

Artigos

Políticas públicas de educação

GUIOMAR NAMO DE MELLO

Este documento é uma tentativa de sintetizar e organizar os debates que ocorreram no Grupo de Estudos de Políticas Públicas de Educação durante o ano de 1991.

O Grupo formou-se em função de temas de interesse de alguns estudiosos da educação, que responderam à convocatória do Instituto de Estudos Avançados da USP para colaborar no projeto mais amplo do Programa Educação Para a Cidadania, sob coordenação geral do Prof. Alfredo Bosi.

O entendimento da educação como política pública e, portanto, inserida — embora não exclusivamente — no conjunto das ordenações e intervenções do Estado demarcou desde o início a perspectiva de trabalho do Grupo. A educação básica, sobretudo o ensino fundamental obrigatório, constituiu o objeto privilegiado da análise.

Entre maio e outubro, o Grupo reuniu-se pelo menos uma vez por mês para a discussão de temas relativos à gestão da educação, avaliação, qualidade de ensino e o papel do Estado no setor, baseando-se em textos ou contribuições produzidas pelos próprios participantes ou por eles encaminhadas. Algumas dessas reuniões contaram com expositores convidados e foram ampliadas com a presença de pessoas interessadas no tema específico em pauta.

Não foi fácil sintetizar todas essas contribuições e o produto final certamente não reflete a riqueza e a acuidade das análises, comentários e propostas discutidas. Além disso, a forma de apresentação deste documento, com ênfase em propostas e recomendações, tal como foi a expectativa da direção do IEA, provavelmente não deixa transparecer algumas diferenças ou *nuances* de opinião que foram freqüentes no Grupo.

O documento está dividido em quatro partes. Na primeira é apresentada uma síntese do atual debate sobre educação em nível mundial, onde se constata que ela volta a ocupar lugar central nas estratégias de desenvolvimento, seja em função do impacto tecnológico sobre a organização e gerenciamento do trabalho, seja em função das novas formas

de exercício da cidadania em sociedades plurais e saturadas de informação.

Na segunda parte é feito um breve diagnóstico do ensino fundamental no Brasil, destacando-se dois aspectos: o padrão de gestão e alguns indicadores de produtividade e desempenho, relacionando-os com o problema da equidade.

Na terceira parte procura-se fazer indicações para um novo padrão de gestão da política educacional do ensino fundamental, partindo da definição de objetivos e prioridades nacionais e da articulação desses objetivos e prioridades com o fortalecimento da organização escolar, com a necessidade de coordenação e o regime de cooperação entre União, estados e municípios.

Na quarta parte são apontadas algumas opções de políticas, sem pretender esgotá-las, mas tentando identificar dificuldades e necessidades de estudos e informações que são necessários para subsidiar essas opções.

Como todo grupo de trabalho voluntário, o de Estudos de Políticas Públicas de Educação contou com um núcleo mais presente e participante, a quem é devido um agradecimento especial: Prof^ª Hebe Guimarães Leme, Prof. José Mario Pires Azanha, Prof. Luis Carlos Menezes, Prof^ª Maria Isabel Leme Matos, Prof^ª Maria Tereza Fleury, Prof. Sergio Costa Ribeiro e Prof. Simon Schwartzman.

Sem a colaboração permanente dessas pessoas, e das demais que estiveram presentes nas reuniões, não teria sido possível reunir os materiais que subsidiaram o trabalho do Grupo e muito menos elaborar esta síntese, cujas lacunas e limitações são de responsabilidade desta coordenação.

Parte I — Educação e cidadania: itens de uma agenda

1 Educação: uma prioridade revisitada em nível mundial

A necessidade de enfrentar novos padrões de produtividade e competitividade, impostos pelo avanço tecnológico, está levando à redescoberta da educação como componente essencial das estratégias de desenvolvimento.

Nos países industrializados mais adiantados já se tornou evidente que o conhecimento, a capacidade de processar e selecionar informações, a criatividade e a iniciativa constituem matérias-primas vitais para as economias modernas. Deslocam-se, assim, as prioridades de investimento em infra-estrutura e equipamentos para a formação de compe-

tências cognitivas e sociais da população. Esse deslocamento leva a que a educação adquira centralidade nas pautas governamentais e na agenda dos debates que buscam caminhos para uma reestruturação competitiva da economia, com equidade social.

Diferentes países, de acordo com suas características históricas, promovem reformas em seus sistemas educacionais com a finalidade de torná-los mais eficientes e equitativos para preparar uma nova cidadania, capaz de enfrentar a revolução que está ocorrendo no processo produtivo e seus desdobramentos políticos, sociais e éticos.

Nos países do Terceiro Mundo, sobretudo da América Latina, essa agenda de debates possui os mesmos componentes, mas requer que estes tenham pesos relativos diferentes e estratégias apropriadas às suas peculiaridades. Diferentemente da maioria dos países desenvolvidos, os do Terceiro Mundo precisam adequar as estratégias de desenvolvimento a situações conjunturais caracterizadas por:

- políticas de ajuste econômico de curto prazo que dificultam consensos em torno de objetivos de longo alcance, como são os da educação;
- instabilidade e fragilidade da experiência democrática, em função de longos períodos de governos autoritários, que prejudicam a articulação entre as instituições políticas e os atores sociais;
- crescimento desigual, que faz conviver setores avançados tecnicamente com outros de mão-de-obra intensiva e ainda necessários à integração de grandes contingentes marginalizados da produção e do consumo;
- grandes desigualdades na distribuição de renda, e ineficiência e desigualdade na oferta de serviços educacionais.

Nesses países, é ainda mais imperativo que as estratégias para a transformação produtiva e para a inserção competitiva nos mercados mundiais não sejam dissociadas daquelas destinadas à promoção da equidade.

A educação, neste caso, está convocada também, e talvez prioritariamente, para expressar uma nova relação entre desenvolvimento e democracia, como um dos fatores que podem contribuir para associar o crescimento econômico com a melhoria da qualidade de vida e a consolidação dos valores da democracia.

2 Os novos requerimentos do processo produtivo

A aceleração da automação e a disseminação dos instrumentos de

informação e comunicação afetam não apenas o processo produtivo como as formas organizacionais a ele associadas, abrangendo a concepção dos bens e serviços, as relações e as formas de gerenciamento do trabalho. Estas apontam na direção da substituição da divisão taylorista de tarefas por atividades integradas, realizadas em equipe ou individualmente, as quais exigem visão do conjunto, autonomia, iniciativa, capacidade de resolver problemas, flexibilidade. Amplia-se, assim, a necessidade de formação básica, tendendo a tornar mais tardia a especialização profissional.

Tecnologias que trazem embutidas não apenas as funções manuais do ser humano, mas também as intelectuais, requerem — contrariamente à falsa idéia da substituição simplista do homem pela máquina — maior presença e competência das pessoas para exercerem funções de auto-regulação de nível superior. A intervenção humana para organizar o processo produtivo, prevenir falhas e garantir qualidade em cada etapa requer o desenvolvimento do raciocínio analítico, da habilidade e rapidez para processar informação e tomar decisões. Essa tendência ocorre tanto no setor de produção de bens manufaturados como no de serviços.

Esses novos requerimentos do processo produtivo remetem para a escola a responsabilidade de propiciar um sólido domínio dos códigos instrumentais da linguagem e da matemática, e de conteúdos científicos. Critica-se, nesse sentido, a concepção de currículos que incluem uma grande diversidade de conteúdos pouco aprofundados e discute-se a necessidade de uma volta às disciplinas básicas (língua pátria, matemática, ciências, história e geografia), cujo tratamento propicie, mais que o domínio de informações específicas, a formação de habilidades cognitivas tais como: compreensão, pensamento analítico e abstrato, flexibilidade de raciocínio para entender situações novas e solucionar problemas. Além disso, a formação de competências sociais, como liderança, iniciativa, capacidade de tomar decisões, autonomia no trabalho, habilidade de comunicação, constituem novos desafios educacionais. Em contraposição ao acúmulo de informações segmentadas, torna-se mais importante dominar as formas de acesso à informação e desenvolver a capacidade de reunir e organizar aquelas que são relevantes.

3 As demandas da cidadania moderna

A crise das grandes estruturas verticalizadas e hierarquizadas, combinada com a diversidade trazida pelas tecnologias de comunicação e informação, está criando condições para novas formas de organização dos movimentos sociais. Estes tendem a ser mais diversificados porque

delimitados quanto a seus objetivos — preservação ambiental, direito do consumidor, combate à violência, por exemplo.

As motivações desses movimentos são mais freqüentemente originadas em nível local e mais diretamente associadas à melhoria da qualidade de vida, do bairro, da região ou da cidade, até mesmo de uma instituição.

Os partidos mais modernos estão buscando formas de incorporar movimentos desse tipo mas, mesmo assim, dada sua diversidade e mudanças rápidas, eles detêm grande autonomia e, muitas vezes, dispensam — ou necessitam apenas como elemento auxiliar — a intermediação político-partidária para conquistarem seus objetivos.

No entanto, essas formas de exercício da cidadania dependem, para sua efetividade, de conhecimento sobre a natureza dos problemas concretos que motivam a mobilização das pessoas, acesso e seletividade no uso da informação, domínio dos mecanismos legais e institucionais que existem para encaminhar suas demandas.

Espera-se da escola, embora não apenas dela, que contribua para a qualificação dessa cidadania, que vai além da reivindicação da igualdade formal, para exercer de forma responsável a defesa de seus interesses. Aquisição de conhecimentos, compreensão de idéias e valores, formação de hábitos de convivência num mundo cambiante e plural são entendidas como condição para que essas formas de exercício da cidadania não produzam novas segmentações, mas contribuam para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada.

4 A dimensão social e ética

A constatação de que o crescimento econômico não conduz mecanicamente à superação das desigualdades sociais — fato evidente no Terceiro Mundo mas também nos países desenvolvidos — também tem levado a se repensar o papel da educação, não no paradigma clássico da teoria do capital humano, mas como elemento que pode dinamizar outros processos sociais importantes para alcançar maior equidade. Discutem-se valores e atitudes que deveriam estar sendo formados pela escolarização formal, bem como pela família, os meios de comunicação e outros âmbitos educativos informais.

Padrões de vida e de consumo, sofisticados mas também predatórios, que estão na origem da agressão ao meio ambiente e dificultam uma distribuição de renda mais justa, estariam reclamando da escola uma revalorização da ética da austeridade. A violência, a discriminação e a própria indiferença face à desigualdade social demandariam, por seu

lado, a formação de uma ética de convivência mais solidária.

