para atrair professores para o magistério na quantidade que o Brasil necessita. Neste aspecto, vale observar que o piso salarial de R\$ 850 proposto para 2010 é mesmo inferior à média salarial nacional atual, da ordem de R\$ 1.100, e muito inferior à média salarial atual para profissões que exigem o ensino superior, da ordem do dobro deste último valor.

As autoridades constituídas conhecem bem a situação de nosso sistema educacional e das condições de trabalho, tendo a obrigação de transformá-la para melhor.

Otaviano Helene - Professor do Instituto de Física da Universidade de São Paulo e presidente da Associação de Docentes da USP (ADUSP).

A invisibilidade da juventude

Maria Virgínia de Freitas¹

Os jovens não aparecem no Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE como um segmento específico; não há, entre as diversas ações que o compõem, nenhuma meta ou mesmo consideração acerca do desafio de construção de uma escola que dialogue com as necessidades de aprendizagem de moças e rapazes. Os jovens são o público por excelência dos ensinos médio e profissionalizante, bem como o público fundamental do ensino superior – níveis de ensino contemplados pelo PDE –, mas isso permanece invisível. O plano de metas Compromisso Todos Pela Educação propõe, por exemplo, entre suas diretrizes, “matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência”. Se tal orientação parece necessária para a educação de crianças, o mesmo não se pode afirmar no caso de adolescentes e jovens, quando ela pode se tornar uma camisa-de-força. Não é pouco comum, ao menos nos grandes centros urbanos, que jovens queiram se matricular em escolas públicas mais distantes de casa, seja porque elas oferecem condições diferenciadas ou desfrutam de maior prestígio, seja pela necessidade de estudar próximo ao local de trabalho. Para rapazes e moças, estudar mais longe de casa pode significar um avanço na construção de sua autonomia, maior circulação pela cidade, contato com contextos sociais e pessoas diferentes e um enriquecimento de sua formação.

Em debate sobre o PDE, realizado no Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), com a presença de André Lázaro, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), a invisibilidade dos jovens foi o aspecto que mais provocou questionamentos, com diversos conselheiros e conselheiras chamando a atenção para essa ausência. Na formação de professores, por exemplo, não se aponta a necessidade de inclusão de uma abordagem sobre a especificidade de “ensinar jovens”; nos cursos de licenciatura, ainda que os alunos se destinem à docência no segundo segmento do ensino fundamental, ou no ensino médio, as questões da aprendizagem são quase sempre abordadas unicamente da perspectiva infantil. No entanto, diversos estudos e pesquisas apontam que os desafios envolvidos na escolarização dos jovens são bastante específicos e distintos daqueles que caracterizam a educação de crianças. A falta de preparo dos professores para enfrentar aqueles desafios é um dos fatores do baixo aproveitamento escolar dos jovens, das dificuldades relacionais entre eles e seus educadores, e fonte de frustração para estes últimos. O professor ou professora entra em sala de aula compromissado quase que tão-somente com o conteúdo de sua disciplina, sem instrumental adequado para lidar com a diversidade das identidades e trajetórias de seus alunos, ainda operando por intermédio da idealização de um “aluno médio”, abstrato, pouco encarnado nas suas relações com o mundo, e portanto supondo a existência de uma homogeneidade num sistema de ensino cada vez mais heterogêneo.

No entanto, é preciso registrar que, paralelamente ao PDE, o próprio Ministério da Educação se encontra envolvido na formulação e implementação de um programa educativo especialmente dirigido aos jovens. Trata-se do Projovem, de responsabilidade de diversos ministérios, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Juventude, que tem como foco os jovens desempregados e de baixa escolaridade. Nele, toda a proposta pedagógica é construída tendo em vista a especificidade dos sujeitos jovens. Da mesma forma, o MEC e a Secretaria Nacional de Juventude prepararam um material especialmente dirigido aos educadores do Programa Brasil Alfabetizado,

¹ Colaboraram Ana Paula Corti e Milton Alves Santos, assessores da Ação Educativa.

oferecendo-lhes subsídios para a tarefa de alfabetizar jovens.²

Mas tanto o Projovem como o Brasil Alfabetizado são desenvolvidos fora das redes de ensino. O ensino regular, aquele que atende ao maior contingente de jovens, não conta com orientação ou subsídios relativos à tarefa de reconhecer e dialogar com a especificidade juvenil.

Apesar disso, pode-se observar que algumas das ações do PDE podem ter um impacto bastante positivo para os jovens deste país.

Para os rapazes e moças estudantes, uma das mais positivas e importantes medidas anunciadas é a alteração das normas gerais do estágio, procurando efetivar sua concepção como *ato educativo supervisionado*. Para tanto, são estabelecidos os limites da jornada e da concessão de bolsas, além de um seguro contra acidentes pessoais e também atribuídas responsabilidades à escola, procurando definir de forma precisa seu papel em relação ao aluno e à instituição em que ele estagia. Dessa forma, o MEC dá um importante passo no combate ao uso corrente do estágio como forma de precarização do trabalho exercido por aqueles que estudam em instituições de educação superior, profissional ou de ensino médio – fundamentalmente jovens. Um avanço positivo também pelo fato de estimular “o protagonismo da escola no processo de aproximação entre a educação e o trabalho”. É importante, no entanto, garantir as condições para que a escola exerça efetivamente esse papel: o quadro de pessoal disponível atualmente nas escolas de ensino médio, por exemplo, não conta com profissionais aptos a realizar essa importante tarefa.

No que diz respeito à educação superior, duas medidas visam ampliar o acesso a esse nível de ensino, o que certamente beneficia os jovens, ainda que as medidas não se restrinjam a eles. A primeira busca facilitar o ingresso nas instituições privadas por meio da mudança de regras do FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior: o limite de financiamento do programa passa de 50% para até 100% do valor da mensalidade, abrangendo cursos de mestrado e doutorado; ampliam-se as formas possíveis de atendimento à garantia exigida para a obtenção do financiamento; e, ao final do curso, o período de carência passa a ser de seis meses para o início do pagamento da dívida. A segunda medida planeja a duplicação das vagas nas Instituições de Ensino Superior (IFES) por meio do aumento da relação professor/aluno e da contratação de mais docentes: a meta é dobrar o número de estudantes de graduação em dez anos. Essa duplicação de vagas, ainda que insuficiente para o atendimento da demanda, se apresenta como uma medida muito mais estruturante que a primeira, uma vez que se refere à ampliação do ensino público – o único que pode garantir a efetivação do direito à educação.

A educação profissional pública deverá ser fortalecida – atendendo a uma reivindicação de diversos segmentos, inclusive juvenis, e de acordo com o que recomenda o Conjuve. Suas metas são triplicar o número de alunos matriculados na educação profissional e tecnológica³ e tratá-la de forma integrada ao sistema regular de ensino nos diferentes níveis e modalidades. Com essa articulação – entre sistema regular de ensino e ensino profissionalizante – o MEC busca atingir dois objetivos: elevar a escolaridade e criar alternativas para que o ensino regular se aproxime do mercado de trabalho. Mas a implementação das ações terá como desafio encontrar o ponto exato dessa aproximação: a escola não pode ignorar o mundo do trabalho, particularmente num país em que o trabalho é realidade para a maior parte dos jovens,⁴ mas a ele não pode se reduzir. Nesse sentido, parece positiva a proposta de articulação do ensino médio com o ensino profissionalizante: o aluno terá duas matrículas separadas, e os cursos poderão ser simultâneos ou seqüenciados.

A intenção de fortalecer o ensino profissionalizante manifesta-se também na proposta de

² *Jovens na Alfabetização*: para além das palavras, decifrar mundos. Brasília: Ministério da Educação / Ação Educativa, 2007.

³ Em quatro anos, prevê-se que o número de alunos matriculados no ensino profissionalizante passe de 700 mil para dois milhões. O objetivo anunciado é o de que todos os municípios brasileiros tenham, pelo menos, uma escola oferecendo a educação profissional.

⁴ Dados da PNAD 2005 apontam que 30,8% dos jovens de 15 a 17 anos e 62,2% dos de 15 a 24 anos estavam ocupados.

criação dos Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFETs) que oferecerão educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino.. Metade dos orçamentos dos IFETS será destinada à oferta de cursos profissionalizantes de nível médio e, no nível da educação superior, 20% dos investimentos serão destinados a cursos de licenciatura em física, química, matemática e biologia, para formação pedagógica de professores e especialistas nessas disciplinas, que vêm sofrendo com a insuficiência de profissionais.

Ainda no que diz respeito ao ensino profissionalizante, o plano prevê a criação, em quatro anos, de 150 novas escolas técnicas e profissionais e 200 mil novas matrículas. Essas escolas devem ser distribuídas pelo País, sendo construídas em cidades-pólo, “aproveitando potenciais de desenvolvimento e a proximidade com os Arranjos Produtivos Locais (APL)”.

Quanto ao ensino médio, algumas ações procuram melhorar sua infra-estrutura: atualização e ampliação das bibliotecas das 17.049 escolas ainda em 2008, permitindo o acesso aos novos acervos de literatura e de pesquisa para 30 milhões de alunos da educação básica, com a participação das escolas no processo de escolha desses acervos; distribuição de computadores para todas as escolas públicas de ensino médio em 2007 e a implantação de Internet banda larga. Outras, como já foi dito anteriormente, procuram garantir a formação de professores das diversas disciplinas em número suficiente para atender à necessidade das escolas. Quanto aos conteúdos curriculares, o Programa Mais Educação propõe-se a ampliar o tempo e o espaço educativo dos alunos da rede pública, integrando ações educativas, artísticas, culturais, esportivas e de lazer – mas nenhuma distinção é feita entre as necessidades do ensino fundamental e do ensino médio.

Mas todas essas ações, ainda que possam ser positivas, aparecem isoladas, não se encontrando no PDE nenhuma abordagem específica e mais integral do ensino médio – nível de ensino que vem enfrentando uma série de problemas, registrando até mesmo uma diminuição do número de matrículas e um aumento da evasão. Ao que parece, o Ministério da Educação busca impactá-lo a partir de fora, viabilizando sua integração à educação profissional, que já foi acima apresentada; essa articulação seria a contribuição do PDE para a superação da crise de identidade que esse nível de ensino vem enfrentando. Parece insuficiente. Além disso, o fato de o ensino médio ser um nível de ensino essencialmente dirigido a jovens permanece obscuro. E isso tem um impacto sobre a qualidade da relação educativa ali estabelecida. Não por acaso os jovens se sentem pouco compreendidos pela escola.⁵ Boa parte das insatisfações dos alunos diz respeito aos métodos e recursos para o ensino na escola, considerados obsoletos, ultrapassados e pouco atrativos.

Em resumo, muito há que se avançar para a construção e incorporação de uma perspectiva de juventude no âmbito da política educacional do País, desafio que se repete nas demais políticas setoriais, como aponta o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). “Em caso contrário, um precioso processo social de conquista do espaço e do debate público para a questão da juventude pode não colher seus melhores frutos. Seria um equívoco limitar a abrangência de todo esse movimento em torno da temática juvenil à elaboração de programas pontuais e mais circunscritos, em que pese a importância dessas experiências. É imprescindível que a preocupação com a transversalidade e com a manutenção em longo prazo de políticas de caráter estrutural ocupe espaço na elaboração de políticas governamentais que têm como destino o jovem” (Conjuve, 2006).

Maria Virgínia de Freitas - Assessora da Ação Educativa e membro do Conselho Nacional de Juventude.

⁵ Na pesquisa Perfil da Juventude Brasileira, realizada pelo Instituto Cidadania, os jovens do Ensino Médio são os que demonstraram maior insatisfação no que diz respeito à relação entre a instituição escolar e o mundo juvenil. Enquanto 31% dos jovens que tinham até o ensino fundamental afirmaram que a escola entende muito os jovens, apenas 17% dos que tinham até o ensino médio partilhavam da mesma opinião. Da mesma forma, apenas 23% dos que tinham até o ensino médio, contra 36% dos que tinham até o ensino fundamental, avaliavam que a escola se interessa muito pelos problemas dos jovens.

Os desafios da educação de jovens e adultos

Sérgio Haddad

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) estabeleceu algumas medidas vinculadas à Educação de Jovens e Adultos. Entre elas, o redesenho do Programa Brasil Alfabetizado, que a partir de 2007 priorizou os municípios do Nordeste e aqueles com os piores índices de analfabetismo (35% ou mais). Com esse critério, o Programa atenderia 30% da população analfabeta do País e 93% da população analfabeta da região Nordeste.

Interessante que o MEC, no que se refere ao analfabetismo, não abdicou das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). No documento de exposição de motivos que acompanhou a reformulação do Brasil Alfabetizado, o ministro Haddad afirmou que as mudanças implementadas visavam atingir os compromissos estabelecidos no PNE, que indicam a superação do analfabetismo até 2011.

O desafio de erradicar o analfabetismo é imenso em um país com tamanha desigualdade social. Muitas pessoas não têm a possibilidade de adquirir a escolarização por não terem as condições sociais para freqüentar a escola ou mesmo de se apropriar de seus conteúdos. Ainda assim, muito pode ser feito na direção da constituição desse direito para a maioria da população.

A estratégia de priorizar os municípios do Nordeste com piores índices de analfabetismo pode não dar os melhores resultados por dois motivos: são normalmente os municípios com maior população rural, onde as taxas de analfabetismo estão concentradas entre a população mais velha, que não teve a oportunidade de freqüentar escola por não existir a oferta ou por ser muito escassa nessas regiões. São estas populações aquelas que têm mais dificuldades, ou mesmo menos interesse, em participar das classes de alfabetização.

Em segundo lugar, porque há uma significativa parcela de pessoas analfabetas nos grandes centros urbanos no Sul e no Sudeste, constituída principalmente de jovens, com interesses e necessidades vinculados ao mercado de trabalho que exige tal escolarização. Como resposta a isso, o MEC vem se movimentando para constituir outro conjunto de municípios a ser priorizado, cujo critério de seleção seria o contingente populacional, e não a região de pertencimento. A implementação simultânea desses dois critérios – territorialidade e contingente populacional –, observando as especificidades dos grupos a serem atendidos, pode ser um caminho adequado na garantia do acesso à alfabetização e à elevação da escolaridade.

Estímulo às ações estatais

O conjunto de medidas indicou um estímulo à atuação do Estado nas ações educativas destinadas a pessoas jovens e adultas, e uma redução da histórica atuação da sociedade civil. Em 2006, estados e municípios receberam 71% do total dos recursos do Brasil Alfabetizado. A meta agora é destinar 80% dos recursos às redes estaduais e municipais de ensino, reduzindo para isso o atendimento feito por organizações não governamentais e universidades. Para tanto, as prefeituras e os governos estaduais terão de definir metas consistentes de alfabetização e continuidade da EJA, por meio de planos plurianuais de alfabetização, que serão revistos anualmente. Também devem apresentar nesses planos, aspectos pedagógicos e de gestão e supervisão. Segundo o MEC, o recurso global do programa passa de R\$ 207 milhões, aplicados em 2006, para R\$ 315 milhões em 2007.

