

EDUCAÇÃO: DE POLÍTICA GOVERNAMENTAL A ESTRATÉGIA DO ESTADO

Guiomar Namó de Mello
Diretora Executiva da Fundação Victor Civita

No apagar das luzes do século XX, o mundo constata preocupado o quanto os recursos naturais são esgotáveis e frágeis. Ao mesmo tempo, avanços tecnológicos nunca antes imaginados invertem a importância dos fatores de desenvolvimento, transformando a inteligência, a criatividade e a sensibilidade em matérias primas estratégicas porque, ao contrário das demais, quanto mais utilizadas mais ricas e diversificadas se tornam.

As análises econômicas reforçam a importância dos recursos humanos como única riqueza duradoura, capaz de sobreviver tanto à esgotabilidade dos recursos naturais como à instabilidade dos mercados financeiros.

Mas a perspectiva econômica não é suficiente para explicar a importância que a educação assume nos tempos atuais. Assistimos na verdade o surgimento de um novo paradigma de civilização no qual o ideal do humanismo poderá, pela primeira vez, ser concretizado com plenitude. Uma civilização baseada na inteligência que vai fazer do potencial cognitivo, afetivo e social de homens e mulheres a medida de todas as coisas relevantes. Os novos – e tão antigos – materiais que podem dar significado aos sinais digitalizados e têm, potencialmente, capacidade de fazer os bons ventos da vida soprarem pelas auto-estradas da informação.

Diante de tal cenário é pouco afirmar a prioridade da educação como uma política social a mais. Para fazer dela um fator de sustentação do desenvolvimento econômico e social é preciso dar-lhe sustentação política de longo prazo de modo a que se transforme de política de governos em estratégia de Estado.

Para isso é indispensável fortalecer as políticas educacionais que tenham na solidariedade e responsabilidade seus princípios éticos; na qualidade seu princípio pedagógico; no federalismo, e nos direitos humanos seus princípios políticos; na descentralização com participação sua estratégia de implementação; e na equidade seu critério de financiamento. Essas políticas são as que respondem às

demandas que o Séc. XXI colocará aos sistemas de ensino e às suas escolas:

- Formar mão-de-obra qualificada para o novo perfil de produção, no qual a inteligência, o conhecimento, a solução de problemas, a capacidade de selecionar e processar informações e a autonomia são fundamentais.
- Qualificar para o exercício da cidadania moderna e responsável que sabe organizar-se e usar conhecimentos para melhorar as condições de vida.
- Preparar para a conviver produtiva e criticamente com os processos de difusão de conhecimento propiciados pelas tecnologias da informação.
- Contribuir para recuperar e construir a dimensão social e ética do desenvolvimento.

Sistema educacional brasileiro: avanços recentes e antigos problemas

Os problemas da educação brasileira refletem, em grande medida, as distorções de distribuição de renda que faz do Brasil um dos campeões de desigualdade. Mas a injustiça distributiva nunca comparece sozinha. Seus companheiros inseparáveis são o gigantismo e a esclerose burocrática, o corporativismo e o descompromisso com o usuário do sistema educacional. Juntas, essas mazelas respondem pela má qualidade do ensino, pela má gestão dos recursos, o casuismo administrativo, a descontinuidade política. O resultado é um sistema educacional que reforça a desigualdade social, às vezes até sob o disfarce do discurso progressista.

Nos últimos anos o país logrou mudanças significativas, especialmente no âmbito legal e institucional. A aprovação da nova LDB (Lei 9394/97) e da emenda constitucional 14, regulamentada pela Lei....., representaram avanços importantes no ordenamento legal que preparam um cenário favorável para mudanças nas formas de operação e nos conteúdos do processo educativo.

Pela primeira vez na história da nação brasileira a lei maior da educação privilegia a flexibilidade, indispensável ao regime federativo; institui a autonomia da instituição escolar; prevê a avaliação dos resultados. Cria assim condições propícias para uma reforma educacional mais ampla e moderna, menos vulnerável à instabilidade política.