Questiona-se a modernidade limitada à posse de bens e serviços tecnologicamente sofisticados, que não está associada à modernidade nas relações sociais, e facilitadora da tolerância e da aceitação da diversidade em sociedades cada vez mais complexas. Sobretudo, questiona-se a modernidade e a sofisticação do consumo quando estas convivem — como no caso dos países do Terceiro Mundo — com uma enorme desigualdade na distribuição de renda, e ao mesmo tempo disseminam para o conjunto da sociedade um padrão de consumo ao qual apenas uma minoria pode ter acesso.

A exposição e convivência com a racionalidade imposta pelas novas tecnologias de informação e comunicação atingem, hoje, todas as camadas sociais. Neste sentido, o padrão educacional de uma elite altamente informada e educada, e de uma grande massa apenas escolarizada para dar conta das tarefas elementares da industrialização e urbanização, foi abalado à medida que se esgotou o modelo econômico a que estava associado, modelo este que se sustentava na abundância de matéria-prima e de mão-de-obra pouco qualificada e barata.

Se hoje ninguém escapa dos impactos dos avanços tecnológicos, é preciso que a sociedade como um todo — e não apenas um grupo privilegiado que tem acesso aos bens e serviços que as novas tecnologias tornaram disponíveis — seja preparada para incorporar de modo adequado os instrumentos tecnológicos. Isso significa aprender a utilizá-los para melhorar a qualidade de vida, ampliando a base do mercado de consumo e os padrões de exigência quanto à qualidade.

Por outro lado, a qualificação para o consumo, fundamentada mais na austeridade que na ostentação e associada ao aumento da produtividade e da competitividade, seria uma contribuição da educação para superar as desigualdades sociais que, isoladamente, os sistemas educacionais podem até acentuar.

5 Alguns consensos

Dessa ampla agenda, que tem orientado o debate e a formulação de políticas educacionais, alguns consensos em nível internacional parecem estar firmados.

5.1. A educação passa definitivamente a ocupar, juntamente com a política de ciência e tecnologia, lugar central e articulado na pauta das macropolíticas do Estado, como fator importante para a qualificação dos recursos humanos requeridos pelo novo padrão de desenvolvimento, no qual a produtividade e a qualidade dos bens e produtos são de-

cisivos para a competitividade internacional.

5.2. Ainda que por si só a educação não assegure a justiça social, nem se possa esperar só dela a erradicação da violência, o respeito ao meio ambiente, o fim das discriminações sociais, e outros objetivos humanistas que se colocam hoje para as sociedades, ela é, sem dúvida, parte indispensável do esforço para tornar essas sociedades mais igualitárias, solidárias e integradas.

5.3. A aquisição de conhecimentos básicos e a formação de habilidades cognitivas, objetivos tradicionais do ensino, constituem hoje condição indispensável para que todas as pessoas consigam, de modo produtivo, conviver em ambientes saturados de informações, e tenham capacidade para processá-las, selecionar o que é relevante, e continuar aprendendo.

5.4. O conhecimento, a informação e uma visão mais ampla dos valores são a base para a cidadania organizada em sociedades plurais, cambiantes e cada vez mais complexas, nas quais a hegemonia do Estado, dos partidos ou de um setor social específico tende a ser substituída por equilíbrios instáveis, que envolvem permanente negociação dos conflitos para estabelecer consensos.

Parte II – A Educação fundamental brasileira: de costas para o futuro

1 Introdução

A análise que se faz nesta parte detém-se basicamente na questão da organização institucional do ensino fundamental, do acesso a esse ensino e de seu desempenho. Sem ignorar a importância de outros aspectos, nem deixar de reconhecer os avanços inegáveis que o sistema educacional brasileiro logrou nos últimos 40 anos, essa delimitação justifica-se em função dos pressupostos discutidos na primeira parte.

Deve-se reconhecer, por exemplo, que o País conseguiu desenvolver centros de excelência no ensino superior e alcançou um padrão bastante avançado de investigação em áreas científicas e tecnológicas. No entanto, a convivência mesma desses avanços com a situação de penúria da escola obrigatória de base mostra o descompasso do sistema com as novas demandas econômicas e sociais, que supõem um salto educacional da sociedade como um todo.

Da mesma forma, e já no âmbito do ensino fundamental, é preciso registrar o fantástico esforço desenvolvido pelo País para ampliar as oportunidades de acesso. A taxa de participação na 1ª série (1) desse

ensino passou de cerca de 65% em fins da década de 30 a quase 95% no início dos anos 90, num período de acelerado crescimento demográfico, intensos fluxos migratórios, acentuada urbanização e industrialização. No entanto, o péssimo desempenho do sistema vem colocando sistematicamente em questão o princípio da equidade que inspirou esse esforço, na medida em que se garantiu o acesso à escola, mas não a conclusão do ensino obrigatório, nem um atendimento escolar com um padrão socialmente justo de qualidade para todos.

Aceito o pressuposto de que é preciso preparar todos para conviver e incorporar os avanços tecnológicos, integrar a sociedade e diminuir a exclusão de amplos setores do mercado de trabalho e de consumo, é para a escola básica que temos de voltar os olhos. Verificar a que distância o ensino, nela oferecido, se encontra desses objetivos estratégicos é indispensável para dimensionar o esforço para reverter o quadro e colocá-lo em compasso com o novo padrão de desenvolvimento.

2 Um padrão caótico de gestão

— Os sistemas de ensino no Brasil padecem de um enorme centralismo e verticalização que debilitam as unidades prestadoras do serviço educacional, isto é, as escolas. Mais grave ainda é o fato de que o aparato burocrático educacional não presta contas, senão para si mesmo, dos resultados produzidos.

— O inchamento, multiplicidade e segmentação das instâncias burocráticas centrais e intermediárias consomem recursos que deveriam estar sendo destinados à melhoria da qualidade das escolas.

— A expansão quantitativa não foi acompanhada de uma reorganização institucional que deveria ter, como foco principal de atenção, a organização escolar e as condições mínimas para seu funcionamento. Assim, à medida que aumentou o número de escolas, aumentaram e se diversificaram os controles centrais para ordenar, do centro para a periferia do sistema, o funcionamento dos milhares de unidades que executam as atividades-fins.

— Currículos, programas, estatutos e carreiras do magistério, jornadas de trabalho, materiais de ensino/aprendizagem, todos esses aspectos foram decididos em nível central, não em termos de diretrizes básicas, mas em detalhes que determinam a gestão cotidiana das escolas. Com isto, muito pouco sobrou de margem de decisão a estas últimas.

— A fragmentação curricular e a implantação de um modelo de 8 séries, congestionado nas iniciais e rarefeito nas terminais, devido à repetência e à evasão, ampliaram e diversificaram o número de docentes e especia-

listas. Isso dificultou uma distribuição mais racional dos recursos humanos pelo número de alunos, ampliando a diversidade de interesses corporativos que transitam no aparato público, tanto no nível central como no espaço escolar.

— A concepção assistencialista da função da escola e do processo pedagógico gerou uma demanda por especialistas de diversas naturezas, de administradores de nível superior a médicos, dentistas, assistentes sociais e nutricionistas, ocasionando um ônus a mais nas folhas de pessoal que hoje comprometem de 80 a 95% dos orçamentos destinados à educação na maioria dos estados e municípios, esferas de governo que arcam com a parte mais significativa dos gastos, com a manutenção do ensino fundamental e médio.

— A expansão da rede física também se deu de modo caótico, segundo interesses de políticos ou empreiteiras, de maneira que, embora o País disponha matematicamente de vagas para a população de 7 a 14 anos, há um enorme desencontro entre vagas e alunos. Há escolas ociosas e escolas congestionadas, e o turno intermediário (3º turno diurno) passou a ser cada vez mais freqüente nas periferias urbanas e outras regiões de grande concentração populacional.

— A expansão quantitativa, além de aumentar os recursos gastos com a máquina burocrática, privilegiou o investimento na rede física e não previu o aporte permanente para o custeio que é indispensável para manter as escolas equipadas, em bom estado de conservação e, principalmente, para assegurar remuneração digna aos professores.

— Os recursos humanos necessários para dar sustentação técnica à expansão quantitativa — sobretudo os professores — não foram formados a partir de diretrizes nacionais que garantissem a qualidade desses profissionais. Expandiu-se desordenadamente a oferta de ensino superior — com forte predomínio do setor privado — sem nenhum controle dos resultados desses cursos, apesar das exigências prévias e cartoriais necessárias ao seu reconhecimento.

— O agravamento da crise econômica e conseqüente crise de governabilidade, a partir da segunda metade dos anos 70, debilitou a capacidade do governo federal de formular objetivos e políticas estratégicas para a educação e coordenar o já então urgente esforço nacional para reverter o quadro de baixa produtividade dos sistemas de ensino, expresso pelos altos índices de fracasso escolar e subescolarização.

— Não se desenvolveram sistemas de avaliação de resultados e de informações confiáveis para subsidiar a atuação nacional e regional do poder público como indutor de políticas e compensador de desigualdades. Isso

debilitou a ação de planejamento diante de um sistema agigantado que incorporava em ritmo acelerado populações extremamente heterogêneas.

– No vazio deixado pelo planejamento estratégico no nível federal, ocorreram processos que atuaram complementarmente para constituir o padrão caótico de gestão hoje existente:

– promoveu-se uma *descentralização* decidida do centro – nível federal –, pela qual o ensino fundamental foi municipalizado sobretudo nos estados mais pobres do País, criando uma dualização de redes – a estadual e a municipal – sem prever mecanismos de integração regional; a alocação de recursos do governo federal para os estados e municípios, que deveria ter papel compensador, passou a ser feita em bases de curto prazo, sem definição de metas e com forte influência do clientelismo político. O mesmo padrão reproduziu-se no âmbito estadual na relação Estado-municípios.

– Estabeleceram-se mecanismos de financiamento direto do governo federal às prefeituras, muitas vezes passando por fora das secretarias estaduais de Educação, ignorando o papel dos estados-membros da federação, como instâncias de governo e, portanto, também formuladoras e coordenadoras de políticas.

– A ausência de continuidade e atualização financeira dos convênios, pela qual a sistemática de financiamento vem se efetuando, provoca uma enorme desigualdade, que hoje afeta sobretudo os alunos das redes municipais de ensino, cujo custo chega a ser 1/4 do custo-aluno estadual.

– De tudo isso resulta a inexistência de um sistema coerente de colaboração entre União, estados e municípios.

3 Sem desempenho não há equidade

Um exame rigoroso da situação do ensino fundamental no Brasil revela, hoje, que o acesso a esse ensino está praticamente universalizado. Nossas crianças chegam à escola. O problema é que, apesar de nela permanecerem por um período de tempo suficiente para terminar o 1º Grau, devido a fatores internos àquela e não – como costuma afirmar o senso comum – por causa de suas condições materiais de vida, abandonam-na antes de terminar o curso.