Esse movimento vem ao encontro de uma política que tem sido implementada de forma

gradativa nos últimos anos: fazer que os recursos federais passem a apoiar prioritariamente as redes públicas de ensino do que aos parceiros da sociedade civil. Em 2003, 40% dos recursos iam para estados e municípios. Duas motivações podem fundamentar tal idéia. Uma primeira, de natureza conceitual, entende que tal serviço deva ser feito primordialmente pela rede pública, responsável primeira pela universalização do direito à educação. Em segundo lugar, uma resposta às denúncias cada vez mais frequentes de malversação dos recursos públicos por parte de algumas organizações da sociedade civil.

Se é verdade que o Estado deve assumir essa responsabilidade de forma prioritária, é verdade também que para certos setores sociais e regiões – como populações indígenas, grupos marginalizados, quilombolas e outros – a presença da sociedade civil pode ser um elemento facilitador de acesso e de aproximação cultural. Também se deve considerar que muitas entidades da sociedade civil são elementos fundamentais de promoção da escolarização e aproximação com a rede pública, exercendo um importante papel no diálogo entre as redes e setores sociais até então marginalizados do seu direito à educação. Tudo isso leva a crer que o diálogo, a parceria e a ação crítica das entidades sociais podem e devem ser considerados componentes centrais nessa dinâmica de promoção da alfabetização.

Um outro aspecto a ser verificado é o volume de recursos. Há que se considerar dois fatos importantes na análise do montante a ser investido em EJA: os valores anteriormente aplicados no programa Fazendo Escola, e seu redirecionamento neste ano, e o montante que irá compor o financiamento da EJA no Fundeb. É esta somatória que permitirá avaliar o valor a ser aplicado nessa modalidade de ensino – se maior ou menor.

Outra mudança importante refere-se ao uso dos recursos transferidos a estados, municípios e ao Distrito Federal. Além da utilização na formação de alfabetizadores e coordenadores (de 35% ao máximo de 60%), o que já era previsto nos anos anteriores, a resolução estabelece critérios e limites para a execução do Programa em 2007, permitindo o pagamento de transporte de alfabetizandos (até 20%) e a aquisição de gêneros alimentícios (até 30%), de material escolar (máximo de 5%), material pedagógico (até 15%), material para o alfabetizador (até 3%).

Tais limites podem servir como uma boa orientação, no entanto, ao se enrijecerem podem tornar inadequados os montantes a serem distribuídos para cada item. Um exemplo: em zonas rurais, as despesas com transporte podem ser muito maiores que as de aquisição de gêneros alimentícios.

O valor da bolsa concedida ao alfabetizador também foi alterado. Até então, o pagamento variava conforme o número de alunos matriculados (em 2006, o valor era de R\$ 120, acrescidos de R\$ 7 por aluno). Para este ano, o valor será fixo (R\$ 200 ou R\$ 230, quando a turma incluir alunos com necessidades educacionais especiais, atender à população carcerária e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas), mas continuará existindo a exigência de um número mínimo de alunos por turma, sendo sete para a zona rural e 14 para a zona urbana. Para os coordenadores o valor será de R\$ 300.

Ambas as bolsas serão pagas diretamente pelo MEC. A forma jurídica encontrada para remunerar esses profissionais foi a regulamentação dessa atividade por meio da Medida Provisória 361, de 28 de março, que altera a lei 10.088/04, que criou o Programa Nacional de Transporte Escolar. Essa MP autoriza “a transferência direta de recursos financeiros da União para os alfabetizadores e coordenadores de turmas de alfabetização”.

A decisão é bem-vinda por impedir que o número de alunos por sala de aula seja “inflado” para garantir um salário maior ao monitor – situação verificada nos processos de avaliação do programa. Também a diferenciação salarial de acordo com o atendimento de alunos com situações ou características especiais vai no sentido correto, por constituir-se num esforço de concretização de direitos educativos, considerando especificidades. No entanto, continuam a forma precária

de remuneração e os baixos valores ofertados aos monitores.

Apesar do MEC afirmar que a inclusão dos professores da rede nas salas de alfabetização visa também melhorar o nível salarial da categoria, especialmente no Nordeste, secretarias municipais de educação apontam dificuldades para o cumprimento dessa exigência.

Quando do anúncio da medida, alguns gestores afirmaram que não haveria profissionais suficientes com turnos disponíveis. Outros apontaram que o valor da bolsa oferecida não seria atrativo. Tais restrições certamente estão baseadas na realidade observada nos municípios. No entanto, não se pode desconsiderar que essa realidade é conseqüência de um processo histórico em que o atendimento a jovens e adultos com baixa escolaridade esteve vinculado à omissão do Estado, que repassava a responsabilidade, de forma precária, para a sociedade civil.

Se por um lado essa organização permitiu o desenvolvimento de práticas de educação popular, possibilitando interessantes processos de formação para a cidadania e a participação, por outro, também foi incorporada à lógica da distribuição local de recursos públicos, muitas vezes baseada em critérios pouco democráticos, que servem à lógica do clientelismo, característica marcante da política nacional. Assim, pode haver desinteresse também por parte do setor público de cidades pequenas em mobilizar os professores da rede, na medida em que deixarão de entregar as bolsas para os antigos monitores, criando insatisfação entre seus eleitores.

A realidade é que nesses primeiros meses de vigência das novas regras, o MEC já identifica que os professores das redes públicas não estão se interessando em atuar na alfabetização de adultos. Essa situação carece de investigações, inclusive para se averiguar se as redes municipais de ensino, em geral, e os professores, em particular, foram informados dessa possibilidade. Conforme apontaram as pesquisas de avaliação do Brasil Alfabetizado, um dos maiores desafios do Programa era justamente a desinformação, por parte das redes de ensino, acerca de sua existência e funcionamento.

27

Premiação e material de apoio

Outra importante medida anunciada foi a aquisição e distribuição de material didático de EJA pelo MEC (março de 2008, por intermédio do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos - PNLA).

No campo das premiações, serão oferecidas duas certificações aos municípios que se destacarem nas ações de alfabetização: “Município Livre do Analfabetismo” (para os que atingirem mais de 97% de alfabetização acima de 15 anos) e “Município Alfabetizador” (para os que reduzirem em pelo menos 50% a taxa de analfabetismo até 2010, com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE).

Essa certificação, baseada apenas na porcentagem, pode cair no erro de considerar municípios com grandes contingentes populacionais livres do analfabetismo, quando ainda haveria um grande número absoluto de analfabetos. É o caso da cidade de São Paulo, onde 3% da população acima de 15 anos pode significar um contingente muito grande.

Ao lado dessa premiação, foram criados dois tipos de certificados para premiar estados e municípios que alcançarem um bom desempenho na educação básica pública, ação que inclui a alfabetização de jovens com mais de 15 anos e adultos. Os certificados se dividem em: “Ótimo Desenvolvimento Educacional”, para aqueles que tenham Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) igual ou superior a seis; e “Bom Desenvolvimento Educacional”, para estados e municípios com IDEB superior ou igual a cinco e inferior a seis.

Ainda no âmbito do PDE, foi lançado o edital do segundo Concurso Literatura para Todos, destinado a estimular a produção literária de autores que escrevem para jovens e adultos em

processo de alfabetização.

Finalmente, o Plano estabelece a distribuição de óculos, em convênio com o Ministério da Saúde, no programa “Olhar Brasil”.

Desafios

Este conjunto de iniciativas, de grandezas e naturezas tão diversas entre si, é bastante positivo para fazer avançar a concretização dos direitos educativos de pessoas jovens e adultas. Alguns viabilizam o acesso e a permanência – transporte, merenda e óculos. Outros perseguem melhorar a qualidade da oferta – possibilidade de material de apoio.

O conjunto também é interessante por prever mecanismos de estímulo a estados e municípios – no campo simbólico do reconhecimento pelas certificações, mas também pelo repasse de recursos vinculados às redes públicas de ensino. Especificamente sobre o financiamento, conforme apontado acima, há que se verificar o impacto do Fundeb na EJA.

Embora o Brasil Alfabetizado tenha sido o destaque no PDE, o conjunto das medidas pode ter um impacto positivo sobre a EJA, considerando que o direito à educação não se resume à alfabetização. No entanto, isso só se concretizará se o MEC e a sociedade civil estiverem atentos e realmente dispostos a buscar formas de superar os históricos desafios do trabalho com jovens e adultos com baixa escolaridade.

O primeiro deles é reconhecer a diversidade desse segmento, o que implica, sem abdicar de orientações gerais que obriguem a responsabilidade do Estado, possibilitar que a EJA possa assumir tantas formas de concretização quanto forem as necessidades e particularidades dos grupos envolvidos.

IDEb: monitoramento objetivo da qualidade dos sistemas a partir da combinação entre fluxo e aprendizagem escolar

Reynaldo Fernandes

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), lançado este ano, é um indicador educacional que relaciona de forma positiva informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames padronizados, como a Prova Brasil e o SAEB. Estudos e análises sobre qualidade educacional raramente combinam rendimento e desempenho, ainda que a complementaridade entre ambos os indicadores seja evidente.

Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa de ensino atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por outro lado, um sistema em que todos os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso eles aprendam muito pouco na escola. Em suma, um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem.

A combinação entre fluxo e aprendizagem do IDEB vai expressar em valores de 0 a 10 o andamento dos sistemas de ensino, em âmbito nacional, nas unidades da Federação e nos municípios, calculada por meio da fórmula:

$$IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji} \quad 0 \leq N_j \leq 10; 0 \leq P_j \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_j \leq 10$$

em que,

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da idade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j .

As metas do IDEB

O IDEB é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação que trata da educação básica. É nesse âmbito que se enquadra a idéia das metas intermediárias para o IDEB. A lógica é a de que para que o Brasil chegue à média 6,0 em 2021, período estipulado tendo como base a simbologia do bicentenário da Independência em 2022, cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com um esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional.

A definição de uma meta nacional para o IDEB em 6,0 significa dizer que o País deve atingir em 2021, considerando os anos iniciais do ensino fundamental, o nível de qualidade educacional,

em termos de proficiência e rendimento (taxa de aprovação), da média dos países desenvolvidos (média dos países membros da OCDE) observada atualmente. Essa comparação internacional foi possível graças a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no PISA (*Programme for International Student Assessment*) e no SAEB.

A meta nacional norteia todo o cálculo das trajetórias intermediárias individuais do IDEB para o Brasil, unidades da Federação, municípios e escolas, a partir do compartilhamento do esforço necessário em cada esfera para que o País atinja a média almejada no período definido. Dessa forma, as metas intermediárias do IDEB, com início em 2007, foram calculadas nos âmbitos nacional, estadual, municipal e para cada escola,¹ a cada dois anos. O que se apresenta a seguir é um breve apanhado técnico dos parâmetros e cálculos nos quais se baseiam as projeções das metas intermediárias do IDEB em cada uma dessas esferas.

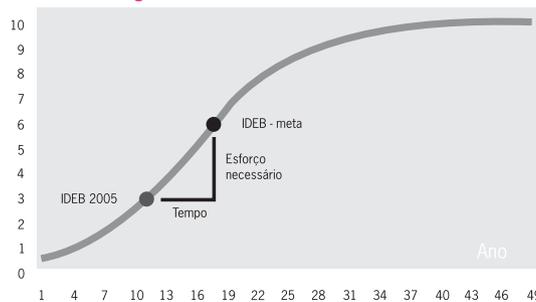
O cálculo das metas intermediárias do IDEB para o Brasil

Tecnicamente, para projetar as trajetórias esperadas para o IDEB ao longo do tempo, tanto para o Brasil como para os demais níveis de abrangência, parte-se do princípio de que essas trajetórias têm o comportamento de uma função logística, comportamento ilustrado pelo Gráfico 1. Dessa forma, para um dado “esforço”, obtém-se ao longo do tempo uma redução gradativa no ritmo e na amplitude do crescimento do indicador.

A segunda premissa técnica assumida é a de que, para o Brasil alcançar a meta estipulada no tempo adequado, a contribuição em esforço de cada rede de ensino e escola deve partir de metas individuais diferenciadas.

E, por último, considera-se ainda que o esforço a ser empregado por cada esfera deve objetivar, além do alcance das metas intermediárias de curto prazo, a convergência dos IDEBs atingidos pelas demais redes a médio e longo prazos, ou seja, os esforços de cada rede devem também contribuir para a redução das desigualdades em termos de qualidade educacional.

Gráfico 1: Comportamento esperado para a trajetória do IDEB ao longo dos anos



Para o cálculo da trajetória do índice são necessárias três das quatro informações a seguir: valor do IDEB inicial (observado); valor da meta para o IDEB; tempo para atingir a meta; e “esforço” ou velocidade empregada. Para as projeções do Brasil foram utilizados: (I) o valor do IDEB em 2005 ($t = 0$) como valor inicial; (II) a meta para o Brasil e (III) o tempo para o seu alcance.² Então, calculou-se o “esforço” necessário para se chegar à meta por meio da equação (1):

$$IDEB_{it} = \frac{1}{1 + e^{-\{ \ln \left(\frac{IDEB_{i0}}{10 - IDEB_{i0}} \right) + y_i \cdot t \}}}$$

$t = 0, \dots, 16$ para metas da primeira fase do ensino fundamental
 $0, \dots, 20$ para metas da segunda fase do ensino fundamental
 $0, \dots, 23$ para metas do ensino médio

¹ Desde que tenham participado da Prova Brasil, avaliação realizada pelo INEP/MEC em 2005, que será repetida a cada dois anos.

² Os anos definidos para que a meta do IDEB para o Brasil seja atingida são diferentes para cada fase de ensino, pois a meta de IDEB = 6,0 está relacionada à coorte que ingressará no ensino fundamental no ano de 2017, ou seja, deverá concluir a 1ª fase no ano 2021, a 2ª fase em 2025 e o ensino médio em 2028.

O esforço (y_i) garante que a meta para o IDEB do Brasil seja atingida no tempo esperado. Mantendo esse esforço encontrado constante, observou-se em quantos anos o IDEB do Brasil se aproximaria de um valor de convergência definido como 9,9, próximo ao máximo que o IDEB pode atingir por definição, já que $0 \leq \text{IDEB} \leq 10$. Esse número de anos, denominado aqui 'tempo de convergência', ou τ , será utilizado para o cálculo das metas intermediárias e finais dos municípios, unidades da Federação e escolas.

Cálculo das metas intermediárias para os estados e municípios

Para cada um dos estados, municípios brasileiros e escola, é possível definir a trajetória do IDEB que contribuirá para que o Brasil atinja a meta escolhida no prazo definido.

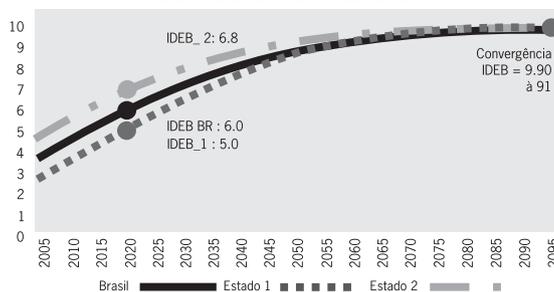
Para o cálculo das metas intermediárias e finais dos estados, municípios e escolas, adota-se um processo semelhante ao descrito para o Brasil. No entanto, no caso do País como um todo, tomam-se para o cálculo os parâmetros (I) IDEB inicial (2005), (II) meta do IDEB (III) e tempo, com base em um objetivo de curto prazo, ao passo que para definir as trajetórias de estados, municípios, e escolas temos os parâmetros (I), (II) e (III), definidos com base em um objetivo de longo prazo: a convergência entre as redes.