A criação do Fundão ¹, veio completar o novo cenário institucional, estabelecendo mecanismos legais para o financiamento mais equitativo do ensino fundamental, abrindo caminho para um regime de parceria e colaboração entre Estados e Municípios que deverá, a médio prazo, por fim à dualidade administrativa e às formas caóticas e clientelistas de financiamento. Mais que um mecanismo de redistribuição de recursos o Fundão pode ser um instrumento de gestão democratizadora.

A reordenação na esfera nacional reflete as principais características de reformas estaduais, regionais e municipais, que já estavam em curso desde finais dos anos 80, contempla e ao mesmo tempo dá unidade à diversidade. Os problemas de gestão ainda mas estão equacionados e o país já percorreu parte do árduo caminho de formação de consenso em torno das prioridades e soluções.

Ao mesmo tempo assiste-se a um lento mas contínuo aumento do interesse da sociedade pelos resultados do processo educacional. Empresas descobrem o peso das habilidades de seus trabalhadores na competição por mercados. Organizações não governamentais introduzem a educação em sua agenda de compromissos com o social. Famílias se organizam para melhorar a escola pública de seus filhos. Consumidores se interessam pela qualidade dos bens e serviços que pagam, entre os quais a educação tem lugar de destaque. Os meios de comunicação ampliam o espaço dos temas educacionais em suas pautas. As condições para uma reforma que sintonize a educação brasileira com a modernidade estão amadurecendo.

Gestão educacional e reforma do Estado

A gestão educacional deve orientar-se pelo princípio da igualdade de oportunidades de acesso aos benefícios da educação em todos os níveis e da gratuidade do ensino obrigatório, observando diretrizes da gestão moderna, descentralizada e participativa, resumidas a seguir.

- Modelos de gestão flexíveis e diversificados, para responder à dimensão continental do país e à sua variação sociocultural.
- Desmistificação da gestão estatal direta como única forma de promover a gratuidade e a democratização da educação.
- Descentralização e municipalização das redes públicas de ensino não como fim em si mesmas mas como estratégia mais eficiente

¹ Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

para promover o fortalecimento técnico-pedagógico e a autonomia administrativa e financeira das unidades escolares.

- Sustentação de um sistema de informações estatísticas e gerenciais da educação, mantido pelo estado mas independente de injunções políticas e partidárias, que alimente o planejamento e o processo de tomada de decisão sobre: prioridades, uso do espaço físico de forma compatível com os recursos humanos e financeiros existentes; distribuição negociada de recursos e encargos entre estados e municípios.
- Planejamento estratégico e critérios de gestão educacionais como tarefa do Estado, baseada em indicadores que permitam o uso racional dos recursos humanos de acordo com a estrutura física disponível.
- Sustentação política a todas as formas inovadoras de associação entre o poder público e a sociedade para melhorar a gestão educacional, entre as quais: as cooperativas escolares; a parceria com instituições não governamentais para gestão de unidades ou redes de ensino; a terceirização dos serviços, não só os de apoio logístico como os de capacitação e assistência técnica, que têm impacto direto sobre a qualidade do ensino.
- Valorização e sustentação de todos os procedimentos de avaliação de resultados e outros mecanismos de prestação de contas, entendidos como tarefa intransferível do Estado, tanto no ensino público como no privado.
- Divulgação das avaliações e de todos os indicadores educacionais que informem à sociedade sobre os resultados do sistema educacional público e privado.
- Incentivo à todas as formas de participação organizada das famílias na gestão da escola e a todos os processos de provimento dos cargos de direção dos estabelecimentos escolares que contemplem a liderança e a competência técnica dos educadores e superem os mecanismos clientelistas das indicações políticas.
- Estímulo e apoio às iniciativas de diversificação das instituições de ensino, de construção de identidades institucionais e propostas pedagógicas próprias.

Educação, desigualdade de distribuição de renda e negociação política

Um aluno de ensino fundamental público custa ao país 300 reais. Um universitário do sistema público não custa menos de 8.000 reais. Quase 90% da população em idade escolar está matriculada no ensino fundamental, dos quais só 10% no ensino privado. A universidade pública atende a 30% da demanda de matrícula de nível superior que,

por sua vez, representa apenas 10% da população potencialmente demandante.