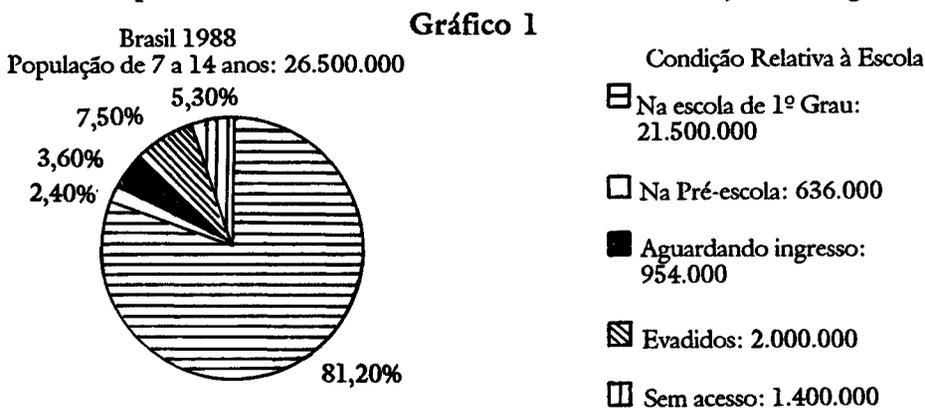
Se tomarmos a população jovem, chegamos à espantosa conclusão de que cerca de 95% das crianças de cada geração, em algum momento de suas vidas, tiveram acesso à 1ª série do ensino fundamental como

indicado pela taxa de participação. Quanto à população de 7 a 14 anos, podemos constatar, pelo *Gráfico 1*, que 81,2% estão freqüentando a escola de 1º Grau e 2,4%, a Pré-escola. Os 15,4%, que não estão, enquadram-se nas seguintes situações:

– 3,6% estão aguardando ingresso, uma boa parte delas devido ao congestionamento que representa a existência de 50% de repetentes na matrícula da 1ª série. No entanto, essas crianças chegarão à escola após os 7 anos, com um pequeno atraso, o que não representa um problema grave;

– 7,5% já tiveram acesso à escola e a abandonaram antes de completar 14 anos. Como vários estudos indicam uma alta correlação entre abandono e repetência, a maioria dessas crianças saiu da escola após várias repetências que as desmotivaram, e às suas famílias, a permanecer na escola, tornando esta última menos poderosa que o apelo do mercado informal de trabalho. Conforme se verá mais adiante, as maiores taxas de evasão ocorrem após 5 ou 6 anos de permanência no sistema, o que confirma essa hipótese;

– dos 5,3% restantes, que efetivamente não têm acesso, 80% estão localizadas no Nordeste rural pobre, onde a inexistência de escola faz parte de um cenário de carências no qual a impossibilidade de acesso ao ensino talvez não seja a mais grave.



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1988. in: *Projeto Análise de Sistemas de Ensino. Uma abordagem demográfica*.
Convênio Fundação Ford/USP-NUPES/LNCC nº 905-0334.

A conclusão mais importante que se pode retirar desses dados vai contra o mito de que o País tem um déficit crônico e estrutural de vagas no ensino fundamental. Essa idéia não se sustenta, pelo menos de modo simples. Há com certeza grande desencontro entre vagas e crianças, que tem levado muitos sistemas a introduzir o turno intermediário, e a pro-

mover uma ampliação gigantesca das unidades escolares que as torna quase inadmissíveis. Mesmo assim, isso não tem impedido que a grande maioria encontre uma vaga na escola.

Costuma-se proclamar de modo espetaculoso que temos mais de 4.000.000 de crianças de 7 a 14 anos fora da escola. No entanto, pesquisa recente feita com base domiciliar pela PNAD (2) revela que cerca de 2.000.000 delas tiveram acesso à escola, mas se evadiram, após várias repetências.

Já no ano de 1985, no Nordeste — onde se insiste no déficit absoluto de vagas — 30,75% dos alunos matriculados no 1º Grau tinham mais de 14 anos — 1.577.458 em números absolutos. Nesse mesmo ano, havia na região 1.832.295 crianças de 7 a 14 anos fora da escola. Isso significa que, se não fossem as contínuas repetências, a região toda precisaria, de fato, de apenas 254.837 novas vagas para universalizar o acesso ao ensino fundamental. Mais ainda, esse déficit estava concentrado em três estados: Maranhão, Bahia e Alagoas. Em todos os outros estados nordestinos, a chamada *sobrematrícula*, ou seja, alunos que estão no ensino fundamental com mais de 14 anos, era maior que o número de crianças fora da escola na faixa de 7 a 14 anos. É interessante dizer isso de outra forma, para evidenciar melhor o problema: na região mais pobre do País, 6 dos 9 estados já tinham, em 1985, mais vagas no ensino fundamental do que o total da população escolarizável de 7 a 14 anos. Só que parte significativa dessas vagas estava ocupada por repetentes (3).

Para se ter uma idéia do que essa situação representa de desperdício em recursos humanos e materiais, vale a pena examinar esses mesmos dados, não para um único ano, mas para um determinado período de tempo. Pode-se construir a partir das taxas de promoção por série, repetência e evasão entre séries, uma simulação do fluxo a partir de amostra aleatória de 1.000 alunos que estejam matriculados na 1ª série, num ano dado, incluindo repetentes e alunos novos. Essa simulação é feita aplicando-se a cada ano as taxas de transição de série calculadas pelo modelo PROFLEXO (4), supondo-se que estas não variam significativamente com o tempo e a idade dos alunos, uma hipótese bastante plausível quando se examina essas taxas ao longo das últimas cinco décadas. A taxa de repetência na 1ª série, por exemplo, tem se mantido acima dos 50% desde 1931.

Usando esse modelo de fluxo é possível simular, como na *Tabela de Fluxo 1*, a situação em relação às séries desses 1.000 alunos após um, dois, três, etc. anos do acesso ao sistema escolar, cobrindo um período de 20 anos (o tempo necessário para que o último aluno deixe o sis-

tema). A *Tabela de Fluxo I* apresenta, na vertical, as séries e, na horizontal, a distribuição desses 1.000 alunos no 1º ano, no segundo ano, e assim por diante.

A primeira observação dramática da ineficiência do sistema é a de que são necessários 20 anos até que o último desses 1.000 alunos deixe o sistema, evadido ou graduado.

A taxa de conclusão do ensino fundamental é maior do que a divulgada oficialmente, ou seja, mais de 40%, já que ao longo desses 20 anos 444 alunos conseguem se graduar, a maioria deles entre o 9º e o 13º ano de permanência. No entanto, se cruzarmos a coluna da 8ª série com o 8º ano de permanência na escola, verificamos que apenas 32 em 1.000 chegam à última série e, destes, 25 conseguem se graduar. Ou seja, de cada geração matriculada na 1ª série, considerando-se, inclusive, os que já estão repetindo essa série, 2,5% vão concluir o ensino fundamental sem nenhum acidente de percurso, isto é, sem nenhuma nova repetência!

Ao final de 20 anos foram necessárias 8.724 matrículas para formar 444 alunos, o que significa que o País necessita aproximadamente de 20 alunos-anos de instrução para formar cada aluno com escolaridade completa de 8 séries (8.724/444).

Caso não houvesse repetência, 1.000 ingressantes necessitariam de 8.000 matrículas para completar o ensino fundamental em 8 anos. Como esse fluxo se repete a cada ano, há por conseqüência um excedente de mais de 700 matrículas em cada 1.000 alunos ingressantes. Isto significa que há matrículas mais que suficientes para que todos os alunos que ingressassem na 1ª série concluíssem o 1º Grau no Brasil.

Talvez, a mais espantosa revelação desses dados seja a de que os alunos permanecessem 8,6 anos, em média, na escola de 1º Grau. Os evadidos permanecem na escola uma média de 6,7 anos e os graduados, 11,7 anos. Essas cifras se obtêm pela média ponderada do total de evadidos em cada ano, multiplicada pelo número de anos de permanência. Note-se que, no caso dos graduados, o tempo de permanência seria suficiente para que boa parte deles concluísse não apenas o ensino fundamental como também o ensino médio. Isso nos permite afirmar que é a baixa produtividade do ensino fundamental que ocasionou a queda da proporção do ensino médio no total de matrículas do País durante a década de 1980, de 10 para 9,5% (5), quando o esperável seria um aumento dessa proporção, tal como se observou em alguns países latino-americanos como o Chile e o México.

O brasileiro faz, portanto, um esforço dramático, não só para in-

Tabela 1
Simulação do Fluxo de Alunos no 1º Grau
B r a s i l - - 1 9 8 8

Série	Ano	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	11º	12º	13º	14º	15º	16º	17º	18º	19º	20º	Mat
	1ª	1000	501	251	126	63	32	16	8	4	2	1										2004
	2ª		470	401	260	151	83	44	23	12	6	3	2	1								1456
	3ª			284	325	252	164	98	55	30	16	8	4	2	1							1239
	4ª				185	259	230	165	106	63	35	19	10	5	3	1						1081
	5ª					111	195	207	172	124	81	50	29	16	9	5	2	1				1002
	6ª						63	126	148	134	103	71	46	28	16	9	5	2	1			752
	7ª							43	93	116	111	89	64	42	26	15	9	5	2	1		616
	8ª								32	75	101	103	87	65	45	29	17	10	6	3	1	574
	Matrículas	1000	971	936	896	836	767	699	637	558	455	344	242	159	100	59	33	18	9	4	1	0724
	Graduados								25	58	78	80	67	50	35	22	13	8	5	2	1	444
	Evadidos	29	35	40	60	69	68	62	54	45	33	22	16	9	6	4	2	1	0	1	0	556

Fonte: Klein, Ruben. Relatórios United Nation Project Symbol. BRA/90/026-M.O.D. nº 91-006.

gressar na escola, mas, sobretudo, para permanecer nela. Não é a evasão precoce que impede a universalização do ensino fundamental. Ela é de apenas 2,9% na passagem da 1ª para a 2ª série e atinge seu ponto mais alto entre o 5º e o 6º ano de permanência no sistema. Temos matrículas e, por conseqüência, vagas mais que suficientes para a universalização do 1º Grau. O que precisamos é dar qualidade a essas vagas, uma vez que o entrave à universalização do ensino obrigatório está nas absurdas taxas de repetência. Essas taxas podem ser deduzidas a partir da *Tabela de Fluxo 1*, examinando, por exemplo, o número daqueles que continuam na 1ª série, no 2º, 3º, 4º ano de permanência no sistema, e assim por diante. Da mesma forma, tomando-se a 2ª, 3ª, 4ª, até 8ª série, verifica-se quantos permanecem na mesma série de um ano para outro.