É importante esclarecer que o procedimento de cálculo dos esforços e metas intermediárias dos estados, municípios e escolas leva em consideração o IDEB inicial observado, fazendo que cada rede obtenha uma trajetória diferente para o IDEB ao longo dos anos. Entretanto, conforme o proposto por esta metodologia, é garantido que a desigualdade entre eles se reduza até que, em τ , todos tenham o mesmo valor de IDEB (9,9).

O Gráfico 2, a seguir, exemplifica a trajetória do IDEB (considerando a 1ª fase do EF) para o Brasil e dois estados diferentes, até que seja alcançada a meta de convergência.

31

Gráfico 2: Trajetória do IDEB para a Brasil e estados: 2005 - 2095
Primeira fase do ensino Fundamental



É possível observar que em 2021, ano em que o Brasil atinge a meta de 6,0, o Estado 1 apresenta IDEB de 5 e o Estado 2, o IDEB de 6,8. Cada município e estado despenderá um esforço diferente para que em 2096 (após 91 anos) a desigualdade apresentada pelo IDEB desapareça. Para finalizar o cálculo das metas intermediárias bianuais para o Brasil, estados, redes e escolas, alguns procedimentos foram adotados, como o estabelecimento da taxa de aprovação mínima de 65% para a projeção do IDEB e uma técnica de suavização das metas intermediárias para os primeiros anos do Compromisso, dado que a evolução da qualidade está relacionada ao tempo de exposição das gerações ao novo sistema e às mudanças no foco da política educacional. Por fim, a partir da metodologia apresentada, é possível obter os esforços individuais necessários e as trajetórias a serem percorridas pelas redes de ensino, e até mesmo pelas unidades escolares que tiverem IDEB, para que o País atinja em 2022 o nível de qualidade desejável à educação brasileira.

Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem

Romualdo Portela de Oliveira

O anúncio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por parte do Ministério da Educação foi saudado por amplos setores da sociedade brasileira. Quer seja porque pretendia ser uma versão educacional do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), quer seja por se tratar de compromisso a saldar por parte das gestões Lula.

De um lado, pela evidente incongruência de se pensar um processo de dinamização do crescimento econômico sem, ao mesmo tempo, se pensar sua dimensão social e, em particular a educação. De outro, pelo simples fato de até então o Governo Lula não ter conseguido explicitar um programa coerente de ações na área educacional. Nenhum dos seus três ministros havia logrado explicitar um programa que apresentasse a necessária clareza para configurar um projeto educacional. O que se viu foram retoques modestos em aspectos do projeto FHC para a área.

Assim, tal anúncio só poderia ser bem-vindo. Entretanto, um plano educacional, pela sua própria natureza, pressupõe uma articulação entre objetivos e ações, o que no presente caso ainda não se configurou.

Da mesma forma, dada a história recente, tal tipo de proposta deveria explicitar sua relação (ou ausência de) com o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), aprovado em 2001 e até o presente ignorado na formulação das políticas educacionais.

Caracterizado por um conjunto de medidas de natureza e importância diversa, ainda que defensáveis, o Plano não abandona a tradição de justapor medidas distintas sem um eixo articulador e os correspondentes e imprescindíveis mecanismos visando sua operacionalização, assim como não hierarquiza suas prioridades. E, como é sabido, se tudo é prioridade...

Esta observação seria o elemento faltante nos planos nacionais anteriores. Arrolavam-se metas, em princípio defensáveis, mas olvidavam-se os meios para atingi-las. Tal omissão destinava os planos ao ostracismo.

Ainda que a omissão de referência ao Plano Nacional de Educação e seus eventuais limites seja criticável, há no presente caso um elemento que representa novidade, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O IDEB como mecanismo de monitoramento

Em síntese, o IDEB é um índice que combina desempenho padronizado nas provas nacionais (SAEB e Prova Brasil) com aprovação. Tendo dados disponíveis, pode ser aplicado a redes de ensino, conjunto de redes com base geográfica (o Brasil como um todo, um estado, uma rede de ensino, uma cidade etc.) e até mesmo a uma escola ou sala de aula.

Com uma escala que varia de 0 a 10, seria uma expressão de dois resultados desejáveis em um sistema de ensino: aprovação e proficiência.¹

Sua principal utilidade seria contribuir para o monitoramento dos sistemas de ensino, subsidiando, portanto, políticas tanto de financiamento quanto para a avaliação de iniciativas de diversas ordens.

¹ Para uma descrição mais sistematizada ver, Nota Técnica – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (disponível em www.inep.gov.br, consulta em 20 jun. 2007) e Fernandes, Reynaldo. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 26 p. (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0640; 26).

Em termos da discussão brasileira, certamente representa um aporte, uma vez que nossa tradição em desenvolvimento de indicadores educacionais é pequena ou, quando muito, localizada em alguns setores técnicos. A implementação de um indicador de ordem geral por parte do Ministério da Educação representa uma contribuição significativa por tornar o debate em torno dos resultados do processo educativo mais transparente e objetivo e, portanto, passível de verificação.

Em síntese, pode-se concordar que tal desenvolvimento contribui para o monitoramento de resultados, ainda que seja prisioneiro dos limites que os testes de proficiência apresentam. Primeiramente, no que se refere à abrangência disciplinar (é mais fácil, e os procedimentos estão mais consolidados, medir resultados em matemática e linguagem do que em outras disciplinas igualmente importantes), a limitações resultantes de procedimentos de aplicação (a possibilidade de fraudes é sempre uma preocupação difícil de limitar) e, mais complicado, à possibilidade de se reduzir a educação a processos de “preparação para os testes”.²

Ainda que estas sejam questões a serem consideradas, apresentar uma proposta de resultado objetivo do processo educacional é uma contribuição.

Até aí, estamos em um processo que, me parece saudável, de construção de indicadores.

O problema é quando passamos a tratar esse índice como um indicador de qualidade.

Indicadores de qualidade

A primeira consideração neste particular é que, se passamos a considerar como um indicador de qualidade da educação apenas resultados de produto, difundimos uma idéia de que os processos educativos não são importantes.

É claro que tal consideração, quando aplicada a processos educacionais, é criticável. O exemplo mais imediato são os cursinhos pré-vestibulares. Nesses casos, o objetivo é maximizar os resultados nas provas de ingresso aos cursos superiores. Muitas vezes, isso se obtém por meio de processos bastante questionáveis, cujos resultados, no médio e longo prazo, não se sustentam. É comum o registro de relatos de que determinados conteúdos são esquecidos em prazo relativamente curto, que de fato não foram introjetados e apreendidos pelo aluno. Tais processos educativos, quando submetidos a uma crítica mais consistente, são facilmente reduzidos a “adestramento para exames”.

Assim, prefiro trabalhar com a idéia de que indicadores de resultados representam apenas uma das dimensões da qualidade da educação que devemos buscar,³ e que o IDEB representa uma contribuição nesse particular. Ela deve ser acompanhada de outras duas: a dimensão de insumos e a de processos.

A segunda dimensão é representada pelos insumos. Não é possível pensarmos em monitorar o sistema apenas com resultados, desconhecendo as condições em que os processos de ensino-aprendizagem ocorrem. Nessa perspectiva, em um indicador de qualidade é necessário que se incorpore uma dimensão que represente as condições em que ocorre o processo ensino-aprendizagem. Em nosso debate recente, essa idéia tem sido sintetizada na necessidade de desenvolvermos um “custo-aluno qualidade”. Dadas nossas gigantescas desigualdades regionais, a idéia é facilmente desenvolvida, posto que, objetivamente, as condições em que o ensino é ministrado, mesmo que consideremos apenas as redes públicas, são profundamente diversas. Apenas para ilustrar, os valores *per capita* do Fundef podiam variar de um para quatro, tomando

² A literatura que debate estas temáticas é ampla. Para uma síntese das críticas, ver KOHN, Alfie. *The Case Against Standardized Testing: Raising the Scores, Ruining the Schools*. Portsmouth, NH: Heinemann, 2000.

³ Para um desenvolvimento dessas idéias, ver OLIVEIRA, Romualdo Portela de & ARAÚJO, Gilda Cardoso de. “Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação”. In: *Revista Brasileira de Educação*, (28): 5-23, jan/fev/mar/abr 2005, e OLIVEIRA, Romualdo Portela. *Estado e política educacional: desafios do século XXI*. São Paulo: FEUSP, Tese de Livre-Docência, 2006.

como ponto de partida os valores oficiais médios (e não de fato os menores valores...).

Isso sem levar em conta as características das famílias das crianças atendidas pelas escolas com menores recursos. Nessa medida, se o único elemento de qualidade a ser considerado fossem os resultados, estaríamos exigindo mais exatamente das escolas com menos recursos e que atendem às populações com menos recursos...

Em termos políticos, a idéia de que uma dimensão a ser considerada seja a dos insumos é razoavelmente aceita. Até na proposição do IDEB se apresenta o argumento de que seria possível utilizar tais resultados para alocar recursos adicionais em regiões/tipos de escolas que apresentem resultados insatisfatórios a fim de melhorar a equidade do sistema.

Entretanto, isso ainda me parece insuficiente, levando-me à terceira dimensão: a dos processos.

Qualidade educacional como processo

A terceira dimensão tem uma faceta teórica importante. Se o conceito de qualidade com que se trabalha for restrito a uma articulação entre insumos e resultados, não se afasta do modelo típico da economia da educação (*input-output*) que, no limite, é indiferente ao que se passa na escola.

Ainda que torne a tarefa mais complexa, a busca de procedimentos analíticos que sejam capazes de valorar os processos no interior da escola é a terceira dimensão da conceituação de um padrão de qualidade.

Isso não implica se submeter aos ditames da “cultura pedagógica” vigente, que tem assentadas determinadas práticas como valor. Para não abrir um “flanco de luta”, abstenho-me de nomear especificamente um exemplo. Entretanto, posso me valer de um exemplo “positivo”. Resultados coincidentes de diversos processos de avaliação em larga escala têm evidenciado a importância de se construir um adequado “clima na escola”, posto que este é um dos fatores que mais incide positivamente no aprendizado dos alunos. Isso quer dizer que há de se incorporar na discussão de qualidade a temática da indução desses elementos processuais que impactam resultados. De maneira mais geral, o argumento subjacente a esse ponto é que nas análises macro é necessário incorporar a dimensão dos processos que ocorrem na escola, posto que não são indiferentes, como supõem as abordagens estritamente econômicas. Ao contrário, é aí que se definem os valores “intrínsecos” à educação, como sabemos os educadores.

A objeção que rapidamente afloraria a esse argumento é de que o indicador de resultado captaria essa contribuição e, no longo prazo, os processos se ajustariam. O sistema educacional e, no limite, as escolas perceberiam que determinados processos são bons para maximizar resultados e os incorporariam para melhorar seus resultados. Ainda que o argumento faça sentido, a negativa também pode ser verdadeira. Posso ter processos que são valores desejáveis, que fazem parte do processo educativo e são defensáveis, aumentando o desempenho em provas ou não.

Um exemplo simples seria o da cultura democrática e da educação para a paz, apenas para me ater a dois temas consolidados em qualquer proposta educativa.

Nessa medida, para não substituir o complexo pelo fácil, e nesse processo perdermos algo de intrinsecamente desejável, é que questiono a utilização do IDEB (ou de qualquer outro indicador de resultado) como um indicador de qualidade.

De todo modo, o processo de elaboração de um indicador de qualidade que incorpore a dimensão de processo é uma tarefa complexa e, no momento, em aberto.

Incorporar essa dimensão à definição de “padrão de qualidade” passível de exigência, até mesmo na justiça, para todos, parece ser o grande desafio quando se fala de qualidade da educação.

A utilização dos indicadores na gestão municipal

Raimundo Moacir Mendes Feitosa

Os indicadores educacionais, quando técnica e cientificamente bem elaborados, tornam-se instrumentos importantes para medir tendências e resultados, contribuindo para facilitar a tomada de decisão dos dirigentes e gestores de um modo geral e, em particular, dos gestores municipais. Representam mecanismos importantes postos à disposição do poder local para escolher o que é melhor para aqueles que estudam, residem, trabalham e circulam num determinado território.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), recentemente formulado e lançado pelo Ministério da Educação, por intermédio do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), na atual conjuntura educacional e política brasileira, é um desses indicadores qualificados. É, portanto, um indicador de resultados que se propõe a fotografar o desenvolvimento da educação básica do nosso país, com base em dados dos censos escolares de 2005 e 2006, além de dados obtidos por meio da avaliação chamada “Prova Brasil”, também de 2005, que avalia alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental da rede pública urbana. Ele trabalha de forma conjunta o fluxo e o rendimento escolar dos sistemas de educação federal, estadual, municipal e particular, chegando à virtude da desagregação ao nível das unidades escolares de cada um desses sistemas.

Tecnicamente, ele transformou a complexa escala de resultados do Prova Brasil numa escala de fácil compreensão, que varia de 0 (zero) a 10 (dez), semelhante às escalas que utilizadas mundialmente, em particular pelos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), para o acompanhamento do rendimento escolar de seus alunos. Exige ainda que se processe um equilíbrio entre rendimento e fluxo escolar, a fim de que o desenvolvimento da educação, em cada um dos entes federados e unidades ensino, responda aos interesses das comunidades escolares atendidas pelas políticas e gestões dos sistemas de ensino.

Também, pela primeira vez, como um componente do Plano de Desenvolvimento da Educação, no âmbito do “Compromisso todos pela Educação”, estabelecem-se metas a serem alcançadas até 2022 por ente da federação, considerando que a nota 6 (seis) será a média ideal para que se possa ter, no âmbito do Brasil, perante o resto do mundo, uma educação considerada de qualidade, com crianças e adultos que se alfabetizem, leiam, escrevam e, acima de tudo, compreendam e façam uso social do que lêem e escrevem.

Assumir o plano de metas “Compromisso todos pela Educação” e participar do Programa Brasil Alfabetizado são ações que se complementam, que se somam para garantir o direito à educação a nossas crianças, adolescentes, jovens e também aos adultos que não tiveram essa oportunidade.

Ele tem contribuído para a promoção de um vigoroso debate nos meios educacionais, tanto no âmbito dos educadores, professores, movimentos sociais, pesquisadores e gestores da educação básica, mas, de forma muito importante, também nos espaços das universidades brasileiras. Neste aspecto, o debate tem se tornado muito positivo, permitindo aos dirigentes municipais de educação a reunião com os diretores escolares, professores e técnicos de suas redes para avaliar os resultados alcançados no IDEB, efetuando um planejamento e adotando medidas que lhes permitam uma melhor inserção no processo de busca de metas e valores mais elevados no futuro. Ele passou a funcionar como uma espécie de bússola, que indica para onde a educação brasileira deve correr.