Atrás desses números, que dão a dimensão quantitativa da ineficiência do ensino fundamental, desenvolve-se um drama cotidiano, de centenas de milhares de crianças cujas famílias valorizam a escola, esforçam-se para aí mantê-las, e que ano a ano defrontam-se com o fracasso e acabam por incorporá-lo à sua vida. O efeito dizimador que isto causa na auto-imagem e na auto-estima é sem dúvida tão perverso quanto o puro e simples assassinato de crianças. No entanto, infelizmente, ele é muito menos visível, não se torna notícia da mídia impressa ou eletrônica. Acaba sendo considerada *normal*, pela sociedade, a formação de gerações e gerações de jovens e adultos, que se consideram fracassados ou pelo menos incapazes de adquirir habilidades intelectuais básicas.

A esta altura cabe indagar o que significa uma vaga na escola brasileira hoje, ou seja, é preciso verificar a que qualidade de ensino essa vaga dá acesso, para constatar se o princípio da equidade se mantém quando o princípio da eficiência é relegado a segundo plano.

Pode-se afirmar que uma vaga na escola representa, para a maioria das crianças brasileiras, um atendimento programado para o fracasso, que apresenta pelo menos os seguintes aspectos:

- professores mal-pagos, fato para o qual não há necessidade de apresentar estatísticas, basta consultar as notícias sobre as contínuas greves do magistério nos últimos anos;
- professores despreparados para trabalhar com o tipo de aluno que predomina na escola pública e que se sentem abandonados e sem assistência para enfrentar tão difícil tarefa, para a qual não receberam formação adequada;
- jornada escolar encurtada, que dificilmente atinge mais de 3 (três) horas de trabalho escolar efetivo, salvo em situações excepcionais e, portanto, pouco freqüentes;

- falta de condições mínimas para o ensino-aprendizagem: livros, materiais didáticos, bibliotecas, laboratórios e, em muitos casos, falta mesmo de carteiras, lousas e giz;
- falta ou rotatividade de professores, devido ao absenteísmo ou desistência da carreira em função de baixos salários, más condições de trabalho e desmotivação;
- ano letivo encurtado por paralisações, recessos, comemorações, e toda a sorte de incidentes;
- currículo fragmentado – supostamente *enriquecido* –, levando a que, numa jornada de trabalho curta, a hora-aula torne-se cada vez menor (há casos de até 35 minutos, mas 50 minutos é o mais freqüente). Esse fato é mais comum das 5^{as} às 8^{as} séries, embora em alguns estados, como São Paulo, as negociações sindicais tenham transferido esse padrão também para a jornada de trabalho do professor polivalente de 1^a a 4^a série, cujo tempo é contado em unidades de 50 minutos, diminuindo para 13,5 horas – relógio de 60 minutos – a carga horária semanal de 16 horas-aula mais 4 horas-atividade;
- ausência de integração entre as séries e entre as disciplinas do currículo, causada pela descontinuidade e instabilidade de professores, que dificultam o trabalho de equipe e impedem a formulação de um projeto pedagógico;
- prédios em péssimas condições de conservação devido principalmente à morosidade e ineficiência da máquina burocrática para realizar manutenção preventiva.

Em suma, a vaga, embora exista, insere-se num contexto de desorganização da unidade escolar, num padrão de gestão segmentado e descontínuo, agravado pelo fato de que a ausência de avaliação de resultados, em termos do progresso de aprendizagem dos alunos, a centralização e a hierarquização produzem uma situação de impunidade. Ninguém é responsável e ninguém presta contas do que é substantivo, ou seja, se os alunos estão ou não aprendendo.

Essa situação, no entanto, apresenta uma diferenciação interna, que discrimina sempre a favor das regiões ou setores sociais mais favorecidos e minoritários. Há uma porcentagem pequena de escolas públicas de melhor qualidade, em geral nas regiões de classe média dos centros urbanos. Há, ainda, para os que podem pagar, as escolas particulares que detêm cerca de 14% das matrículas, oferecendo um ensino em geral melhor que o público, embora o setor educacional privado seja muito heterogêneo, fazendo com que, na média, o ensino privado não

seja melhor que o ensino público.

Ora, como a grande maioria de cada geração está conseguindo ter acesso à escola, a desigualdade hoje já não se dá mais entre os totalmente excluídos e os que ingressam no sistema. Ela se deslocou para dentro deste último, entre uma minoria que, por sua condição social e de moradia, tem acesso a um atendimento escolar público ou privado de melhor qualidade, e a grande maioria que tem simplesmente acesso a uma vaga e nela permanece por vários anos. Estes últimos concluem ou abandonam a escola com uma formação que, do ponto de vista cognitivo, de domínio de conhecimentos, de habilidades sociais, de compreensão de idéias e valores, está a séculos de distância das necessidades que a revolução tecnológica e o exercício da cidadania moderna estão apresentando à sociedade.

Nenhum país pode candidatar-se ao ingresso no Primeiro Mundo com um sistema escolar fundamental tão atrasado, segmentado e iníquo como o brasileiro, e a reversão desse quadro depende de um consenso social fortemente estabelecido, estável e duradouro, tanto quanto da vontade dos políticos e da competência técnica dos profissionais da educação.

Parte III — Tentando olhar o futuro: indicações para um novo padrão de gestão da política educacional no Brasil

1 Introdução

Nesta terceira parte dá-se maior ênfase não a tópicos isolados, mas a uma mudança mais ampla na organização institucional do sistema de ensino, com atenção especial ao fundamental.

O padrão de gestão tem a ver com dois aspectos inter-relacionados. O primeiro deles refere-se à existência de matriz geradora de objetivos, prioridades e políticas que definem níveis diferentes de intervenções. O segundo diz respeito à capacidade de executar as políticas, para superar a costumeira defasagem entre a capacidade de formulação e a debilidade de execução e continuidade.

As prioridades e políticas sugeridas têm como referência o ensino fundamental, dada a delimitação temática deste documento. Não se poderia no entanto deixar de registrar que, entre outras prioridades não relacionadas, talvez a mais importante referira-se à qualidade e produtividade do ensino superior. Num país em que os que chegam a esse grau de ensino são tão poucos e altamente selecionados, não se pode desperdiçar esses recursos humanos e sociais com a banalidade e a desqualifi-

cação. A nação depende desse contingente minoritário de juventude para dar sustentação ao processo de absorção e produção científico-tecnológica, para formar lideranças profissionais e políticas competentes para atuarem visando um novo padrão de desenvolvimento econômico e solidariedade.

2 Eleger objetivos e prioridades nacionais

Diante do quadro de carências da educação fundamental brasileira tudo é importante — a pobreza dos alunos, a desnutrição, as drogas, a distância entre a escola e a comunidade, a falta de participação de professores e pais. No entanto, dado seu caráter multideterminado e complexo e dada a sua dimensão quantitativa, nem tudo nesse quadro pode ser prioritário.

Existem ações e mudanças que devem ser priorizadas em função de:

- terem menor reversibilidade;
- induzirem outras mudanças;
- incidirem sobre os problemas mais graves.

A eleição de prioridades não significa, portanto, diminuir a importância de outros aspectos, mas decidir por onde começar, inclusive para, a médio e longo prazo, promover reformas com maior profundidade e abrangência em outros aspectos importantes.

Para saber por onde começar, há um pré-requisito indispensável. É preciso que a sociedade e o poder público tenham um razoável consenso sobre a função da escola fundamental, o que se pode esperar e o que se deve cobrar dela.

A educação obrigatória no Brasil não pode continuar tendo sua identidade diluída, ora como simples política de proteção social numa perspectiva assistencialista, ora apenas como processo de formação de consciência numa perspectiva ideologizante, ora como uma vaga preparação para a vida, sem objetivar o que seria essa preparação. É preciso de uma vez por todas entender que a função principal da escola é ensinar e que, portanto, o resultado que dela deve ser esperado, avaliado e cobrado é a aprendizagem do aluno.

O eixo central da organização da escola é, assim, o processo de ensino e aprendizagem. Funções de outra natureza podem ser assumidas pela instituição escolar, por imposição de contingências históricas e sociais, mas elas devem estar subordinadas à sua tarefa fundamental que é a gestão da relação pedagógica pela qual o ensino e a aprendizagem se efetuam.

Desse modo os objetivos estratégicos do ensino fundamental, voltados para as necessidades deste final de século e os desafios do terceiro milênio, deveriam abranger:

- a compreensão ampla de idéias e valores, indispensável para exercício da cidadania moderna;
- a aquisição de conhecimentos e habilidades cognitivas e sociais básicas, por meio de uma educação geral de boa qualidade, que assegure preparo e treinabilidade para o desempenho profissional, de acordo com os novos padrões tecnológicos e as formas de organização e gerenciamento do trabalho a eles associadas;
- o desenvolvimento de habilidades e valores que permitam ao conjunto da sociedade incorporar de forma produtiva os instrumentos da racionalidade tecnológica;
- a formação de hábitos de consumo orientados não apenas para a posse de bens e serviços, mas também para a austeridade necessária ao aumento da capacidade de poupança e investimento.

Para alcançar esses objetivos, levando em conta a realidade atual da escola fundamental brasileira, parece mais eficaz eleger poucas prioridades mas defini-las de forma clara e inequívoca.

2.1 Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem

A definição de objetivos estratégicos ambiciosos não deve ser confundida com a fragmentação curricular que tem predominado no ensino fundamental do País. As necessidades básicas de aprendizagem remetem à valorização das disciplinas básicas e instrumentais que, se receberem tratamento adequado, podem contribuir para a consecução daqueles objetivos. Essas disciplinas dizem respeito aos códigos instrumentais da leitura, escrita e cálculo matemático e aos conteúdos básicos de ciências e humanidades.

Conteúdos mais diversificados e específicos, como educação ambiental, educação do consumidor, prevenção no uso de drogas e vários outros, podem e devem ser tratados integrados aos conteúdos básicos, sem necessidade de fragmentar o tempo escolar em um grande número de disciplinas estanques.

Da mesma forma, conteúdos voltados para a realidade sociocultural local seriam incorporados à estrutura curricular, eventualmente como disciplinas específicas, mas, preferencialmente, permeando os



Antsio Teixeira 1900-1971

conteúdos básicos, numa forma inovadora e transdisciplinar.

Realidades escolares e sócio-regionais tão diversificadas, como é o caso brasileiro, certamente não comportam modelos únicos de organização e tratamento dos conteúdos curriculares, e grande margem de decisão neste aspecto deve ser dada às escolas, uma vez capacitadas para essa tarefa.

No entanto, é preciso deixar claro que o País necessita não de



Arquivo IEA

Em novembro de 91, Juan Tedesco, diretor da Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (OREALC-UNESCO), fez no IEA a palestra " O Papel do Estado na Educação: O Desafio da Modernização da Gestão dos Sistemas Educativos " .

ambiciosas revisões curriculares, mas de capacidade para promover a organização e o tratamento dos conteúdos básicos universalmente consagrados, de forma adequada a alunados desiguais socialmente e heterogêneos culturalmente. Sobre esse tipo de competência, pouco se vem investindo e investigando e abre-se, aqui, um amplo campo de estudos para a pedagogia.

Ensinar um pouco de tudo, e mal, é uma receita para o fracasso. Uma proposta curricular pode ser sóbria nas disciplinas que oferece e ousada nos objetivos de conhecimento, cognição e formação, que persegue.

2.2 Vencer a barreira da repetência

Essa é a prioridade educacional mais desafiadora que se coloca diante da sociedade e do poder público no Brasil de hoje.

A repetência, nos níveis em que acontece na escola fundamental brasileira, é inexplicável do ponto de vista pedagógico, inaceitável do ponto de vista social e improdutiva do ponto de vista econômico.

Reverter o quadro da repetência — e conseqüentemente diminuir a evasão — é condição para regularizar o fluxo escolar e reorganizar o sistema de ensino como um todo, do pré-escolar ao superior, daí o caráter estratégico dessa prioridade.

O problema é que temos mais segurança sobre o que não deve ser feito para diminuir a repetência do que sobre o que pode e deve ser feito. A complexidade da questão é maior do que pode parecer à primeira vista e requer conhecimento pedagógico e capacidade de gestão político-institucional para:

— entender a heterogeneidade do significado da repetência em contextos socioculturais distintos. Sendo um fenômeno que ocorre com maior intensidade nos meios de baixa renda, mas incide em graus ainda significativos no ensino do País todo, certamente a interação entre os fatores escolares que a produzem serão diferentes no nordeste rural e no sul urbano; seu conteúdo também deverá ser diferenciado, pois um aluno repetente em Barra do Graça, no Maranhão, deverá ter características distintas do aluno repetente no Interior do Rio de Janeiro;

— apreender a homogeneidade que uma certa *cultura da repetência* imprimiu à ação escolar em meios sociais e culturais tão diferentes, o que constitui a face complementar da diversidade;

- articular estratégias de curto, médio e longo prazo no enfrentamento da questão, que conduzam a uma regularização a mais imediata possível da trajetória escolar dos alunos que estão hoje no sistema e à manutenção dessa regularização para os que vão ingressar;
- dispor de instrumentos de diagnóstico para estabelecer os pontos de partida de alunados heterogêneos e definir resultados possíveis para a população escolar hoje matriculada, de modo a garantir um mínimo de qualidade;
- promover os ajustes necessários para elevar os padrões de qualidade, à medida que as taxas de repetência diminuam e que o fluxo escolar comece a se regularizar;
- utilizar com competência diagnósticos e avaliações periódicas do rendimento escolar, para definir políticas de assistência técnica e financeira, visando a compensar desigualdades e políticas de capacitação da gestão escolar e dos docentes;
- estimular a investigação educacional voltada para as condições de ensino e aprendizagem das crianças e jovens que constituem a grande massa de repetentes. Que tipo de organização das condições de ensino, de material didático, de atenção específica esses alunos requerem para serem bem-sucedidos na experiência escolar e, por consequência, que perfil de desempenho profissional deve ter o professor, é um campo de estudos no qual ainda há muito por descobrir, inovar e avaliar;
- apoiar de todas as formas possíveis experiências de escolas e regiões que se disponham a reverter a situação de fracasso escolar.

Por fim, cabe lembrar o que não deve ser feito no que diz respeito à repetência:

- diminuí-la ou eliminá-la por decreto;
- incentivar a promoção indiscriminada; que não assegure o máximo de progresso possível para alunos cujos pontos de partida são diferentes;
- adotar estratégias homogêneas para o País todo;
- ignorar que a repetência é uma barreira a ser vencida em cada escola e por todas elas se se quer uma reversão ampla do quadro atual, e que, portanto, é a escola que deve ser capaci-

tada e fortalecida para propor metas, adotar formas de trabalho para cumpri-las e prestar contas.

3 Mudar o padrão de intervenção do Estado

A educação fundamental brasileira não vai conseguir responder aos desafios do terceiro milênio se continuar de costas para o futuro. Ela precisa dar uma volta de 180° e passar por uma profunda reformulação. Ao contrário do que comumente se imagina quando se trata do tema, essa reformulação não tem como foco central e prioritário aspectos pontuais como a revisão curricular, a melhoria dos materiais de ensino ou a capacitação de professores. Todos esses insumos básicos são extremamente importantes, porém a investigação educacional já produziu conhecimentos que permitem afirmar que o aumento desses insumos, isoladamente, não apresenta correlação direta com a melhoria da aprendizagem dos alunos, resultado que se busca em última instância.

Já se tornou evidente que a capacitação de professores, as mudanças curriculares e metodológicas, os equipamentos e materiais de ensino, são melhor utilizados e produzem os resultados esperados quando ocorre entre eles uma interação que é propiciada pela dinâmica de funcionamento da escola. Escolas organizadas, com certo grau de identidade institucional própria, capacitadas para definir uma proposta pedagógica cujos objetivos sejam assumidos pela sua equipe, com responsabilidades compartilhadas, são as que conseguem usar eficientemente os insumos financeiros, humanos e pedagógicos.

A estratégia, portanto, deve ser a da reorganização institucional dos sistemas de ensino fundamental que leve ao fortalecimento da organização escolar. Para isso, será preciso promover uma ampla descentralização desses sistemas, devolvendo às escolas iniciativa e autonomia de decisão quanto ao seu projeto pedagógico, à construção de sua identidade institucional, e a uma integração mais dinâmica com seu meio social imediato.

Por descentralização não se entende a simples transferência de encargos sem os recursos necessários, nem o desmonte de serviços, nem a delegação de funções de operação que mantém concentrado no nível central todo o poder de decisão.

A descentralização aqui proposta, que terá como objetivo último o fortalecimento da organização escolar e sua maior autonomia, se constituirá num processo de redefinição do papel das instâncias centralizadas do aparato estatal e de políticas pactuadas com instâncias intermediárias.

3.1 A autonomia das unidades escolares

A verdadeira descentralização deverá criar condições para que recursos financeiros e humanos, projeto e identidade, iniciativa, inovação e capacidade de gestão se desloquem para as escolas. A estas deverão caber as tarefas de definir o tratamento a ser dado aos conteúdos curriculares, métodos de ensino, uso mais adequado do tempo e do espaço físico, gerenciamento dos recursos humanos e materiais que receber para realizar seu próprio projeto.

A autonomia tem como contrapartida a responsabilidade e o compromisso. Tomar como critério os resultados aferidos pelo progresso da aprendizagem dos alunos e criar condições para que as escolas respondam por eles é parte da autonomia.

Isso supõe, por sua vez, a diminuição das burocracias centralizadas, dedicadas aos controles processuais e cartoriais, e a redução a um mínimo indispensável dos ordenamentos homogêneos para todo o sistema, tanto legais como técnicos.

Componente inseparável da autonomia escolar é a integração da instituição no seu meio social e a participação da comunidade. Isso será uma das condições para que as propostas pedagógicas não se prendam a modismos ou teorias abstratas, mas partam das reais características e necessidades dos alunos, integrando suas experiências com os conteúdos escolares e as práticas dos professores.

Os níveis e conteúdos da participação da comunidade na escola constituem desafios que ainda não receberam respostas conclusivas. Pode-se, no entanto, afirmar que a participação de pais e outros setores do meio social imediato não deve ser banalizada por intermédio da simples presença em colegiados, eleição de diretores ou assembléias, sem que as escolas disponham de instrumentos efetivos para implementar decisões.

Por outro lado, é preciso lembrar que a participação não deve ser instrumentalizada para desobrigar a escola de dar respostas e adotar soluções técnicas e pedagógicas que são de sua competência e responsabilidade. Não se espera da participação que ela substitua a escola nem dilua esta última com a família. Papéis diferenciados garantem uma participação qualificada.

Aos pais não compete decidir, por exemplo, qual o melhor método de ensino de português ou se é ou não necessário ensinar frações. Mas eles têm o direito de saber o que seus filhos devem aprender em cada série, se eles de fato aprenderam e por quê, quantos recursos a

escola recebe, no que e como os gasta.

3.2 A coordenação nacional

A coordenação nacional, articulada à coordenação regional, deve ser de competência do Estado e suas instâncias centralizadas, no nível federal e estadual.

A essas instâncias cumpre conduzir a política educacional em sentido amplo, garantindo que não se perca de vista os objetivos estratégicos, assegurando a gratuidade e a equidade. Nesse sentido, a descentralização não implica debilitar o Estado mas, ao contrário fortalecer sua governabilidade. Aparatos burocráticos hierarquizados e agigantados, mas de pouca capacidade indutora e coordenadora de políticas, deveriam ser substituídos por organismos centrais menores, alimentados por um sistema de informações nacionais e estaduais que permita tomar decisões e promover ajustes com agilidade.

Nesse novo padrão de intervenção, o Estado está chamado a atuar em torno do eixo da coordenação, exercendo pelo menos as seguintes funções:

- desenvolver um sistema de avaliação que permita realizar diagnósticos e aferir resultados em termos do progresso da aprendizagem dos conteúdos básicos; identificar necessidades de compensação financeira e técnica; adotar incentivos salariais para os que cumprem as metas; e informar a população sobre o desempenho das escolas que ela custeia;
- adotar uma sistemática de financiamento e transferência de recursos que vise a aumentar os montantes destinados às escolas e à equalização das condições, compensando desigualdades sociais e regionais;
- estabelecer os conteúdos curriculares básicos por série e grau de ensino e, por conseqüência, as normas gerais para formação de professores, avaliando esta última também por resultados;
- disponibilizar conhecimentos e assistência técnica às escolas, por meio de alternativas diferenciadas e flexíveis para a capacitação da gestão escolar e dos seus profissionais.

3.3 O sistema de cooperação nos marcos do federalismo

Uma vez consensuados objetivos e prioridades nacionais, será essencial que o processo de descentralização estabeleça um sistema racio-

nal de cooperação entre a União, estados e municípios. Essa cooperação provavelmente tomará formatos diferentes nas diversas regiões, mas seu traço comum será permitir a distribuição justa e o uso mais racional dos recursos, evitando a duplicidade ou sobreposição de ações.

Para isso é indispensável que instâncias intermediárias — governadores, secretários estaduais e municipais de Educação, prefeitos — estabeleçam pactos quanto aos critérios para a sistemática de financiamento e para a divisão dos encargos e funções de cada esfera de governo, e sejam responsáveis por aqueles que lhes couberem, devendo existir mecanismos eficazes de cobrança e prestação de contas das responsabilidades de cada esfera governamental. Neste sentido, sistemáticas de financiamento, que combinem a compensação de desigualdades com um componente de incentivo a estados e municípios que melhor cumpram as prioridades nacionais, seriam bastante desejáveis.