Vários e vários sistemas municipais de educação estão aprofundando as discussões sobre os sistemas de avaliação, tanto no que concerne ao rendimento escolar do aluno como no que diz respeito à gestão escolar e ao desempenho dos profissionais da rede. Desses debates têm surgido elementos concretos para se retomar a discussão sobre a formação continuada dos profissionais do magistério, fundamental e determinante para a qualidade da aprendizagem dos alunos, mas que não pode ser compensatória em relação à precariedade da formação inicial oferecida pelas instituições formadoras.

Já não é de hoje que dirigentes e gestores dos sistemas de ensino avaliam, por exemplo, que as universidades brasileiras não têm conseguido formar professores alfabetizadores em seus cursos de pedagogia e licenciaturas; que os estágios realizados pelos alunos e futuros professores não recebem o acompanhamento devido, deixando muitíssimo a desejar porque as horas destinadas à apropriação da didática necessária para que esses profissionais aprendam, na prática, a realizar com qualidade a gestão e as rotinas em sala de aula ou em outros espaços educativos têm sido insuficientes. São várias as propostas apresentadas para que ocorram mudanças nos cursos de formação de professores, em particular dos que atuam na pré-escola e nas séries iniciais do ensino fundamental, ou seja, os que ensinam as crianças de 6, 7 e 8 anos, e que devem ter as competências profissionais necessárias para garantir que essas crianças, ao final desse ciclo, estejam completamente alfabetizadas e em processo qualificado de letramento. Os dirigentes e gestores têm afirmado categoricamente que esse é o caminho objetivo e necessário para que seja suprimida de uma vez por todas a fábrica do analfabetismo que ainda existe no Brasil.

Embora o IDEB seja um indicador de resultados e exija, a partir das metas estabelecidas pelo MEC anualmente, melhores índices dos sistemas, os dirigentes municipais e gestores compreendem que as mudanças somente poderão vir por meio de encaminhamentos e processos novos, estabelecidos em bases democráticas e participativas, em que o planejamento e os planos de cada Secretaria Municipal de Educação sejam desenvolvidos de forma sistêmica e com a colaboração dos demais entes federados.

O IDEB, em que pese o seu lado positivo, também não tem deixado de ser utilizado negativamente, para vinditas político-eleitorais. Temos constatado em alguns estados que algumas autoridades do cenário político nacional têm se apropriado dos dados e informações do INEP para, em suas andanças pelo país afora, desconsiderando a finalidade principal desses indicadores, utilizá-los para atacar as redes administradas por partidos políticos adversários. Agindo dessa forma, eles acabam por transformar o IDEB e as políticas em implementação pelo MEC em instrumento político-eleitoral, reproduzindo o que existe de pior nas práticas políticas do nosso país e prestando um desserviço à sociedade.

Temos assistido, também, a um outro debate que em nada contribui para a melhoria da aprendizagem dos alunos. Trata-se da polêmica, alimentada por interesses mais comerciais do que pedagógicos, que tenta responsabilizar determinadas concepções ou métodos educacionais pelo fracasso escolar. Esse tipo de discurso vem abstraído o foco da discussão porque contribui, quase sempre, para um debate inócuo e que tenta provocar entre gestores e educadores uma divisão entre os que são a favor ou contra o método direto (fônico), a linguagem integral e o construtivismo. Colocar o fracasso escolar como decorrência da opção pelo construtivismo, por exemplo, é desconhecer os reais problemas que estão associados à repetência, ao abandono e à defasagem idade-série, ou a dura realidade de as escolas estarem fabricando analfabetos. É ignorar que o fracasso escolar é um problema de décadas, ou seja, desde que as escolas públicas surgiram em nosso país como instituições de massa. Basta verificar os indicadores de 50 anos atrás.

Acreditamos que o IDEB pode contribuir para situar o debate político-educacional em um patamar mais elevado, reflexivo e programático, capaz de responder à complexidade do desafio

que representa construir a escola pública de qualidade. E um dos debates mais importantes que decorre dos dados do IDEB é o que demonstra as diferenças entre as redes situadas nas capitais e nos municípios do interior.

Em geral as capitais não apresentaram indicadores satisfatórios em comparação com muitos municípios menores e com menos recursos. A partir daí vem se manifestando uma exigência maior para com os sistemas (conselhos, escolas e secretarias) de educação das capitais e dos municípios com população acima de 200 mil habitantes. Ocorreu, pelo menos até que se prove o contrário, uma desmistificação de que a educação nas capitais e nos grandes centros tem mais qualidade do que a educação oferecida em muitos municípios do interior dos estados. Abriu-se aqui um imenso campo de debate e pesquisa que nos deve remeter à compreensão dessa situação, ficando, a princípio, evidente que em uma grande cidade, particularmente em determinados bairros e periferias, está em formação a identidade social e cultural de muitas populações que migraram de suas origens, de municípios do próprio estado ao qual pertence a capital ou de regiões de outros estados brasileiros, quebrando “raízes eterno-tradicionais”, difíceis de serem refeitas em um contexto social muito mais complexo e excludente. Sem muito conforto, mas com determinação e coragem, os dirigentes das capitais e dos municípios de mais de 200 mil habitantes, com o apoio do MEC e dos governos estaduais, estão dispostos e firmes na crença de que contribuirão com a parcela necessária para que o Brasil no ano 2022 atinja a meta de IDEB estabelecida pelo PDE (6,0), um compromisso de todos pela educação.

O IDEB tem sido utilizado pela grande maioria dos dirigentes municipais de educação como um alerta e um chamamento para novas tomadas de decisão, desde o planejamento estratégico de seus programas, projetos, atividades e ações, até a sua implementação e execução. Também compreendem que, como indicador de resultados, ele não os permite visualizar processos e aspectos históricos e culturais que contribuíram até aqui para conformar a estrutura educacional que temos. Sabem da necessidade que têm de compreender melhor suas realidades locais e regionais. Outros que, mais recentemente, vêm promovendo mudanças e transformações em suas estruturas pedagógicas, didáticas, gestoras, além das infra-estruturas físicas, sabem que, como o índice trabalha com os dados censitários de 2005 e 2006, os melhores resultados aparecerão somente a partir deste ano de 2007 e subseqüentes. Estes, inclusive, trabalham com resultados de pesquisas que revelam que mudanças institucionais, administrativas, curriculares e culturais em ações educativas por meio de sistemas de educação, muitas vezes têm redução de performance de seus indicadores nos dois primeiros anos de reforma, ou só muito lentamente começam a elevá-los.

Os resultados do IDEB também mostram que as redes públicas estaduais, quando cuidam do ensino fundamental, em geral apresentam resultados melhores do que as redes municipais. Não é de se estranhar, tendo em vista que essas redes são mais antigas e administrativa e culturalmente mais consolidadas. Podemos também, com esse enfoque, fazer a leitura de que esses resultados nos impõem uma grave constatação: a de que os sistemas municipais de educação, historicamente, vêm sendo pouco assistidos ou não atendidos pelos governos estaduais e federal, tanto no que se refere a apoio financeiro quanto técnico. Esta assertiva pode ser confirmada pelo próprio MEC, quando diz que “os 1.242 municípios brasileiros de menor IDEB, abaixo de 2,0, jamais receberam daquele órgão qualquer transferência voluntária de recursos. Isto porque jamais pleitearam a aprovação de qualquer projeto, por completa desinformação ou por carência de competências técnicas para tanto”. Fica aqui demonstrado que a nação, no plano da educação, não era, evidentemente, pensada como um todo. É a visão do mercado capitalista: quem tem poder de barganha participa, quem não tem fica social, política, técnica, cultural e financeiramente excluído. Neste caso, o próprio Estado Nacional se encarregava de

não enxergar os menos preparados ou menos informados ou mais pobres. Que a alma de Hayeck não nos leia: era a política do neoliberalismo puro. O bezerro de ouro, como expressão máxima das elites nacionais, isto é do mercado, deixava à mercê da vontade divina diversas comunidades que, por conta do isolamento e do poder oligárquico de cada local, não tinham sequer noção da existência de um país chamado Brasil.

O IDEB para a gestão municipal não deve representar um índice de desenvolvimento da educação básica do ou dos municípios como um todo. Ele expressa, exclusivamente, o índice de desenvolvimento da educação escolarizada nas redes de educação básica. A população como um todo não é submetida à avaliação do INEP, somente a que se encontra na escola e na zona urbana. Existem municípios em que quase metade da população é analfabeta absoluta e por não estar, evidentemente, na escola, não é variável incorporada a este índice. Contudo, um município com um elevado índice de analfabetismo dessa ordem pode muito bem, a partir da sua população escolar, obter IDEB 5,0, 6,0 etc, ser premiado e manter metade da população na escuridão por falta de alfabetização e letramento. Neste particular, o IDEB precisa ser observado como um indicador de resultados daquela população que está tendo o direito garantido de ter educação na escola, mas que não enxerga os que estão excluídos desse direito, isto é, do direito de também poder ir à escola e se encontrar com os outros que lá estão.

Com os indicadores colocados à disposição da gestão municipal, não só do IDEB, os gestores municipais de educação querem planejar, implementar e executar de forma mais qualificada as políticas de educação. Querem também, com os acertos, inculir na consciência do povo brasileiro, particularmente daqueles que mais precisam dos cuidados e da atenção do Estado, a crença de que a educação de seus filhos e netos é, sem dúvida, o principal valor de que dispomos para construir uma nação soberana e sustentavelmente desenvolvida. Dos erros, querem tirar lições para realizar o que é adequado e conveniente ao interesse público e de todos.

Raimundo Moacir Mendes Feitosa - Presidente da Seção Regional da UNDIME no Maranhão. Secretário de Finanças da UNDIME Nacional. Secretário Municipal de Educação. Professor MS do Departamento de Economia da UFMA, à disposição da Prefeitura de São Luís, com ônus ressarcidos à UFMA. Nota do Autor: Este texto não expressa a opinião das instituições às quais seu autor pertence.

Política de formação de professores: o que muda nas esferas nacional e locais

Márcia Angela da S. Aguiar

Desde o final da década de 1970, no contexto das lutas pela (re)democratização, a temática da valorização dos profissionais da educação tem ocupado um lugar relevante na pauta do movimento organizado dos educadores e no âmbito de políticas governamentais. As associações acadêmico-científicas e entidades sindicais, têm contribuído para manter essa questão no debate público e sido interlocutoras das instâncias governamentais.

Destacam-se, ao longo dos anos, na defesa da valorização do profissional da educação básica, em especial, a *Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação* (ANFOPE) e a *Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação Básica* (CNTE). Outras entidades do campo educacional, como a *Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação* (ANPEd), a *Associação Nacional de Política e Administração da Educação* (ANPAE), o *Centro de Estudos Educação & Sociedade* (CEDES), juntamente com o *Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros de Educação das Universidades Públicas Brasileiras* (FORUMDIR) têm participado ativamente, inclusive unificando ações e conjugando esforços na direção de uma pauta comum tendo em vista a aglutinação de forças para dialogar com setores governamentais. A aproximação dessas entidades foi reforçada pela experiência compartilhada no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que constituiu um espaço importante para a construção do Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira nos Congressos Nacionais de Educação (CONED).

Pode ser observado, nesse movimento, como um dos elos de unidade entre as associações científico-acadêmicas e sindicais, nas décadas de 1980 e 1990, a proposta de formação dos professores da educação básica no âmbito das universidades. Esse debate ultrapassou os muros das instituições de ensino superior tendo tido fortes interlocutores nas instâncias governamentais, vindo a alcançar maior abrangência na medida em que se instauraram e foram consolidadas as reformas educacionais. Essas reformas, como se sabe, passaram a atribuir aos docentes um forte protagonismo nos processos educacionais, para além do tradicional papel que historicamente lhes vinham cabendo como professores.

Não têm constituído novidade as políticas direcionadas para os professores e para a sua formação no Brasil. De fato, elas são recorrentes nas propostas e planos dos governos, nas três esferas jurídico-administrativas, e são vários os estudos e pesquisas que têm evidenciado os seus avanços e limitações. Sem fugir à regra, no início do segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2006-2010), as políticas direcionadas a estes segmentos são indicadas no Plano de Desenvolvimento da Educação.

A valorização dos profissionais da educação: o que muda nas esferas nacional e locais?

Com grande aparato midiático, no mês de abril de 2007, o governo federal fez o lançamento oficial do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, contendo um conjunto de 27 ações programáticas. O PDE foi apresentado pelo Ministro da Educação – Fernando Haddad, em solenidade que congregou autoridades ministeriais, representantes de diversas associações, entidades da sociedade civil, dentre outros, como a grande promessa para reverter os sofríveis indicadores da

educação nacional revelados nos vários estudos disponíveis na área. Desde o seu lançamento, o PDE tem suscitado aplausos e críticas de segmentos importantes da sociedade brasileira, sendo que as críticas também têm incidido sobre o modo como o mesmo vem sendo divulgado.

Anunciado como o PAC² da educação, com a promessa de reverter indicadores que demonstram a baixa produtividade do sistema educacional, o PDE se apresenta como um marco regulatório para um conjunto de ações que buscam induzir mudanças na educação nacional.

Independentemente do julgamento de mérito que, eventualmente, possa ser feito, o PDE, como bem observou Araújo (2007)³ em artigo recente, deverá se transformar no efetivo programa de governo para a educação neste segundo mandato de presidente Luiz Inácio Lula da Silva. E, por conseguinte, os resultados obtidos serão utilizados como parâmetro do desempenho do governo no plano educacional.

O foco principal do PDE é a educação básica e o principal mecanismo de gestão utilizado denomina-se *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. Este Plano, segundo anúncio governamental, busca a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Os sistemas municipais e estaduais que aderirem ao *Compromisso* seguirão 28 diretrizes⁴ pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes.

Um dos aspectos do PDE que tem sido alvo de apoios e restrições por parte da mídia e de setores da sociedade é o *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (IDEB)⁵, engenhosa fórmula que associa dados de aprovação, repetência e evasão a desempenho.

Pode-se considerar que a principal mudança na condução das políticas recentes atinentes à valorização dos profissionais da educação é, sem dúvida, o estabelecimento, no PDE, de metas e mecanismos formais para garantir a ação conjugada dos entes federados em ações voltadas à mudança da situação educacional e de valorização dos profissionais da educação em um conjunto de municípios considerados de IDEB baixo.

Neste processo, o MEC busca uma articulação inicial com os prefeitos dos mil municípios com a mais baixa pontuação no IDEB e propõe-lhes a execução de um conjunto de medidas, nos respectivos sistemas de ensino, visando reverter a situação diagnosticada. A adesão das prefeituras ao *plano de metas Compromisso Todos pela Educação*⁶ é voluntária, o que, certamente, abre espaço para diversas articulações entre os entes federados. Deste modo, pode-se prever que vários e imponderáveis fatores irão incidir na implementação dessa política, dificultando um prognóstico mais preciso em relação aos possíveis resultados que serão alcançados.

No tocante à perspectiva de valorização dos profissionais da educação, depreende-se do PDE que a concretização das ações indicadas em um conjunto de metas vai depender necessariamente do comprometimento e da atuação dos docentes. Desse modo, está em pauta, mais uma vez, o protagonismo docente como condição de viabilização de políticas governamentais, o que deixa um campo aberto para os embates entre grupos portadores de visões e interesses diferenciados.

Como anteriormente mencionado, os sistemas municipais e estaduais que aderirem ao *Compromisso* acatarão 28 diretrizes apoiadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes. As diretrizes podem ser classificadas em três grupos:

- a) diretrizes que incidem diretamente na prática pedagógica de sala de aula;

² O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – www.brasil.gov.br

³ Cf. Luiz Araújo – Os fios condutores do PDE são antigos. Brasília, 2007.

⁴ As diretrizes do PDE estão anunciadas no Portal do MEC – www.mec.gov.br

⁵ Consultar a fórmula do IDEB no Portal do MEC – www.mec.gov.br

⁶ Consultar PDE – www.mec.gov.br

- b) diretrizes que requerem ações administrativas e pedagógicas abrangentes;
- c) diretrizes que dependem da articulação entre os entes federados.

No primeiro grupo, pode-se incluir as ações assinaladas no PDE que buscam resultados concretos tendo como foco a aprendizagem, como exemplificado em seguida:

II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;

III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;

IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;

V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação.

Por seu turno, as ações que podem ser incluídas no segundo grupo de diretrizes são aquelas decorrentes de decisões tomadas pelos estados e municípios no tocante ao estabelecimento de políticas locais que visem:

VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;

IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;

X - promover a educação infantil;

XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos.

41

Finalmente, podem integrar o terceiro grupo diretrizes que exigem ações articuladas entre as várias instâncias do poder público, considerando a necessidade de investimentos materiais e financeiros de monta:

XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar conseqüência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor.

Este amplo arco de ações dirigidas ou que repercutem na formação e ação profissional dos educadores mostra, numa leitura mais atenta, uma gama de desafios que só podem ser enfrentados se, de fato, os entes federados construírem um regime de colaboração que priorize a educação no contexto das políticas governamentais. O que deve ser combatido é a sedutora idéia de que basta a boa vontade dos governos e dos educadores para mudar a face da

educação nacional. É muito mais do que isso, pois, tal mudança requer, sobretudo, alterações na forma como historicamente a educação foi tratada no país, como mecanismo de conservação de poder, e passe a ser considerada como direito de cidadania.

Considerações finais

Algumas medidas de política de curto prazo estão assinaladas no PDE e apontam para a definição de diretrizes gerais para a educação básica, que serão delineadas na proposta de realização de uma Conferência Nacional de Educação Básica. Contudo, a movimentação dos segmentos organizados dos educadores evidencia a necessidade de garantir a realização da Conferência Nacional de Educação no primeiro ano de execução do PDE com a participação das representações dos docentes e demais profissionais da educação.

Além desta iniciativa, verifica-se que o governo federal enviou proposta de instituição do piso salarial nacional, após negociações com os representantes das secretarias de educação de estados e municípios (Conselho Nacional de Secretários de Educação e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e dos docentes da educação básica das redes públicas de ensino (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação). Como não houve consenso sobre o valor do piso, a definição deste valor passou à seara do Congresso Nacional.

Outras medidas de política necessárias à execução das metas do PDE irão depender da disposição dos entes federados para estabelecer o regime de colaboração, dos esforços dos governos para implementação do tempo integral nas escolas e da instituição de planos de cargos e carreira nos estados e municípios com acompanhamento e avaliação.

Reitera-se, ainda, a necessidade de medidas que garantam a formação de professores no âmbito das universidades, reivindicação histórica das entidades que lutam em prol do respeito e valorização dos profissionais da educação.

Certamente, o alcance dos objetivos de melhoria da qualidade da educação básica estará, dentre outros fatores, diretamente relacionado à capacidade de estados e municípios se estruturarem administrativa e politicamente para assegurar as condições e os recursos necessários ao alcance das metas e objetivos estabelecidos no marco legal. Para tanto, a sensibilização de todos os segmentos que lidam com a educação será condição necessária para a aglutinação de forças que permitam materializar políticas que possam contornar ou superar as históricas desigualdades que persistem no cenário socioeducacional do país.

Márcia Angela da S. Aguiar - Professora do Centro de Educação da UFPE e Presidente da ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. E-mail:marcia_angela@uol.com.br.

Referências

- ANFOPE. Posição da ANFOPE sobre o PDE. Campinas, 2007.
- ANPED. Carta de Brasília – Políticas para a Educação Básica: perspectivas e propostas. Documento-síntese do Simpósio Nacional de Educação Básica, 2006.
- BRASIL. Plano Nacional de Educação, 2001.
- BRASIL. Plano de Desenvolvimento da Educação, 2007.
- CNTE. Posição do CNTE sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Brasília, 2007.

Profissionais da educação: remuneração, piso nacional e mecanismos de premiação

Helena Costa Lopes de Freitas

A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) vem travando, desde o final da década de 70, um intenso debate sobre o caráter da formação dos educadores. No âmbito desse movimento, o debate produziu e evidenciou concepções sobre formação do professor, profissional da área de educação dos diversos campos do conhecimento, destacando o caráter sócio-histórico dessa formação, a necessidade de formação com ampla compreensão da realidade de seu tempo, portador de uma postura crítica e comprometida que lhe permita interferir na transformação das condições da escola, da educação e da sociedade. Com esta concepção emancipadora, o movimento avançou no sentido de buscar superar as dicotomias presentes na formação acadêmica entre professores e especialistas, pedagogia e licenciaturas, especialistas e generalistas, acompanhando a escola na busca da democratização das relações de poder em seu interior e na construção de novos projetos coletivos. Como parte importante dessa construção teórica a partir das transformações concretas no âmbito da escola, emergiu a concepção de profissional da educação¹ que tem na docência e no trabalho pedagógico sua particularidade e especificidade.

A defesa de uma política nacional global de valorização e profissionalização dos educadores, condição para uma educação básica emancipatória, passa pelo trato prioritário que deve ser dado como política pública de Estado, à formação inicial, à formação continuada e às condições de trabalho, remuneração e carreira dos profissionais da educação, ou seja, o estabelecimento de uma política de formação dos educadores que defina as licenciaturas nas Universidades como o lócus de formação dos profissionais da educação básica, possibilidades para a formação continuada como condição para o aprimoramento pessoal e superação profissional dos educadores e a garantia da qualidade de vida e trabalho, pela definição do piso salarial nacional, da carreira, da progressão e do aprimoramento do exercício profissional no espaço de trabalho.

Quando nos debruçamos sobre as políticas atuais, em especial as ações do PDE, e as contrastamos com essas condições de formação e profissionalização demandadas há décadas, encontramos *indícios e pistas* da permanência de algumas das condições de degradação e desprofissionalização do magistério que vigoraram na década anterior. Tais indícios nos permitem afirmar que continuamos a vivenciar as contradições e os embates que se desenvolveram no contexto das mudanças neoliberais da década de 90 e se intensificam a partir da aprovação da Lei 9.394/96, a LDB. Os embates indicam, de um lado, a luta pela profissionalização dos educadores e, de outro, o aprofundamento de ações que indicam a intencionalidade da desprofissionalização e flexibilização do trabalho docente² (Freitas, 2003).

A proposta de certificação docente apresentada na gestão do Ministro Cristovam Buarque, e retirada após intenso processo de intervenção dos educadores, representou o ápice no cumprimento da agenda internacional para o campo da educação.³ As iniciativas que indicavam efetivamente uma mudança de rumo nas atuais condições de organização da escola e do trabalho

¹ Esta formulação se encontra em debate hoje, com a modificação da LDB aprovada em 2006, que inclui todos os profissionais de apoio da escola na categoria de profissionais da educação. A ANFOPE, entretanto, tem dirigido seus estudos para as especificidades do trabalho docente.

² A esse respeito, ver Freitas, 2003. "Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização". In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 24, n. 85.

³ Cf. matérias de Norman Gall comparando Brasil e N.York, em www.braudel.org.br, em especial "A luta por melhores escolas em N.York e S.Paulo".

docente, tais como a implantação/ampliação da jornada escolar, a implantação da escola de tempo integral, a instituição do piso salarial nacional e a instituição da jornada integral para os professores, por demandarem grande quantidade de recursos, não mereceram a necessária centralização dos esforços oficiais.

É necessário pontuar que tais processos de certificação, ou mesmo premiação por desempenho e por competência, foram implantados em outros países quando, pela redução do papel do Estado no financiamento da educação pública, se tornou inviável a justa remuneração, pelo salário, do trabalho de todos os professores (Morduchowicz, 2002), e vieram acompanhados (em especial no Chile, Canadá, Austrália) de outras medidas no campo da organização curricular e acadêmica dos processos de formação de professores. Experiências nos EUA, no Canadá, entre outras, mostram que a preocupação com a avaliação de desempenho docente acompanha políticas de financiamento e subvenção a estabelecimentos privados e um maior controle da *comunidade*⁴ sobre a escola, inclusive sua entrega ao setor privado, tal como no Chile (Mizala e Romaguera, 1999).

Hoje, encontramos indícios de continuidade do processo de flexibilização e desprofissionalização dos professores em nosso país. Inúmeras experiências vêm sendo desenvolvidas no âmbito do financiamento educacional, tanto na entrega de recursos públicos a escolas privadas,⁵ quanto na manutenção de escolas públicas com recursos privados.⁶ Outras ações identificadas no âmbito do trabalho pedagógico da escola são também indícios importantes desse processo. A ação de educadores sociais e ONGs no contraturno das escolas para atividades de recuperação de alunos,⁷ assim como as experiências de “escola de educação integral” institucionalizadas com o Programa Mais Educação do PDE, se propõem a desenvolver atividades que têm como foco a melhoria do rendimento do aluno e do aproveitamento do tempo escolar e *reduzir evasão, reprovação e distorções de idade-série*.

Estas iniciativas, que não exigem necessariamente o trabalho docente dos professores no contraturno e/ou outros espaços educativos, criam a figura dos educadores sociais e evidenciam as contradições que vivemos nas políticas atuais, bem como as rupturas com os princípios históricos que unificaram os educadores na Constituinte, na LDB e posteriormente no PNE. Pressionados pela ausência de orçamento para a área, diferentes segmentos hoje interlocutores privilegiados nas políticas públicas miram o presente, a contemporaneidade, condição (im)posta a um país de capitalismo tardio, no qual a infra-estrutura da escola e as condições de trabalho, os salários, a formação e principalmente a condição de vida das crianças e jovens das classes populares não são considerados como fatores que, interferindo no desempenho escolar, devam ser superados por mudanças estruturais. Pois são justamente esses fatores que, combinados, geram contradições insuperáveis, determinam resultados educativos e pedagógicos limitados. Com isso, tais ações contribuem para construir, no presente, uma educação reduzida ao seu caráter meramente instrutivo e, como futuro, o aprofundamento dos processos de flexibilização e desprofissionalização do trabalho docente que acompanham os processos de regulação e avaliação.

No conjunto dos Programas do PDE há elementos que nos permitem afirmar que, pautadas unicamente em *resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes*, tais ações tendem a reforçar o caráter de mera instrução do ensino e o caráter meritocrático, hierárquico, subordinado e *tutorial* do trabalho docente,⁸ inspiradas em experiências internacionais

⁴ Sobre comunidade e controle, ver artigo de Power, S. e Whitty, G. “Mercados Educacionais e a comunidade”. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, n. 84.

⁵ Há alguns anos, o governo do estado do Rio de Janeiro, ao invés de ampliar o número de escolas necessárias à expansão do ensino médio, implantou o sistema de “voucher”, dando opção às famílias para matrícula nas escolas privadas.

⁶ No estado de Pernambuco, 16 escolas públicas de nível médio são mantidas pelo empresariado local. Há informações não precisas de que o mesmo sucede em outros estados, como Goiás. Cf. matéria “Empresários querem acelerar parceria”, do jornal *Valor Econômico* de 08.08.06, contestado por Sérgio Haddad, do *Observatório da Educação* da Ação Educativa em 10.08.06, em www.acaoeducativa.org.br.

⁷ O projeto Acelera, do Instituto Ayrton Senna, vem desenvolvendo esse trabalho em vários sistemas de ensino.

que compõem a agenda de organismos internacionais de financiamento da educação.

Caso as ações e políticas atuais não alterem seus rumos, a saída que os liberais poderão anunciar será sim a criação, em curto prazo, de mecanismos de premiação por mérito, instituídos agora com a política de metas e compromissos pela qualidade de ensino, o IDEB.

Rupturas necessárias na atualidade

O movimento dos educadores e, em particular, a ANFOPE já se posicionaram em relação à concepção punitiva dos processos de avaliação docente – na qual se inclui a premiação – por ocasião da tentativa de implementação do processo de certificação de professores. Naquela oportunidade, identificamos na proposta o caráter técnico-instrumental do trabalho docente que caberia ao novo governo superar.

Uma política global de formação e valorização dos educadores poderá colocar novas exigências para a formação profissional, inserindo professores e estudantes como sujeitos do processo educativo, portanto, como protagonistas da construção de uma nova escola, pública, de qualidade comprometida com a formação humana omnilateral da infância e da juventude.

Tal concepção, fundada no caráter sócio-histórico da educação, se e quando abraçada e assumida pelo Ministério, demandará outras ações de caráter mais avançado, que implicariam necessariamente a aprovação de diretrizes para a carreira docente que privilegiem o compromisso e a dedicação exclusiva e integral dos educadores a uma só escola, com ênfase no estudo individual, mas sobretudo coletivo, em jornadas adequadas às necessidades do trabalho pedagógico com os estudantes, bem como formas de progressão e ascensão que superem a atual corrida por acúmulo de cursos e pontos, incentivando a criação de novos processos solidários e companheiros no coletivo escolar, que poderão gerar novas e mais elevadas relações entre todos os sujeitos do processo educativo e pedagógico na escola pública.

Outro desafio diz respeito aos processos de avaliação da educação básica implementados. Há que se construir consensos nesses processos de avaliação de desempenho dos estudantes e dos professores articulados com processos de avaliação institucional, da escola e dos sistemas, que evitem a responsabilização em curso, dos sujeitos do processo educativo. As críticas ao modelo de premiação por desempenho nos processos de avaliação de professores já vêm sendo enfatizadas por estudiosos da formação de professores e da avaliação, principalmente por se contrapor ao caráter coletivo, solidário e partilhado de que se reveste o trabalho educativo e pedagógico de formação de nossa infância e juventude. Todo processo de avaliação/premiação das competências é sempre um processo de caráter exclusivamente individual e competitivo e, conseqüentemente, punitivo e intimidatório (Morduchowicz, 2002).

Construir uma concepção emancipadora de educação e escola, articulada às necessidades sociais e ao desenvolvimento de uma nova sociedade na qual os professores desempenham um importante papel como mediadores na construção do conhecimento e no desenvolvimento de processos criativos e criadores das crianças das classes populares – este é o compromisso do nosso tempo.

Helena Costa Lopes de Freitas - Presidente da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE).

⁸ No âmbito da própria escola e dos sistemas, ao indicar, por exemplo, aos municípios a necessidade de incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que "acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor; combater a repetência instituindo aulas de reforço, estudos de recuperação e progressão parcial", implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação de desempenho; e implementação de avaliação, preferencialmente externa ao sistema educacional local, após o período probatório dos professores (Cf. *Diretrizes do Compromisso Todos pela Educação*). Cf. Programa "Conteúdos Educacionais" do PDE.