Assegurada a coordenação nacional, estados e municípios devem ter autonomia para decidir sobre suas próprias estratégias e políticas para promover a descentralização e fortalecer as escolas. Todavia, essa autonomia terá de ser exercida de modo integrado, para não reforçar a segmentação e dualização das redes de ensino estaduais e municipais.

4 Adotar princípios compatíveis com objetivos e prioridades estratégicas para ordenar a formulação de políticas

Entre esses princípios merecem destaque especial:

4.1 Eqüidade com qualidade, ou a qualificação das vagas

No Brasil de hoje, a simples ampliação do acesso à escola não garante a igualdade de oportunidades. Ou se assegura um padrão de qualidade básico para todos, ou vai se manter a desigualdade entre os que adquirem, na escola, uma efetiva experiência de aprendizagem e os que apenas passam por ela sem ter atendidas suas necessidades básicas de aprendizagem.

Não adianta continuar construindo escolas para que elas sigam sendo depósitos de repetentes e fracassados. Se não se resolver o problema da qualidade, os famosos *déficits* de matrículas continuarão e tenderão a aumentar e a sociedade continuará custeando um investimento de baixíssimo retorno. A política de expansão da rede física deve, portanto, estar prioritariamente voltada para dar mais qualidade às vagas já existentes.

Além disso, nada justifica a segmentação do sistema de ensino em

centros de excelência, de um lado, e escolas sem as mínimas condições de funcionamento, de outro. É perfeitamente aceitável que alguns tenham acesso a uma escola diferenciada — particular e paga em alguns casos, ou oferecida pelo poder público para populações específicas em outros —, mas isso não pode em hipótese alguma desobrigar a sociedade e o Estado de uma ampla e profunda intervenção visando a reverter a situação de penúria e abandono de todas as escolas dos sistemas de ensino, que a médio prazo equalize de fato as oportunidades de aprendizagem. Experiências com novos modelos arquitetônicos e pedagógicos serão úteis, se ao mesmo tempo houver uma atuação séria nas escolas já existentes. Caso contrário, mesmo quando destinadas às populações de baixa renda, essas experiências só farão dividir os alunos em pobres de 1ª e de 2ª categoria. Os primeiros, freqüentando uma escola de tempo integral, os demais, uma escola de qualquer tempo. Pobres que saem na televisão e pobres cujo massacre educacional continuará invisível para a sociedade.

4.2 Diversidade e flexibilidade

Na formulação de políticas, será indispensável considerar que um país de dimensões continentais, grande diversidade regional e profundas desigualdades sociais não comporta alternativas únicas e modelos idênticos.

A autonomia da escola, bem como do nível local e estadual, é condição importante para que surjam soluções diversificadas, flexíveis para incorporar ajustes e reformulações e adaptadas às necessidades de meios sociais e alunados muito heterogêneos.

4.3 Equacionamento de metas de curto e longo prazo

A condução da política educacional é um processo permeado de conflitos e envolve sempre administrar carências. Metas viáveis de mais curto prazo devem estar inseridas num plano gradativo para atingir metas mais ambiciosas.

Um caso exemplar é, por exemplo, a urgente necessidade de ampliar o tempo diário de permanência na escola. Se tomarmos a equidade como princípio, é preciso que esse aumento seja oferecido a todos os alunos. No entanto, é certo que o País não dispõe de recursos para, de imediato, universalizar uma escola de turno único. É preciso, assim, definir mínimos possíveis de 5 ou 6 horas para as séries iniciais, por exemplo, e continuar equacionando recursos e a expansão da rede física para metas mais ousadas, de 6 ou 7 horas diárias, para todas as crianças.

Isso requer que o planejamento e a execução das políticas em educação tenham continuidade e sofram o menos possível de rupturas bruscas, como acontece com a alternância de poder em países politicamente instáveis e de tradição democrática frágil.

4.4 Construção de consensos

Em função dessa dinâmica das políticas educacionais, que requerem períodos longos para produzir resultados, é indispensável, como se afirmou, garantir sua estabilidade e continuidade. Isso demanda que essas políticas reflitam níveis possíveis de consenso entre os diversos atores — dirigentes, sindicatos de professores, setores sociais diretamente interessados como os pais, empresários, trabalhadores, parlamentares, meios formadores de opinião. Encontrar fórmulas de chegar a esse consenso num regime democrático é, talvez, o maior desafio, mas também a principal condição de sustentação política para as políticas educacionais.

Parte IV — Atuando nas contradições do presente: opções de políticas

" No real da vida, as coisas acabam com menos formato, nem acabam.

Melhor assim. Pelejar por exato, dá erro contra a gente. Não se queira."

João Guimarães Rosa

1 Qualificar a gestão escolar

A capacidade de gestão é pré-requisito para fortalecimento da escola e o exercício de sua autonomia. Essa capacidade, no entanto, não é algo que se pode criar de imediato, implica um processo de aprendizagem de equipe e em condições institucionais mínimas. Entre essas condições, a existência de pessoal de apoio administrativo e principalmente de um núcleo relativamente estável de professores é indispensável. A escola precisa de tempo para consolidar sua proposta de trabalho, identificar falhas e aprender com elas, promover ajustes. Estudos sugerem que um dos aspectos que parecem influenciar a aprendizagem do aluno é o tempo de experiência que a escola tem com uma equipe razoavelmente estável.

Tornar disponíveis às escolas alternativas de capacitação, para elaborar sua proposta pedagógica, gerenciar recursos humanos e financeiros, assumir tarefas administrativas, pode contribuir para ir desenvolvendo sua capacidade de gestão. A existência de colegiados que dis-

ponham de poder para deliberar pode, também, ajudar a consolidar a prática da co-responsabilidade. No entanto, considerando as condições atuais de organização e funcionamento das escolas de ensino fundamental do País, a figura do diretor provavelmente será o ponto de apoio mais importante para dar início ao processo de qualificação da gestão. Nesse sentido, a forma de escolha do diretor ou diretora escolar torna-se fator decisivo para fortalecer a organização da instituição.

O controverso tema da escolha do diretor merece por isso atenção especial, bem como o das competências sociais e técnico-profissionais que ele deve ter para dirigir unidades escolares com maior autonomia. Avaliar as recentes experiências com processos eletivos, conhecer a experiência de outros países, rever os ordenamentos legais e cartoriais para provimento dos cargos, bem como os conteúdos e formatos institucionais dos cursos de formação de diretores constituem tarefas importantes para subsidiar opções de políticas visando a qualificar a gestão escolar.

Estimular formas inovadoras e criativas de escolha de diretores, que combinem competência profissional com liderança e evitem a partidização do processo, seja por eleição ou indicação política, é uma forma estratégica promissora. O debate das vantagens e desvantagens da efetivação no cargo pode abrir espaço para retirar a questão do âmbito estritamente corporativo. Diretores de unidades de prestação de serviços, como a escola, não deveriam ser vitalícios nos cargos.

Finalmente, é importante dizer que a qualificação da gestão será fortemente induzida e estimulada se o projeto da escola for assumido como um contrato que ela estabelece com alunos e pais e com as instâncias centrais de avaliação. Os cumprimentos das metas e compromissos estabelecidos nesse contrato devem ser objetivo de contínua prestação de contas por parte da escola, baseada tanto na auto-avaliação institucional como na avaliação de resultados aferidos pela aprendizagem dos alunos.

2 Capacitar os docentes

Os resultados de estudos sobre a efetividade dos programas de capacitação docente para melhorar a aprendizagem dos alunos não são alentadores.

Se é sustentável o pressuposto de que a capacitação pode ser melhor potencializada numa efetiva interação com a organização escolar, as estratégias e formatos desses programas deveriam ser repensados. O novo enfoque teria em vista capacitar o professor, não apenas em con-

teúdos e metodologias, mas naqueles conteúdos e metodologias requeridos para participar efetivamente da formulação e execução do projeto pedagógico da escola, mantida a especificidade da área ou disciplina de ensino. Uma estratégia desse tipo sinaliza na direção de formas de capacitação diversificadas, flexíveis e regionalizadas, empregando meios não-convencionais como ensino a distância e televisão.

Treinamento e assistência técnica em serviço, oficinas pedagógicas que permitam o intercâmbio de escolas de uma mesma região, aproveitamento de especialistas ou professores aposentados que detêm conhecimento e competência, enfim, inúmeras estratégias podem ser adotadas, se houver criatividade e iniciativa no nível local.

Por outro lado, considerando os objetivos e prioridades nacionais, a capacitação nos conteúdos curriculares básicos e em formas de trabalho para diminuir a repetência deve receber atenção prioritária por meio de programas concebidos no nível central ou regional, mas executados descentralizadamente. Essa capacitação básica seria complementada com programas propostos pelas regiões ou pelas próprias escolas, para consecução dos mesmos objetivos nacionais estratégicos, mas incorporando formas de tratamento adequadas às suas peculiaridades.

Todas essas opções de políticas necessitam de informações confiáveis, produzidas por estudos e pesquisas especificamente delineados para esse fim. Uma avaliação cuidadosa do impacto de programas de capacitação docente sobre a aprendizagem dos alunos, bem como de experiências em curso ou de programas que vierem a ser implementados em diferentes formatos, é fundamental para subsidiar decisões com menor margem de erro.

3 Formular uma política do livro didático

O livro didático é e continuará sendo por um bom tempo o principal e, na maioria das vezes, o único material de ensino-aprendizagem disponível para o professor e o aluno. A distribuição gratuita do livro didático faz do ensino fundamental um mercado cativo de quase 30.000.000 de alunos consumidores, intermediados por cerca de 1.000.000 de professores distribuídos por 200.000 escolas. Esses números dão uma ordem de grandeza do problema e da indiscutível relevância de uma política do livro didático como indutora de melhoria do ensino.

A formulação dessa política, portanto, não pode ficar reduzida ao dilema da centralização x descentralização, pois este é apenas um aspecto de um problema muito maior, mais complexo e no qual muitos interes-

ses estão em jogo. Parece evidente e de bom senso que a compra e distribuição descentralizada no âmbito estadual ou municipal, conforme o caso, tornariam todo o processo mais econômico e ágil. A questão da lisura dos procedimentos de aquisição dos livros e dos serviços de transporte não é educacional, mas insere-se no âmbito da moralização de todo o aparato público. Há, no entanto, opções de políticas a serem feitas que antecedem os problemas da aquisição e distribuição.

Em primeiro lugar, a política do livro didático deve ser desvinculada das demais ações assistenciais, e atribuída às esferas que cuidam de currículos, programas, assistência técnica e outros aspectos pedagógicos. O aluno não come o livro nem precisa dele para sobreviver biologicamente. O livro é indispensável como facilitador para o acesso ao conhecimento, à informação e ao imaginário.