Os trabalhadores em educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação

Roberto Franklin de Leão



A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) entende que um projeto de educação comprometido com a transformação da atual realidade da educação no País deva partir de algumas premissas elementares, sem as quais seus objetivos acabam se desvirtuando. Dentre elas, destacamos: o papel estratégico da educação no projeto de desenvolvimento sustentável da nação, a participação social e a garantia de plena execução, cabendo ao Estado a condução das políticas públicas e à sociedade o envolvimento pleno nas ações.

Embora o Governo tente disseminar a idéia de um plano para a educação vinculado a outro para o desenvolvimento (PAC - Programa de Aceleração do Crescimento), a estrutura de ambos não permite considerá-los projetos de desenvolvimento, uma vez que não tratam de questões estruturais, mas de ações conjunturais e focalizadas. Conseqüentemente, a nosso ver, falta-lhes o caráter sistêmico das políticas públicas, com idéias e eixos de ações interligados às diversas áreas de Estado, visando atingir objetivos e resultados não apenas quantitativos, mas qualitativos, de rompimento paradigmático, de amplo desenvolvimento social e não apenas econômico.

O Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado dia 24 de abril à véspera da 4ª Marcha Nacional da Educação, promovida pela CNTE, tem a virtude de recolocar o debate educacional na agenda política e social do País. E embora contemple medidas salutaras para o conjunto da educação pública (algumas já em execução ao longo dos últimos anos) não apresenta, como dissemos, os pressupostos que julgamos essenciais para alterar o padrão e a concepção educacional. Isso ocorre, por um lado, em razão de o Plano alicerçar-se no atual sistema de organização educacional, que se caracteriza pelo elevado grau de autonomia das três esferas de governo e pela descentralização das políticas educacionais.

As leis que regulam o arcabouço educacional brasileiro foram quase todas concebidas (reformuladas) dentro de um ambiente político neoliberal (Lei 9.394/96, LDB; EC 14 e Lei 9.424/96, que instituiu a política de fundos). Seus elementos, portanto, primam pelas formas *descentralizadas de organização, de financiamento e de valorização profissional* (teoricamente, a educação básica conta com 26 sistemas estaduais, um sistema distrital e 5.561 municipais, cada qual com autonomia para legislar em causa própria). Embora o Fundeb e o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) constituam medidas com o intuito de romper parcialmente com essas fragmentações, seus efeitos podem ser considerados tímidos quando observadas as regulamentações em trâmite no Congresso Nacional, que acabam por comprometer, sobremaneira, a capacidade renovadora do PDE.

A alternativa mais coerente para essa superação consistiria na implementação de um *sistema nacional de educação* capaz de centralizar os elementos intrínsecos à oferta pública de educação de qualidade, por meio de um *regime de colaboração* entre as três esferas de governo. Essa estrutura, de forma solidária, daria condições para disseminar as políticas constitutivas de um projeto nacional de educação emancipador, pautado na robustez do financiamento público, nas condições de aprendizado e avaliação, na gestão democrática, na valorização profissional, além de prever a regulação para o setor privado. Nesse sentido, louvamos a decisão do MEC de realizar a 1ª Conferência Nacional de Educação sob esse tema.

Contudo, acreditamos que a falta de diálogo social e a rapidez com que o Plano foi gerido,

aliada à aproximação do MEC à plataforma do movimento “Todos pela Educação”, corroboraram com as lacunas que ora destacamos e as quais deverão ser preenchidas por intermédio de um amplo diálogo com os atores educacionais, dentre eles gestores, trabalhadores, alunos e colaboradores. A CNTE não se furta de participar desse debate e espera incidir sobre o PDE com suas reivindicações históricas.

Sob uma ótica mais específica, observamos os seguintes aspectos sobre a estrutura do PDE:

Avaliação educacional: serve como uma espécie de bússola para o gestor e a comunidade escolar, pois possibilita mensurar e diagnosticar os problemas que impedem a melhoria da qualidade do ensino. Porém, ao restringir elementos que integram ou interagem com os conceitos de qualidade na educação, qualquer processo avaliativo ou indicador econométrico mostrar-se-á limitado e fornecerá resultados duvidosos. Um exemplo clássico refere-se às avaliações de alunos, predominantemente quantitativas, que não consideram o conjunto de saberes, habilidades e valores construídos no ambiente escolar. O IDEB, embora seja de fácil compreensão e contemple elementos significativos que têm se mostrado perversos à educação (baixo rendimento e elevados índices de evasão e repetência), não aborda questões cruciais capazes de aferir com maior eficácia os níveis de qualidade no ensino. Para tanto, seria necessário observar outros conceitos, como políticas pedagógicas, currículo, formação, salário, saúde e carreira dos profissionais, infraestrutura e violência nas escolas, relação profissionais/aluno e, fundamentalmente, a gestão democrática. Uma outra sugestão seria implementar no ensino básico uma comissão análoga ao Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CONAES), que substituiu o Provão pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), a fim de prestar auxílio metodológico às formulações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), garantindo-se ainda a participação da sociedade civil.

Gestão democrática: embora o MEC possua programa para o fortalecimento dos conselhos escolares, infelizmente, no PDE, o Ministério se absteve de ampliar o papel da *gestão democrática* para todos os níveis da educação (sistemas, redes e escolas). Diversas pesquisas têm apontado os efeitos positivos da participação social nas decisões que tangem a educação. Escolas de pequenas cidades ou de bairros periféricos têm conseguido desempenhos superiores a outras estabelecidas em zonas nobres (teoricamente providas de melhores condições pedagógicas), exatamente pelo fato de os pais estarem envolvidos com o projeto pedagógico da escola. Por outro lado, os dados revelam que os pais dos grandes centros têm tido mais dificuldades em acompanhar a vida escolar dos filhos, ponto que precisa ser analisado e ponderado. Uma ação efetiva no sentido da democratização da gestão, além de fazer avançar o debate sobre o *Fórum e o Sistema Nacional de Educação*, consistiria em o governo reapresentar a PEC 104/1999, que visa estabelecer eleições diretas para a escolha de direções escolares.

Financiamento da educação: afora a reorganização da política de fundos e do socorro da União aos cerca de mil municípios em estado mais crítico no IDEB, além do financiamento de programas pontuais, nenhum recurso financeiro novo, até então, está previsto pelo PDE para o conjunto do financiamento da educação. Talvez o principal debate sobre este ponto esteja por vir com a discussão da reforma tributária que o Governo pretende enviar ao Congresso no segundo semestre. Porém, mesmo assim, não há garantias de que a área educacional será contemplada com novos recursos, haja vista que a maioria dos movimentos de gestores direciona para lados opostos, ou seja, de limitar as vinculações constitucionais. Contudo, também nessa seara, o papel da sociedade será decisivo nesse momento, a fim de alertar para a necessidade de serem alocadas novas fontes para a educação, seja pela desvinculação de parte dos recursos da Desvinculação de Receitas da União (DRU), seja pela vinculação de contribuições sociais, que têm aumentado expressivamente a arrecadação diante dos impostos vinculados, mas que não

são computadas na rubrica educacional. Os *nós* da educação estão muito ligados à falta de recursos, sobretudo nos rincões do Brasil. E somente diminuindo as distâncias entre ricos e pobres é que conseguiremos criar efetivas condições de equidade em nosso país. Vale lembrar que a União detém próximo de dois terços da arrecadação tributária, os estados 23% e os municípios 15%. Quando olhamos os dispêndios federativos com educação, em especial no nível básico, esses percentuais se invertem de forma preocupante, ficando os municípios com as maiores despesas, pois possuem maior número de matrículas. Manter essa estrutura de financiamento significa remediar, paliativamente, um problema bastante crucial.

Valorização e carreira profissionais: integrar os trabalhadores e demais parceiros da educação pública à base de formulação e execução do PDE é o caminho mais viável para a concertação de políticas públicas que atendam os requisitos de valorização profissional requeridos para a qualidade da educação. Nesse sentido, o PDE e o Fundeb precisam focalizar as metas do Plano Nacional de Educação e garantir a indissociabilidade do trinômio: formação, carreira (com piso salarial profissional nacional) e jornada compatível com a execução de um trabalho comprometido com os estudantes e com a comunidade escolar. Por isso, os trabalhadores defendem, no âmbito do PDE, a aprovação do PL 1.592/2003, que visa fixar as diretrizes nacionais para a carreira dos profissionais da educação e do PL 6.206/2005, que reconhece, na LDB, os funcionários de escola como profissionais, a partir de sua formação e aperfeiçoamento.

Formação de educadores: passado o período de elitização do ensino no País, encerrado ainda na primeira fase da República, a formação dos profissionais da educação acompanhou o processo de desvalorização da escola pública. Os cursos normais deram lugar a uma formação técnica de magistério – quase sempre precária –, e as graduações, seja na pedagogia ou nas licenciaturas, passaram a sofrer descrédito tanto por parte dos estudantes – desmotivados a se engajarem na profissão – como dos gestores, que abandonaram por longo tempo a oferta estratégica de formação pelas universidades públicas e a delegaram aos estabelecimentos privados, de qualidade muito aquém do desejado. Embora a União aponte, no PDE, a disposição de se responsabilizar pela formação dos educadores, e isso é algo positivo, falta ao Plano definir com maior clareza o novo papel do Estado diante dessa demanda pública. Diversos especialistas divergem quanto à responsabilidade da CAPES em estruturar e fornecer as condições para o controle da formação nacional. Outros condenam a formação inicial de professores via Universidade Aberta do Brasil, como propõe o PDE. Há idéias convergentes para a instituição de uma Agência (Escola) Nacional de Formação de Educadores. O MEC já acolheu algumas críticas do movimento social sobre esse assunto e criou o Programa de Iniciação à Docência, que prevê 20 mil bolsas de estudos, em 2008, a alunos de licenciaturas e pedagogia, além do Prodocência, voltado ao fortalecimento dos cursos de licenciatura nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs).

Parte 5 | Gestão e participação - o papel dos diferentes atores

Possibilidades e limites da participação

Pedro Pontual



As notas que seguem visam discutir as possibilidades e limites da participação cidadã no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), contextualizando-as na disputa de sentidos sobre participação e democracia e no que têm sido as práticas de participação até aqui, no Governo Lula e, mais especificamente, na área da educação.

O que entendemos por participação cidadã?

Vivemos hoje um contexto em que as diversas correntes políticas e ideológicas da nossa sociedade disputam os sentidos atribuídos à participação e à democracia. Entendemos por participação cidadã aquele processo de participação que leva os cidadãos e cidadãs a interferirem nas políticas públicas com níveis de decisão e compartilhamento de poder e na direção dos critérios de justiça e equidade. Portanto, estamos nos referindo a uma prática permanente, que fortalece o exercício da cidadania ativa e amplia e aprofunda a democracia.

Nessa perspectiva, entendemos que a participação efetiva da população nas políticas públicas ocorre quando há mobilização social, debate público, decisões e controle social em seu processo de elaboração, implementação e. Este direito, conquistado e consagrado na Carta Constitucional de 1988, foi responsável pela criação de sistemas descentralizados e participativos em diversas áreas das políticas sociais, tendo os conselhos de gestão e as conferências como importantes instrumentos para tal participação. Decorridos quase 20 anos da sua criação, vivemos hoje um momento em que se faz necessária uma avaliação crítica sobre a eficácia de tais instrumentos em relação aos seus objetivos. De qualquer modo, tomando como base a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, de 1999, e adotando como base as dez principais áreas das políticas sociais, observa-se a existência de 23.987 conselhos municipais, sendo que as quatro áreas com maior número deles são: saúde, com 5.426; assistência, com 5.037; educação, com 5.011 e criança e adolescente, com 3.949 conselhos municipais. A multiplicação de conselhos gestores em um número crescente de áreas e a sua diversidade de desempenho sugere a necessidade de uma nova arquitetura da participação.

49

A participação cidadã no governo Lula

É preciso reconhecer que, a partir de 2003, em comparação com o governo anterior, foram muitos os espaços criados para a participação nas políticas e a interlocução com os diversos atores sociais. Também o discurso de valorização da participação desses atores e a não criminalização dos movimentos sociais significaram uma importante inflexão em relação ao período anterior.

Para efeitos desta discussão, daremos prioridade à análise dos conselhos e conferências

¹ Documento de autoria de José Antônio Moroni (2006), sob o título *Direito à participação no governo Lula*.

nesse período. Segundo um levantamento apresentado por Moroni¹ (2006), foi identificada a existência de 64 conselhos nacionais, 13 dos quais criados no governo Lula e 9 reestruturados nesse mesmo período. Portanto, 42 foram criados antes do atual governo. No entanto, cabe observar que a grande maioria dos conselhos criados a partir de 2003 é de natureza consultiva e, em diversos deles, seus membros foram indicados pelo próprio Governo. Ainda segundo Moroni (2006), foram realizadas 40 conferências nacionais (das quais 15 foram realizadas pela primeira vez) e três conferências internacionais no período 2003-2006, e, segundo estimativas do Governo, mais de dois milhões de brasileiros e brasileiras participaram do processo de conferências regionais, municipais, estaduais e nacionais no mesmo período.

No tocante às conferências nacionais, se por um lado é preciso reconhecer o investimento político do Governo em viabilizar esses espaços de participação ampliada da sociedade civil, por outro, falta ainda um balanço mais transparente do grau de incorporação, nos programas e ações governamentais, das demandas e recomendações que nelas foram aprovadas. Cabe ressaltar que a área da Educação foi das poucas que, apesar das pressões das organizações da sociedade civil, não realizou sua conferência nacional naquele período, ressaltando-se a importante iniciativa setorial da realização da Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, realizada em novembro de 2006 com um amplo processo preparatório nos estados. Finalmente, para 2008, está prevista a realização da Conferência Nacional de Educação Básica, segundo proposta inicial do Governo, mas que, de acordo com diversas organizações da sociedade civil, deveria ser ampliada para discutir a temática da educação em seus diversos níveis e modalidades.

Pode-se observar, pelo exposto acima, que o lugar da participação cidadã no governo Lula ainda está por se definir de modo mais consistente e no sentido de um efetivo fortalecimento desses espaços institucionalizados que foram sendo conquistados a partir das lutas dos movimentos sociais e de amplos setores da sociedade civil organizada no Brasil. É nesse contexto que se devem analisar as contradições e indefinições do lugar da participação no Plano de Desenvolvimento da Educação, objeto central dos debates neste seminário.

Possibilidades e limites da participação cidadã no PDE

Uma análise da participação cidadã no PDE deve levar em conta diversos aspectos e momentos daquilo que se conhece até o presente momento e do modo como ele vem sendo apresentado à sociedade.

No que se refere ao período da sua elaboração, pode-se constatar a ausência de um diálogo mais amplo com a sociedade civil. As linhas gerais do Plano foram apresentadas pelo Governo em março de 2007, e foi estipulado um prazo de apenas um mês para as reações da sociedade civil. Nesse período, o Governo realizou conversas com algumas organizações sobre aspectos pontuais do Plano, sempre a partir de proposições já semi-acabadas. O fato de o Governo não conseguir apresentar uma versão escrita integral do PDE dificultou bastante a interlocução com a sociedade civil organizada, cujas reações foram predominantemente pautadas por matérias veiculadas pela imprensa.

No que se refere às formas de participação previstas pelo PDE em relação à criação de conselhos gestores de acompanhamento e fiscalização da implementação das metas do Plano, não fica clara sua distinção e articulação em relação aos já previstos conselhos do Fundeb e aos conselhos municipais de educação já existentes. A preocupação inicial refere-se à multiplicação de espaços de controle social sem uma delimitação clara das competências de cada um, que, diante da fragilidade de canais já existentes, pode pulverizar ainda mais a participação nos municípios. Sugere-se que se revise o desenho da participação no sentido de uma melhor

articulação entre os referidos espaços. Falta também uma explicitação de como o Plano deve incentivar a gestão democrática da educação no âmbito dos conselhos escolares e dos conselhos municipais de educação. Ainda não está claro que instância e como se exercerá o controle social sobre outros âmbitos federativos que têm responsabilidades sobre o Plano, como é o caso dos âmbitos estadual e, obviamente, federal. A não explicitação discriminada por itens dos recursos e suas fontes é outro fator que dificulta o exercício do controle social.

Outro aspecto a se levar em conta é que o PDE, ao assumir as metas do Compromisso Todos pela Educação, acabou por desconsiderar as metas do Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, que foi resultado de uma ampla mobilização e conquista da sociedade civil brasileira. Tal equívoco pode se reproduzir no âmbito municipal, caso as novas metas novas do PDE não levem em conta os planos municipais de educação possivelmente existentes e outros mecanismos de planejamento participativo do desenvolvimento local.

No momento em que em diversas áreas das políticas sociais temos a consolidação de sistemas nacionais, com claras atribuições federativas e a previsão de instâncias articuladas de controle social (como é o caso do SUS – Sistema Único de Saúde, na Saúde, do SGD - Sistema de Garantia de Direitos, na área da Criança e do Adolescente, e do SUAS – Sistema Único de Assistência Social - , na Assistência Social), e em outras áreas se discute a sua implementação (como é o caso da gestão de cidades, da segurança alimentar e dos direitos humanos), era de se esperar que o anúncio do PDE apontasse de modo mais claro a criação de um sistema nacional de educação.

Por fim, vale um comentário sobre a falsa polêmica que se estabeleceu no debate público que se seguiu ao anúncio do Plano, sobre se os enormes déficits da qualidade de nossa educação seriam devidos à falta de recursos ou a debilidades de gestão do sistema. Essa falsa polêmica se alimentou, ainda, da ênfase dos discursos governamentais aos aspectos gerenciais da gestão, como a meritocracia e o estímulo a um sistema de premiação pelo cumprimento das metas estabelecidas. Na nossa compreensão, a educação brasileira segue precisando de maiores e contínuos investimentos e de um choque de gestão democrática que possa incorporar em todos os níveis federativos e em todas as suas modalidades os atores sociais envolvidos na discussão sobre a educação que queremos, para um desenvolvimento integral e com equidade, e a criação de um sistema nacional de educação que implemente tais diretrizes e institucionalize mecanismos de participação e gestão democrática em todos os seus níveis.

Coalizão educacional no Brasil: importância e condições de sucesso

Fernando Luiz Abrucio

O êxito das políticas públicas não se relaciona apenas à qualidade de sua formulação e implementação. A base política e social que dá suporte aos diversos setores governamentais é uma das variáveis estratégicas desse processo. Nesse sentido, é preciso evitar a perspectiva mais tecnocrática que povoa parte das análises e discussões sobre os programas e ações estatais, incorporando a esses estudos o conceito de coalizões de políticas públicas, um aspecto estratégico especialmente importante para as áreas que não têm conseguido melhorar e aprimorar suas práticas, a despeito do reclamo geral. Este é, nitidamente, o caso da Educação, objeto deste pequeno artigo.

As coalizões constituem peça-chave para entender a dinâmica das ações governamentais por três razões. Em primeiro lugar, porque elas estabelecem um arco de alianças que sustenta politicamente as políticas públicas, não só no nível partidário e parlamentar, como também no plano da sociedade e entre os atores burocráticos. Dessa maneira, a idéia de coalizão política aqui envolve uma gama plural de atores, decerto com interesses diversos. O importante é encontrar os elementos consensuais entre eles e as formas de resolução dos prováveis conflitos.

A mobilização é outro aspecto intrínseco ao conceito de coalizão. O fato é que o suporte às políticas públicas não pode ser estático, uma vez que as agendas se modificam, e nem sempre os mesmos atores estarão juntos em circunstâncias diferentes. Além disso, geralmente é necessário obter o apoio de outros grupos de fora da coalizão ou incorporar novos agentes a ela. Assim, a busca constante de apoiadores e a propagação de bandeiras estratégicas àquela política envolvem um esforço mobilizador que depende da solidez da coalizão.

Uma última razão revela o caráter essencial das coalizões. Ao se constituírem, elas estabelecem um espaço de debate e aprendizado em relação às políticas públicas, corrigindo a tempo os possíveis erros e antecipando as mudanças nos programas e no desenho institucional. Ademais, ao ganhar um caráter de arena deliberativa, seja formal ou informal, a coalizão agrega mais os seus componentes em torno de um ideário comum.

No caso da educação brasileira, existe um interessante paradoxo. Políticos, intelectuais e jornalistas com visões ideológicas distintas não se cansam de dizer que a política educacional é prioridade máxima. No entanto, a área não avança com a velocidade requerida. Mais do que isso: as coalizões ligadas à questão educacional são mais fracas politicamente do que as de outros setores, como a relacionada à saúde, que tem grande força nas principais arenas decisórias do País, como o Congresso Nacional e o Executivo federal. Esta situação paradoxal fica mais clara ao observarmos uma pesquisa do Ibope feita em 2006. Segundo esta sondagem de opinião, a educação não é um assunto muito importante para a sociedade brasileira. Numa lista de prioridades, a questão educacional ficou em sétimo lugar, atrás, pela ordem, da saúde, do emprego, da fome/miséria, da segurança pública, da corrupção e das drogas.

Diante disso, a montagem de um suporte político amplo e norteado por um prazo mais longo é essencial para colocar a educação no centro da agenda pública brasileira. Para tanto, é fundamental identificar os atores estratégicos que podem influenciar o rumo desse setor.

O primeiro deles são os profissionais da escola. Esta é uma denominação mais acertada do que o termo professores por dois motivos. O primeiro é que a unidade escolar tem profissionais

que vão além do corpo docente, e que devem atuar em conjunto para implementar o projeto político-pedagógico. Além disso, a categoria professor só será valorizada e terá poder numa coalizão caso esteja sediada **apenas numa escola e com ela se identifique**. Daí tirará mais forças do que do próprio sindicato, pois este hoje tem uma enorme dificuldade para juntar um grupo profissional disperso, com um contingente muito flutuante e sem base fixa de atuação.

Aqui já há um dos empecilhos e uma das saídas para o problema da fragilidade da coalizão educacional: é preciso fortalecer a unidade escolar como base da atuação dos professores e profissionais ali presentes. Isso facilitará a busca de legitimidade na comunidade local e na sociedade como um todo, do mesmo modo que poderá levar a uma cobrança mais clara e justa da responsabilidade dos docentes no processo de melhoria das políticas educacionais.

Outro ator fundamental dessa coalizão são os gestores educacionais. Há muitas fragilidades gerenciais na educação brasileira e, por isso, é necessário ter uma burocracia qualificada capaz de pensar um projeto de longo prazo. Para tanto, é preciso fortalecer ou criar, nos planos federal e estadual, institutos que funcionem como referência para o setor. Nessa linha, o Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais (INEP) deve ser “blindado” e fortalecido, e instituições similares precisam existir nos estados, particularmente nos que têm uma rede escolar maior sob sua coordenação. Além disso, propõe-se a criação de carreiras em gestão escolar, pois a experiência internacional mostra que as burocracias públicas foram atores-chave para as reformas e, mais do que isso, são estratégicas para a implementação bem-sucedida da política.

Para que essa nova burocracia não seja rechaçada pelos professores e que não se crie uma falsa dicotomia entre a política pedagógica e a gestão, deverão ser estabelecidos incentivos para que o professorado também entre nessa carreira.

A sociedade é um ator fundamental em qualquer processo de reforma educacional. Num nível mais amplo, sua atuação depende de informação e de mecanismos para vocalizar suas preferências.

Em termos de informação, é fundamental constituir núcleos ou institutos independentes, vinculados ou não à universidade, que analisem constantemente a educação brasileira. Tal como os *think tanks* governamentais devem ser reforçados, como contraponto saudável é necessário ter instituições na sociedade capazes de também fazer isso regularmente. Os estudos hoje são muito dispersos e sem continuidade no tempo, de modo que têm poucas condições de sustentar instrumentos de gestão. Além disso, cabe frisar que há uma dominância de pesquisas macro, e pouquíssimo conhecimento qualitativo das escolas e da comunidade ao seu redor. Esse desequilíbrio produz visões que enxergam bem a “floresta”, mas não as árvores – e sem conhecer estas últimas, é impossível fazer reformas conseqüentes. Na verdade, o ambiente escolar (escola e seu entorno) ainda é pouco conhecido, na medida em que faltam estudos e visões de políticas que integrem a visão macro com o micro.

A informação também deve ser trabalhada com os principais formadores de opinião. O aperfeiçoamento dos jornalistas no campo das políticas públicas de educação, a profusão de programas que tratem da questão educacional e a difusão desse tema junto a sindicatos, igrejas e outros são essenciais.

Ainda no plano mais geral, a educação precisa entrar mais fortemente na agenda dos políticos. Nesse sentido, quanto mais se fortalecer uma coalizão social em prol da Educação, somada a uma burocracia vinculada à gestão escolar, mais chances haverá de o tema ganhar relevância. De modo mais específico, é preciso organizar seminários com os políticos mostrando a importância do tema. Em 2008 haverá eleições municipais, que são as que mais mobilizam a classe política brasileira. É preciso aproveitar esse momento para colocar a questão educacional no centro do debate.

Num plano mais específico, é preciso ter políticas destinadas a atrair as comunidades mais pobres para a vida escolar de seus filhos. Uma pesquisa do Ibope de 2006 mostrou que os pais com menor renda e escolaridade são os mais satisfeitos com a Educação atual, o que é explicável pelo nível de instrução que tiveram – normalmente pior do que o de seus filhos –, pelas condições básicas oferecidas pelas escolas, como merenda e Bolsa-Família (ou similar), e pela maior segurança do ambiente escolar em comparação com as ruas das periferias urbanas. Para mudar esse quadro, é preciso atingir tais famílias em vários níveis de percepção:

a) Chegar a eles por meio das igrejas, clubes, ambiente de trabalho e meios de comunicação de massas, lugares onde eles formam sua opinião sobre o mundo.

b) Fazer que a educação profissionalizante chegue mais cedo ao ambiente escolar. Isso porque a família dará maior valor à Educação se ela tratar de assuntos mais próximos da cognição dos pais – e do mundo do trabalho ninguém escapa –, bem como se mostrar que o processo educacional pode aumentar, de forma mais palpável, a empregabilidade dos filhos. Se a Educação com algum conteúdo profissionalizante, adequado às potencialidades econômicas e culturais da região, começar na quinta ou sexta série do ensino fundamental, é possível que haja uma redução significativa do abandono escolar.

c) Tornar a escola o centro das atividades da comunidade, seja potencializando as coisas já existentes, seja criando ambientes e oportunidades onde imperam a fragmentação e a desesperança sociais.

d) Políticas de “capacitação” das comunidades, para atuarem na questão educacional, dando-lhes mais informações sobre avaliações escolares e formas de participação democráticas.

e) Oferecer cursos nas escolas também para os pais, de modo que, ao terem algum tipo de estudo ou atividade, eles tenderão a dar mais valor para a educação de seus filhos.

f) Estimular a formação de docentes nas comunidades mais carentes como forma de ascensão social capaz de mudar as condições da comunidade.

g) Construir projetos de longo prazo para cada escola ou distrito escolar, pois um horizonte maior aumenta o comprometimento da comunidade com a educação de seus filhos.

O envolvimento do setor privado é, por fim, fundamental nesse processo. Para tanto, ele precisa, em primeiro lugar, municiar-se das informações adequadas – daí a importância dos institutos de pesquisa independentes, como mostrou a Nova Zelândia em sua famosa reforma administrativa.

Acima de tudo, é preciso que o setor privado melhore o ensino público “por dentro”, pois, de um lado, a experiência internacional mostra que o centro das reformas e do sucesso dos países está no aperfeiçoamento da educação pública e, de outro, por conta da enorme desigualdade social brasileira.

O setor privado atua hoje fortemente em prol da Educação, mas de uma forma fragmentada e sem uma visão sistêmica. Ademais, o sucesso dessa ação depende da parceria com o setor público e outros agentes sociais, algo que, por sua vez, depende de uma qualificação maior dos interlocutores. Nesse sentido, o fortalecimento da burocracia da gestão educacional e a disseminação de informação a outros atores sociais – como as igrejas e sindicatos, por exemplo – são importantíssimas. Cabe reforçar que as experiências exitosas de inovação na política de educação passam, quase sempre, por uma boa sinergia entre os setores público e privado.

Outro elemento essencial é fazer que a ação do setor privado nas escolas públicas se cole ao projeto de desenvolvimento local. Desenvolvimento aqui entendido num sentido mais amplo, isto é, o lado econômico é importante, com a formação de mão-de-obra e do diferencial competitivo aí embutido, mas outras dimensões devem igualmente ser levadas em conta, como a cultural e a de resgate da auto-estima social da comunidade.

É preciso, ademais, encontrar maneiras de juntar a comunidade dos mais escolarizados, que

têm filhos em colégios particulares, com os menos escolarizados, cujas crianças estudam no ensino básico público. As escolas privadas precisam “entrar” na escola pública com ações que tenham efeito “bola de neve” por toda a comunidade carente. Só assim teremos um País realmente republicano e baseado num projeto de igualdade. O ataque à desigualdade que separa os brasileiros deve ser feito por políticas que estabeleçam uma nova coalizão, capaz de mostrar que o fracasso do “andar de baixo” é um desastre para o “andar de cima”.

Além da mobilização e organização dos atores, a montagem dessa coalizão dependerá de ações governamentais. Entre as principais, uma se destaca: a criação de um sistema nacional de educação, tal qual o SUS, capaz de articular os vários níveis de governo, os atores do sistema educacional e vários grupos da sociedade em torno de uma arena e uma agenda comum. Quem sabe a promulgação do PDE seja o primeiro passo nesse sentido.

Fernando Luiz Abrucio - Doutor em Ciência Política pela USP e coordenador do Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Este artigo faz parte de um projeto mais geral desenvolvido junto do movimento Todos Pela Educação.

De que participação estamos falando?

Elizabete Ramos

A participação da sociedade no processo de formulação e apresentação

O Plano de Desenvolvimento da Educação foi apresentado em março deste ano, ainda de forma embrionária, sem processo de debate público. Não há um documento oficial com o conjunto de princípios, finalidades e objetivos, além das principais atividades, mas apenas notas informativas no *site* do MEC e um material educativo/informativo que vem sendo distribuído a prefeitos e secretários de educação.

De que participação estamos falando?