Nesse sentido, convém registrar que em muitos países nos quais a população escolar não apresenta carências materiais, como no caso brasileiro, o livro continua sendo distribuído gratuitamente, porque é um instrumento de adequação entre conteúdos considerados nacionalmente indispensáveis e o trabalho da sala de aula. Manter o livro didático no mesmo âmbito da merenda e da assistência à saúde é aceitar uma distorção que a experiência de outros países desaconselha.

Todo o processo de criação, editoração e produção do livro didático deveria ser objeto de atenção do Estado, para verificar a relevância, atualidade, correção, adequação no tratamento e na forma de apresentação dos conteúdos. A banalização, os exercícios repetitivos, a ausência de material estimulante e criativo deveriam, também, ser levados em conta.

As editoras podem ter liberdade para produzir qualquer livro, mas, sendo o Estado um grande consumidor ou indutor do consumo, a aquisição deveria ser baseada em critérios para garantir padrões de qualidade. Não se trata de ampliar o intervencionismo estatal numa área na qual a liberdade de criação e expressão é vital. Trata-se de preparar o consumidor do livro — centrais de compra, escolas, professores, alunos — para selecionar criteriosamente esse que é o principal instrumento de ensino.

No entanto, o problema não é simples, pois a definição de padrões de qualidade pode estar sujeita a controvérsias éticas, estéticas, teóricas, ideológicas e técnicas. Estudos para subsidiar decisões são extremamente necessários e a definição de critérios terá que combinar qualidade com flexibilidade e diversidade, preservando a representatividade das diferentes tendências e a mais ampla margem possível de liberdade às escolas e

professores. Equilibrar adequadamente todos esses fatores significa capacidade técnica e institucional ainda não desenvolvida. Acumular conhecimento, informação e avaliação periódicas da produção editorial nas áreas básicas de currículo, desenvolver sistemática de seleção que inclua alternativas as mais diversificadas possíveis e estabelecer acordos com o mercado editorial, no sentido de elevar a qualidade do livro didático produzido no País, estariam entre os componentes de uma política inteligente neste setor.

A polêmica sobre o livro descartável talvez exemplifique bem como a questão vem sendo tratada entre nós, pois a descartabilidade acabou merecendo mais atenção que a qualidade. Um livro ruim, com imprecisões de conteúdo ou exercícios banalizados, deve ser descartado na seleção. Tratando-se de um bom livro, talvez o aluno, sobretudo o de meios socioculturais desfavorecidos, mereça guardá-lo. Será provavelmente uma das poucas oportunidades que essa criança terá de possuir um livro e introduzi-lo no seu universo familiar.

Considerando o formato adotado pelo País para a política do livro didático, na qual a prestação de serviços do setor privado é componente inevitável, seria de eficácia duvidosa condenar as editoras pela produção do livro descartável, por exemplo. Mas não se deveria ter nenhuma complacência face à produção de um livro que, submetido a uma avaliação criteriosa, orientada pelos objetivos nacionais do ensino fundamental, não se revelasse um material de ensino eficaz para a aquisição de conhecimentos, estimulação de habilidades cognitivas e compreensão de idéias e valores.

4 Rever o planejamento para expansão e ocupação da rede física

A ampliação e construção de escolas, bem como a ocupação das já existentes, deveriam estar voltadas prioritariamente para racionalizar e melhorar a capacidade física já instalada, tendo em vista:

- eliminar o turno intermediário (3º turno diurno);
- ampliar a jornada escolar de todos os alunos dos sistemas públicos de ensino. A meta inicial seria de pelo menos 5 horas de trabalho escolar efetivo, para as séries iniciais e, nas séries terminais, nunca menos de 4 horas. Essa ampliação de jornada é perfeitamente compatível com o funcionamento em dois turnos diurnos, e um modelo de turno único poderia ser colocado como meta mais ambiciosa, à medida que se regularizasse o fluxo escolar;

– racionalizar a ocupação do espaço físico pela integração das redes estaduais e municipais e/ou de escolas de uma mesma micro-região, de modo a ter o conjunto das salas de aula dessas escolas ocupadas, nas séries de 5ª a 8ª, com um mínimo de 30 a 35 alunos. Essa racionalização visaria complementariamente a diminuir o número de alunos por sala nas séries iniciais, em geral congestionadas, tendo como meta no máximo 30, se possível, 25 alunos.

Esta é uma área na qual os sistemas de ensino necessitam desenvolver competência de micro planejamento, bem como mecanismos para estimular um nível de integração regional entre escolas e entre redes.

Aqui, as opções de políticas encontram obstáculos de ordem cultural e corporativa, na medida em que a racionalização do uso do espaço físico pode levar à necessidade de redistribuição de pessoal e exige que as escolas sejam entendidas como propriedade da população e não dos diretores ou de suas equipes.

Informar às comunidades envolvidas, discutir com elas os benefícios comuns e estimular a participação para controlar o uso público do espaço escolar constitui requisito importante para sustentar decisões sobre essa questão.

5 Estabelecer diretrizes para articular a escola aos equipamentos de saúde, lazer e cultura

A autonomia e flexibilidade no âmbito da escola em nível local deve visar, também, ao atendimento integrado das necessidades do alunado. Incentivos financeiros e assistência técnica devem ser alocados para experiências inovadoras, que envolvam prefeituras e outras organizações governamentais, bem como as não-governamentais ou comunitárias, no sentido de oferecer alternativas para o uso do tempo em que a criança não está na escola, em atendimentos ou atividades de diversa natureza, adaptadas às realidades locais.

Aquilo que parece muito difícil quando se pensa no País como um todo, com suas diversidades e desigualdades, pode ser simples no âmbito de um município, distrito ou micro região. Essas iniciativas já têm surgido espontaneamente, mas cabe ao poder público, em todos os níveis, usar seu poder indutor para estimulá-las e apoiá-las, bem como para fixar diretrizes mínimas de qualidade e avaliá-las.

6 Buscar alternativas para a formação docente

Os conteúdos e modelos institucionais mais adequados para a for-

mação de professores do ensino fundamental são, ainda, objeto de grande controvérsia e esta constitui uma área fundamental para investir em estudos, estímulo a experiências diferenciadas — sobretudo levando em conta as desigualdades regionais do País — e principalmente avaliação daquilo que vem sendo feito.

Contraditoriamente, é uma questão que requer intervenção urgente, uma vez que os professores do terceiro milênio são os que estão hoje freqüentando os cursos de formação ou neles vão ingressar daqui em diante. Opções de políticas devem ser feitas desde já, e ajustes poderão ser realizados na medida em que estudos e avaliações puderem fornecer respostas mais seguras para as muitas dúvidas hoje existentes.

Entre as opções de políticas de mais curto prazo, seria importante destacar:

- o estabelecimento de níveis básicos de domínio de conteúdos e metodologias de ensino fundamental, a ser aferido por avaliação de resultados dos cursos hoje em funcionamento, em exames de habilitação profissional realizados sob responsabilidade do poder público, sem os quais o professor não seria considerado apto a lecionar, e as escolas públicas ou privadas — que mantêm os cursos — responsabilizadas por completar ou corrigir a formação desses futuros professores. Essa exigência seria geral para qualquer tipo de curso e formato institucional;
- o apoio técnico a experiências de formação que adotam estratégias inovadoras e adequadas às condições da região, como por exemplo *campi* avançados das universidades, ensino por módulos com espaçamento temporal diferenciado, entre outras;
- as alternativas de organização institucional no modelo de centros especificamente dedicados à formação do magistério, tanto no nível médio como superior. A diluição da preparação do professor no ensino médio profissionalizante, ou na organização departamental do ensino superior, no caso das licenciaturas, tem sido apontada como uma das causas da perda da especificidade e conseqüente esvaziamento da formação docente. Embora polêmica, a existência de alternativas de centros de formação estimularia o desempenho e permitiria a comparação de resultados. A reunião de toda a formação docente em instituições especificamente dedicadas a essa atividade teria, ainda, a vantagem adicional de possibilitar a criação de meca-

nismos de estímulo para recrutamento dos estudantes. Mantida a situação atual, em que a carreira de professor é pouco atraente para estudantes de melhor nível socio-econômico ou intelectual, permitiria investir de forma concentrada naqueles que escolhem o magistério, recuperando conteúdos e habilidades básicas não-adquiridos por falhas na formação anterior, oferecendo bolsas de manutenção para permanência em tempo integral na escola e atenção individualizada, sobretudo no que diz respeito a estágios e disciplinas práticas. Para alunos de origem mais modesta, o magistério talvez ainda represente uma opção de ascensão social no curto prazo, e o retorno do investimento seria garantido pela obrigatoriedade de permanecer lecionando por determinado período de tempo, quem sabe o necessário para que o magistério volte a ser uma atividade profissional mais competitiva.

7 Rever o padrão de financiamento e alocação de recursos

É urgente dimensionar o montante global que o País dispõe, em tese, para financiar a educação, a partir da reforma tributária e do aumento dos percentuais da receita vinculada que deve ser destinada às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme determinado pela Constituição de 88. Estados, municípios, União e Parlamento devem, com uma base mais segura de informação, estabelecer um consenso sobre o que efetivamente constituem essas despesas, para dar efetividade a um sistema de colaboração pactuado entre as três esferas governamentais.

O papel dos órgãos de controle do sistema e do Legislativo deve ser reforçado, para fiscalizar o uso dos recursos. Diretrizes para um padrão de financiamento e dispêndios devem induzir à previsão adequada do custeio das escolas e à diminuição dos gastos com a máquina burocrática.

Transferências de encargos e repasses de recursos de um âmbito governamental ao outro, ou mesmo para as escolas, devem ser feitos com previsão de metas de longo prazo, continuidade e atualização financeira, obedecendo a objetivos e prioridades estratégicas.

Finalmente, é preciso reverter o atual padrão de financiamento que leva o Estado a gastar milhares de dólares anuais com um aluno do ensino superior, enquanto que o do ensino fundamental custa, nos estados mais ricos, umas poucas centenas de dólares por ano.

Este, com certeza, não é um problema que comporta soluções simplistas e adotadas sem negociação e consenso social. Racionalizar o padrão de custeio das universidades públicas para aumentar a produtividade, diminuir o peso da folha de pagamento no custo do aluno e ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior, parecem ser metas passíveis de negociação.

A introdução de formas de retribuição dos alunos das universidades públicas já constitui um tema altamente sujeito a conotações ideológicas, que dependeria de debate mais aprofundado e uma efetiva análise de custos e benefícios, tanto econômicos quanto políticos.

O importante seria estabelecer estratégias de mais longo prazo, nas quais as mudanças nos mecanismos de captação e alocação promoveriam ajustes gradativos, visando a uma distribuição mais justa dos recursos. A efetividade dessas estratégias vai depender em larga medida da sustentação política que os setores mais qualificados da sociedade — empresários, partidos políticos, trabalhadores organizados, meios formadores de opinião — estiverem dispostos a dar às opções que visem a estabelecer maior equidade.