Não houve momentos específicos, públicos, de construção e debate das idéias orientadoras. Não foram ouvidos os representantes dos profissionais de educação – conforme documento da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) –, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), dos estudantes – a União Nacional dos Estudantes (UNE) ou a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) – ou as articulações acadêmicas ligadas à formação, como a Associação Nacional de Formação de Professores (ANFOPE), nem a Campanha Nacional pelo Direito à Educação ou o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), para citar alguns. O campo progressista da sociedade civil, formado por entidades, movimentos e redes envolvidos na defesa do direito à educação pública de qualidade, não foi convidado para o diálogo.

O MEC optou por uma interlocução restrita. A Campanha avalia criticamente essa opção, pela expectativa gerada a partir do anúncio do novo Plano, tanto em termos da quantidade de programas inseridos no PDE, como no aspecto substantivo, pois este deve ser o conjunto de ações para a educação do segundo mandato do Governo Lula.

A opção foi pelo diálogo com a coalizão “Compromisso todos pela Educação”, segundo seus representantes e o próprio MEC. Esta coalizão é formada principalmente por empresas e fundações empresariais, que despontam como um novo ator, de caráter mais conservador, surgido há um ano, mas já com muito poder de disputa e incidência na Política de Educação Nacional, bem como influência na mídia e no cenário político e social. O MEC chegou a copiar o nome deste grupo para a principal – e provavelmente mais promissora – ação do PDE, o “Plano de Metas Compromisso todos pela Educação”.

A participação de empresários positiva, mas, paradoxalmente, é também preocupante, pois temos o eixo invertido – é à proposta empresarial que o Poder Público vem a aderir, e não os empresários que passam a apoiar um plano para a educação pública.

A influência da participação

Concepções e metas

A escolha dos interlocutores influencia a concepção e a definição das prioridades.

A âncora do PDE é o Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (IDEB), que avalia

uma rede de ensino utilizando dados do desempenho dos alunos. É uma lógica que tem sido criticada, pois não considera questões de contexto, como infra-estrutura, formação e salários dos professores, número de alunos por turma, participação da comunidade, carga horária dos alunos etc. O próprio MEC, que modificou a avaliação nas universidades e protagonizou a mudança de paradigma da avaliação para o ensino superior, regride na educação básica.

O PDE não faz os nexos com o conjunto de metas do PNE e, mais grave, inverte sua lógica: enquanto o plano nacional se baseava na ampliação de direitos, na universalização e na qualidade da educação pública, o PDE está focado na busca por resultados e na melhoria dos indicadores. As demandas reivindicadas pela sociedade civil contidas no PNE – como universalização do acesso com permanência e sucesso, valorização dos trabalhadores, gestão democrática e aumento do financiamento – estão enfraquecidas ou pouco claras no PDE.

Surge uma questão de fundo: que concepções de educação estão sendo colocadas em pauta? O que queremos com a educação pública? Uma escola republicana, que trate a educação como um direito humano, universal? Ou uma escola de pobres e para pobres, para formar mão-de-obra barata para disputar os postos de trabalho?

Implementação e execução

Como fazer um plano tão amplo sem a participação da sociedade?

Na assinatura do “Compromisso Todos pela Educação”, os prefeitos são convidados a assinar um termo de compromisso, responsabilizando-se por melhorar indicadores como diminuição de evasão e repetência e a qualidade do aprendizado. Mas não se garante que os processos para planejar o que precisa ser feito na escola e na rede para alcançar essas metas envolverão diretores, coordenadores, professores e comunidades.

O processo de mudança que precisa acontecer na educação pública brasileira tem de envolver realmente a escola e a comunidade, num movimento amplo de convencimento e motivação sobre o papel dos trabalhadores, da escola, da família, da comunidade e da sociedade civil.

Incorporar os educadores e educadoras no PDE e nas mudanças necessárias à educação é questão estratégica: mesmo que não tenha havido participação na sua concepção, que ela se consolide na execução da proposta.

Mas a principal medida do PDE relacionada aos trabalhadores é justamente o seu ponto mais questionável. O Projeto de Lei 619/2007, a Lei do Piso Nacional Salarial Profissional, apresentada ao Congresso Nacional, é insuficiente para operar uma real valorização daqueles que fazem a educação básica pública.

Havia diversas expectativas e demandas que não são tratadas no Projeto de Lei: um conceito de Piso Nacional Salarial Profissional como referência para todos os gestores; que o piso fosse para todos os trabalhadores em educação, e não somente para os profissionais do magistério; que o seu valor pudesse provocar um impacto real pelo menos nos oito estados beneficiados com a complementação da União. Mas o valor de 850 reais para uma remuneração alcançada numa jornada de 40 horas é muito baixo.

Esperava-se também que a proposta tratasse e valorizasse a formação inicial e continuada dos trabalhadores, mas ela não diferencia os trabalhadores pela formação; as propostas para a formação inicial e continuada precisam de mais esclarecimentos, e de mais articulação com a Educação à Distância e a Universidade Aberta, e ainda de mudanças na Capes e no papel do MEC na formação dos educadores.

Por último, é preciso que haja um comprometimento maior do MEC, com eventual complementação financeira da União para garantir um piso nacional salarial profissional.

O lugar da gestão democrática

O PDE precisa incentivar e fortalecer a gestão democrática como eixo da qualidade da educação nas escolas, redes e sistemas, nas três esferas de governo, na perspectiva da educação como direito humano, para fortalecer a democracia, pois a gestão democrática tem entre seus papéis formar cidadãos e cidadãs que vão atuar na vida pública.

É preciso valorizar a eleição direta de dirigentes e conselhos escolares, com estímulo à participação dos variados segmentos da comunidade escolar, fortalecer instâncias como conselhos escolares de educação municipais, estaduais e nacional, e conselhos de acompanhamento do Fundeb nos três níveis. Além disso, é preciso estimular os canais de comunicação e articulação de informações entre as diversas instâncias de participação e controle social, qualificar a participação da sociedade civil nessas instâncias e fortalecer as decisões de conferências e planos de educação como orientadoras das políticas de cada esfera.

A reorientação do Plano

A Campanha defende a importância da participação social na formulação, no monitoramento da execução e na avaliação das políticas públicas, a fim de garantir que a diversidade e a pluralidade da sociedade sejam expressas, junto com as diferentes posições e a definição de conceitos, metas e prioridades, de forma a construir acordos coletivamente. Entende que é preciso, além disso, disputar a reorientação do Plano e o monitoramento da sua execução. Mas quer colaborar com a implementação do PDE, bem como de ações governamentais que contribuam para uma educação pública de qualidade no País.

58

Propostas de alteração

- Ter como referência as metas do Plano Nacional de Educação, pois é o seu reconhecimento como instrumento de acordo social com participação social. O espaço de buscar consensos deve ser a Conferência Nacional de Educação, precedida de conferências nos estados e municípios envolvendo os movimentos sociais para avaliar o PNE e fazer os nexos com o PDE.
- A mais importante proposta para a qualidade – o Piso Nacional Salarial Profissional – deveria ser mais avançada, com complementação de recursos da União.
- Determinar um CAQi¹ - Custo Aluno Qualidade inicial.
- Determinar o fim da extração de recursos da Educação pelo mecanismo da DRU. No primeiro mandato do Governo Lula, foram 20,496 bilhões, segundo dados do próprio MEC.²
- Relacionar os debates sobre educação, direito e desenvolvimento, e projetos de sociedade e concepções de qualidade na educação.

Elizabete Ramos - Integrante do Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação³ e assessora do Centro de Cultura Luiz Freire.⁴

¹ Custo Aluno Qualidade inicial é o gasto anual por aluno – por etapa e modalidade – necessário para se alcançar um patamar inicial de qualidade sintonizado com o que se estabelece na Constituição Federal, no art. 206, e no art. 60 do ADCT, inc. XII, § 1º: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente”. Também a LDB trata de um padrão mínimo de qualidade de ensino: “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (LDB, art. 4º, inc. IX) e, por último, a definição de padrões mínimos de infra-estrutura das escolas e de qualificação dos docentes no PNE, Lei 10.172/2001.

² Elaboração: CEAD/CGP/SPO/SE/MEC, a partir das fontes: Lei Orçamentária Anual (LOA 2000, 2001, 2002, 2004, 2005 e 2006) e Secretaria do Tesouro Nacional: Anexo X do relatório Resumido da Execução Orçamentária.

³ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação é uma coalizão social que articula cerca de 200 organizações, movimentos e redes brasileiras, criada em 1999 com a missão de atuar pela efetivação dos direitos educacionais estabelecidos em leis e acordos nacionais e internacionais. Tem sido uma das principais referências da sociedade civil no tocante ao Fundeb, coordenando o movimento “Fundeb pra valer!”.

⁴ Centro de Cultura Luiz Freire é uma ONG atuante desde 1972, com sede em Olinda, Pernambuco, no campo dos direitos humanos, especialmente dos direitos à educação, à comunicação, à participação e aos direitos ao reconhecimento e fortalecimento de comunidades étnico-raciais. Faz parte de coordenações políticas de redes como a CNDE, o MNDH, o MIEIB, o FBO, entre outras.

Uma construção longa e participativa

Mozart Neves Ramos

As grandes transformações históricas não são obra de uma única pessoa ou fruto de um momento isolado. Processos históricos, muitas vezes de décadas, acabam por desembocar em atos, planos e decisões, que podem parecer independentes, mas que foram na verdade construídos ao longo do tempo, lastreados em pequenas conquistas. Acreditamos que esse seja o caso do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), recentemente lançado pelo ministro da Educação, Fernando Haddad. É importante salientar que as origens do PDE remontam ao Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2001, um marco importante da história recente da educação brasileira, juntamente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Antes mesmo do PDE, é importante ressaltar, o País já havia alcançado a marca de 97% de suas crianças atendidas pela rede pública de ensino fundamental. Foi, sem dúvida, uma conquista que não se pode ignorar e que se deveu, em grande parte, ao advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado por meio de emenda constitucional em 1996.

No entanto, colocava-se ainda diante de todos nós o desafio da qualidade. Tínhamos, como ainda temos, o dever histórico de atender o direito inalienável de todas as crianças e todos jovens brasileiros a uma educação com padrão de qualidade equivalente ao de países desenvolvidos. Para isso, é necessário garantir um aporte maior de recursos para a educação e ao mesmo tempo investir esforços e tecnologias apropriadas para melhorar a gestão escolar.

Uma análise detalhada da história de países que promoveram verdadeiras revoluções na educação – como Japão, Irlanda e Coréia do Sul – mostra claramente que eles o fizeram por meio de investimentos maciços, ao mesmo tempo em que aperfeiçoaram a forma de gerir o ensino. O Brasil ainda investe muito pouco na sua educação básica, metade do que faz Argentina, o Chile e o México, e sete vezes menos do que os países da OCDE.

Nesse sentido, um novo avanço, mas ainda insuficiente para enfrentar o desafio da qualidade, foi registrado com a aprovação pelo Congresso Nacional, em 2006, da emenda constitucional criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb). Ampliava-se, assim, o foco do Fundef para o atendimento da educação infantil e do ensino médio, em total consonância com o PNE. E, pela primeira vez, introduzia-se a necessidade legal da criação de um piso nacional para os profissionais da educação – ainda em discussão no Congresso Nacional.

Do ponto de vista da gestão, no que se refere ao esforço na busca de um ensino de qualidade, é preciso acabar com a ingerência política nas escolas e promover a profissionalização da gestão. Em Pernambuco, por exemplo, os diretores das escolas estaduais são eleitos pela comunidade escolar após terem sido aprovados num exame de seleção realizado pela Universidade Federal de Pernambuco e, antes de assumirem a direção, assinam um contrato de gestão com a Secretaria, pautado em metas e resultados.

A melhoria da educação está diretamente vinculada às políticas públicas adotadas pelos governos em suas três esferas de atuação (federal, estadual e municipal). Não há dúvidas sobre isso. No entanto, os países que obtiveram resultados significativos nesse setor o fizeram em

parceria com a sociedade civil. Foi com essa compreensão que, em meados de 2005, teve início no Brasil uma confluência envolvendo gestores públicos de educação, educadores, organizações sociais e representantes da iniciativa privada em favor de uma educação pública de qualidade, com foco primordial no aprendizado do aluno. Iniciava-se assim o movimento Todos pela Educação, que iria somar esforços a outras iniciativas importantes, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Foi nessa atmosfera que o ministro da Educação Fernando Haddad lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em março de 2007. Desde então, ele vem percorrendo o Brasil junto com sua equipe, não somente para apresentar o PDE, mas para mobilizar o País visando o êxito da sua implementação. O ministro Haddad reconhece que essa movimentação é determinante para tornar o PDE um plano de nação que vá além dos tempos de um governo. A tradição brasileira é de planos governamentais cuja duração é insuficiente para qualquer mudança qualitativa na educação. É preciso agora que a sociedade se aproprie do PDE!

Por outro lado, é verdade que o PDE, no que se refere à sua elaboração, não contou com a participação direta de setores históricos da educação, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), o que motivou algumas críticas. Mas não podemos esquecer que ele emergiu na transição do primeiro para o segundo governo do presidente Lula, quando as pressões políticas por cargos eram imensas. E a pasta da Educação é sempre uma das mais cobiçadas, pela capilaridade social e pelos recursos envolvidos e constitucionalmente garantidos. Além disso, não podemos esquecer também que o ministro Haddad já havia acumulado conhecimentos sobre sua pasta, e sabia o que deveria fazer para promover a universalização de toda a educação básica com a qualidade necessária.

O PDE emerge como uma nova luz para a educação brasileira mediante a concepção de metas para 2022, o financiamento atrelado a resultados, a implantação de um Indicador de Qualidade para a Educação Básica (IDEB) e a profissionalização da gestão escolar. Graças ao esforço de mobilização do ministro Haddad e sua equipe, e pela ressonância positiva que o PDE vem alcançando em todo o Brasil, o IDEB vem se popularizando rapidamente. O sistema encontra-se em ebulição! Entidades e ONGs que transitam na área da educação começaram um amplo debate com a sociedade sobre o assunto. O debate de que participamos por iniciativa da Ação Educativa, envolvendo várias instituições, é um exemplo claro desse processo de discussão. Mais recentemente, e este é outro exemplo, a Fundação Vale do Rio Doce realizou, no Rio de Janeiro, um seminário com todos os municípios que recebem ações da Companhia na área educacional para debater o PDE.

O próprio Todos pela Educação, comprometido com o propósito de fortalecer e melhorar a qualidade da educação pública no contexto do PDE, vem procurando mobilizar diversos setores da sociedade em favor dessa causa, particularmente para que ele se torne um projeto de nação. Com esse espírito, vem mobilizando setores importantes da sociedade, especialmente formadores de opinião, como a Associação Nacional de Jornais (ANJ), a Denominações Religiosas, a Associação Brasileira de Rádio e Televisão (ABERT), o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público (CNPGE) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), entre outros.

O PDE tem tocado os corações e mentes, mas ainda não tem a sustentabilidade desejável. É preciso colocar os recursos necessários à sua implementação, algo em torno de R\$14 bilhões, o que não é muito se comparado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do próprio Governo Federal – representa menos de 5% deste último! O PDE pode ser o instrumento para que a educação ganhe a prioridade que precisa e merece.