8 Levantar as dificuldades e alternativas de solução para a questão salarial

A melhoria salarial do professor constitui o desafio maior em termos de opções de políticas, porque é em grande medida determinante da efetividade de quase todas as demais opções. Contraditoriamente, depende de várias delas e também porque não será fácil nem rápido promover um efetivo aumento da remuneração docente no ensino fundamental.

Talvez um bom começo seja adotar uma posição responsável e realista diante do problema. Opções de políticas neste delicado tema não poderão se orientar pela nostalgia do tempo em que a professora primária ganhava tanto quanto o juiz da cidade. Esse tempo, em que a escola primária pública era um privilégio das elites, não volta mais, o que não significa que se considera aceitável a atual deterioração salarial do magistério, nem se deva empreender todos os esforços possíveis para que o professor receba remuneração digna.

Outra questão a considerar é a de que a melhoria salarial do professor do ensino fundamental dependerá não apenas de alocar mais recursos, como de racionalizar o uso dos já disponíveis. Neste sentido, a mudança no padrão de gestão, a racionalização da ocupação da rede física, a revisão das reformas de financiamento, todas essas estratégias e

políticas visariam a canalizar mais recursos para as escolas, a maior parte deles a ser gasta no custeio de melhores salários.

Por outro lado, enquanto a folha de pagamentos e encargos continuar consumindo quase todos os orçamentos de custeio do ensino, será difícil reverter a atual situação em que um número cada vez maior recebe salários cada vez menores. Deve-se, assim, atuar de ambos os lados do problema — aumentando os recursos orçamentários e racionalizando o uso dos recursos humanos, para uma distribuição mais justa da massa salarial. No Brasil, não há estatisticamente falta de professores, já que o País apresenta uma média de 25 a 30 alunos para cada professor que consta das folhas de pagamento. No entanto, faltam professores de várias disciplinas. Jornadas de trabalho fragmentadas, falta de informação sobre o número e o efetivo tempo de trabalho do professor na escola tornam essa estatística muito pouco confiável. Por outro lado, o País paga mais de um professor por posto de trabalho e há estados onde existem 30% de professores mais que o necessário!

Estatutos e carreiras que prevêem a melhoria de salário com base apenas em critérios formais e cartoriais — tempo e titulação —; acúmulo de pequenas vantagens, pecuniárias ou não, mas que oneram os orçamentos; aposentadoria especial; acúmulos de ordenamentos legais muitas vezes casuísticos e negociados por critérios clientelistas; inúmeros e freqüentes afastamentos da escola e da sala de aula, todas essas questões acumularam um ônus financeiro que vem dificultando o pagamento de um salário melhor aos que exercem efetivamente a docência.

Uma profunda revisão nesse padrão de gestão dos recursos humanos, negociada com os sindicatos de professores e informando à sociedade, é condição para uma política salarial adequada.

A mais longo prazo é, também, necessário começar a discutir o uso de avaliações de resultados, aferidos pela aprendizagem dos alunos, que permitam a diferenciação do desempenho de escolas e professores e, por conseqüência, um padrão de remuneração pelo mérito. Escolas e professores que, em condições equivalentes, sejam responsáveis pelo fracasso e pelo êxito da aprendizagem, deveriam ser assistidos técnica e financeiramente, no primeiro caso, e premiados salarialmente, no segundo. No entanto, este é um tema explosivo, sujeito à desinformação, dado o teor de ameaça que adquire se não for cautelosamente tratado. Na realidade, antes que o País disponha de um sistema de avaliação de resultados confiável e consolidado — o que demanda tempo e trabalho —, não adianta adotar intempestivamente a utilização desses resultados para diferenciação salarial. Prazos coordenados para criar uma cultura

avaliativa enquanto se adquire competência na área devem ser estabelecidos.

9 Qualificar a demanda

Não se muda a educação apenas pelo lado da oferta. É preciso, também, que a sociedade seja instrumentalizada para demandar ensino de qualidade.

Um sistema de informação ao público, que faça transparecer os resultados obtidos pelas escolas, de forma simples, possível de ser verificada e cobrada, é fundamental nesse sentido.

Estender a preocupação educativa à comunidade local, às famílias é, também, importante não só para co-responsabilizar a sociedade mas, também, para garantir a valorização da escolaridade nas estratégias familiares de melhoria de vida.

O papel dos meios de comunicação e outros formadores de opinião é insubstituível na formulação de uma política de qualificação de demanda. Sem eles, a educação continuará invisível para a sociedade ou entendida como tema restrito aos educadores e políticos.

Notas

- 1 Taxa de participação de acesso é a proporção de uma geração jovem que eventualmente tem acesso, em algum momento de sua vida, àquela série ou curso, e é calculada pelo máximo da distribuição, por idade, das proporções de uma geração que ingressa numa série ou num curso.

Obs.: É importante distinguir taxa de participação de taxa de escolaridade. Esta última é calculada dividindo-se o total de matrículas em determinado curso, por exemplo o 1º Grau, pelo número de indivíduos com idades *próprias* ou *normais* (7 a 14 anos no caso do 1º Grau). Devido à entrada precoce e, principalmente, à repetência, o número de matriculados com idade fora desses limites é muito grande, o que produz um indicador falso da real situação do acesso da população a um determinado curso. Em alguns casos, esta taxa é maior que 100%, um óbvio absurdo.

É, por conseguinte, de todo recomendável que se utilize a taxa de participação que não depende dos índices de repetência e, portanto, permite comparações ao longo do tempo e entre regiões ou países com um significado correto e comparável do acesso da população a uma determinada série ou curso. É claro que se um país associa diretamente série e idade, caso da Suécia e Holanda, por exemplo, os dois indicadores são equivalentes.

- 2 Ver gráfico 1.

- 3 Ministério da Educação – Secretaria do Ensino Básico. *O Nordeste no horizonte de 15 anos*. Brasília, 1987.

- 4 Ribeiro, S. C. "A pedagogia da repetência", in: *Estudos Avançados*, v.5, nº 12, maio/agosto 1991, USP.

- 5 MEC. *A educação brasileira na década de 80*.

Bibliografia

a) Textos publicados na edição nº 12 da revista "Estudos Avançados" (maio-agosto de 1991):

AZANHA, José Mario Pires. *Uma idéia sobre a municipalização do ensino.*

FLEURY, Maria Tereza L. e MATTOS, Maria Isabel L. *Sistemas educacionais comparados.*

MELLO, Guiomar N. de e SILVA, Rose N. *A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina.*

RIBEIRO, Sérgio Costa. *A pedagogia da repetência.*

TEDESCO, Juan Carlos. *Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina.*

b) Outras publicações:

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. O planejamento educacional e as novas demandas sociais na área. *São Paulo em Perspectiva.* São Paulo, 3(3) jul-set., 1989.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.* Santiago, Naciones Unidas, 1990.

CEPAL-UNESCO/OREALC. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* Santiago, 1991.

CONFERENCIA MUNDIAL DE EDUCACIÓN PARA TODOS. *La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.* Jomtien, 1990.

ESCOBAR, Ricardo Lagos. Acuerdos nacionales en educación: necesidad insoslayable. UNESCO/OREALC. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe.* nº 25/agosto, 1991.

FAJNZYLBBER, Fernando. Industrialización en América Latina: De la "caja negra" al "casillero vacío". *Cuadernos de la CEPAL.* Santiago, Naciones Unidas, 1988.

FILP, Johana. Sistema de medición de calidad de la educación básica: una propuesta. Fundação Carlos Chagas. *Estudos de Avaliação Educacional.* nº 2, jul./dez., 1990.

IPEA. *Pesquisa Nacional de avaliação do perfil cognitivo da população.* Projeto de Pesquisa. Versão preliminar. Brasília, 1991.

MELLO, Guiomar N. de. *Social democracia e educação: teses para discussão.* São Paulo, Cortez Editora/Editora Autores Associados, 1990.

PAIVA, Vanilda. Produção e qualificação para o trabalho. In: Maria Laura P. B. Franco e Dagmar M. L. Zibas (org.). *Final do Século: desafios da educação na América Latina.* São Paulo, Cortez Editora/Clacso-Reduc, 1990.

SCHIEFELBEIN, E. Repetición: La última barrera para universalizar la educación primaria de América Latina. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe,* nº 18, abril de 1989.

TEDESCO, Juan Carlos. Estratégias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (no prelo)

TEDESCO, Juan Carlos. El rol del Estado en la educación. In: Maria Laura B. Franco e Dagmar M. L. Zibas (org.). *Final do Século.* São Paulo, Cortez Editora, 1989.

XAVIER, Antonio C. da R., PLANK, David N. e AMARAL SOBRINHO José. *Os padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia para alocação de recursos para o ensino fundamental.* Brasília, Ipea, 1991.

c) Outros textos:

CASTRO, Claudio de Moura e OLIVEIRA, João Batista A. *Educação: por onde começar?*

CASTRO, Claudio de Moura e outros. *Dealing with poor students.*

MEC/SENEB – *Diretrizes para a formulação de projetos pedagógicos dos Ciaacs* (mimeo., sad.).

MELLO, Guiomar Namó de. *Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições*. Brasília, Ipea, 1991.

MENEZES, Luis Carlos de. *A universidade, a escola pública e o destino da nação*.

SILVA, Rose Neubauer e outros. *Egüidade, qualidade e avaliação do ensino: o difícil caminho entre a realidade e a utopia* (mimeo., sad.).

Resumo

O documento discute as mudanças na demanda por educação provocadas pelo desenvolvimento tecnológico, tanto do ponto de vista econômico como político-social. Apresenta dados que mostram que a repetência no ensino fundamental é bem maior do que indicam as estatísticas oficiais e discute as conseqüências perversas que a ineficiência da escola causa sobre os alunos individualmente e para a sociedade. Atribuindo essa ineficiência a um padrão caótico altamente centralizado da gestão, faz recomendações para mudar esse padrão no sentido de reforçar a autonomia da escola, estabelecer novas funções para os órgãos centrais da administração do ensino e implementar mecanismos de avaliação e prestação de contas.

Abstract

This report is a synthesis of the discussions held by the Group of Studies on Educational Policy of the I.E.A. from June to October 1991, as a part of the activities of the Education and Citizenship Project. It considers the role that education is to be playing in a new development model for developing countries in order to balance equity and competitiveness. Arguing that the poor quality of primary education in Brazil has been brought about by high centralized and unaccountable management, the author makes recommendations in favour of improving primary education management. School autonomy and accountability are strengthened.

Guiomar Namó de Mello é professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e consultora do Instituto de Economia do Setor Público da FUNDAÇÃO. Foi professora-visitante do IEA em 1991.

Documento apresentado no seminário "Políticas Públicas de Educação", realizado no dia 19 de dezembro de 1991, no IEA. Revisão de Sérgio Costa Ribeiro.