A educação fundamental tem uma taxa de retorno social muito maior do que o retorno privado. Ao contrário, a educação superior rende, proporcionalmente, muito mais ao indivíduo do que à sociedade. O país já investe cerca de 4% do PIB em educação. Mesmo assim será grande o esforço para garantir 300 reais por aluno do ensino fundamental. E ainda assim é metade do que gastam Chile e Argentina; um quinto do que gasta a Inglaterra e quinze vezes menos do que gastam a maioria dos estados norte americanos. Aumentar os recursos da educação sem mudar o padrão de financiamento requereria ou a diminuição da demanda ou o crescimento do PIB.

A situação é complexa, reúne todos os elementos de conflito social e vai requerer um amplo arco de alianças que viabilizem a eliminação gradativa dos privilégios e a redistribuição dos benefícios, visando:

- Consolidar e dar sustentação política ao conceito adotado pelo Fundão, de financiamento per capita, passo decisivo para um sistema de financiamento focalizado na demanda como condicionante da oferta e não, como até hoje se fez, focalizado na oferta sem considerar a demanda.
- Consolidar o sistema de cooperação entre estados e municípios instituído pelo Fundão, de modo a aproveitar ao máximo os recursos provenientes das receitas constitucionalmente vinculadas ao desenvolvimento e manutenção do ensino público.
- Estimular as iniciativas de financiamento da demanda via bolsas de estudo, "vouchers" ou outras estratégias que permitam aos usuários do sistema escolher a escola e otimize os recursos humanos e físicos instalados no ensino privado.
- Sustentação política da autonomia financeira das universidades públicas baseada em incentivos por resultados, mérito e custo aluno.
- Busca de formas inovadoras de estabelecer parcerias e ampliar a responsabilidade da sociedade - em particular dos segmentos que foram mais beneficiados pelo sistema de ensino - com o financiamento da educação.
- Sustentação política às iniciativas que visam focalizar o atendimento assistencial financiado com recursos públicos tais como a merenda escolar, a bolsa escola, o atendimento de saúde, o transporte escolar.

Qualidade, igualdade de oportunidades e adequação de tratamento

O que se propõe é uma releitura do princípio liberal da igualdade de oportunidades quando aplicado à educação, porque a igualdade de acesso não é suficiente para garantir a permanência no sistema de ensino e, portanto, possibilitar que todos usufruam equitativa e plenamente de seus benefícios.

Nestes termos a melhoria da qualidade não é um valor abstrato nem deve ser confrontada com um tipo de ensino ideal. Pode ser traduzido em prioridades, programas, iniciativas e ações destinadas a promover a permanência das crianças e jovens na escola por tempo suficiente e com produtividade satisfatória para que adquiram os conhecimentos e habilidades indispensáveis à sua integração no mundo do trabalho e ao exercício pleno da cidadania. A proposta programática do partido orienta-se assim pelas diretrizes resumidas a seguir.

- Prioridade do ensino fundamental e progressiva expansão do ensino médio de forma a absorver neste último todo o crescente contingente de concluintes do fundamental.
- Sustentação das iniciativas inovadoras de atendimento na educação infantil que aumentem a cobertura sem criar máquinas burocráticas gigantescas.
- Sustentação das iniciativas destinadas a eliminar as formas burocráticas de avaliação da aprendizagem, que resultam na repetência em massa dos alunos de origem social desfavorecida, e sua substituição por estratégias pedagógicas e didáticas inovadoras, que trabalhem com as dificuldades de aprendizagem de forma contínua e valorizem o progresso diferenciado dos que tiveram pontos de partida desiguais.
- Consolidação das iniciativas em curso de aceleração da escolaridade visando corrigir as distorções do fluxo escolar e recuperar a defasagem entre a idade e a série de matrícula dos alunos pobres.
- Defesa da prerrogativa do poder público nacional, estadual ou municipal na fixação de diretrizes e critérios que promovam a qualidade do ensino no que respeita, entre outros aspectos a: diretrizes e princípios de organização curricular, livro didático e outros materiais de ensino, formação do professor, tamanho do grupo classe, uso do tempo e do espaço escolares.
- Prioridade para a provisão de insumos que garantam um padrão mínimo de qualidade para todas as escolas e alunos de ensino público no nível fundamental e médio, especialmente naqueles fatores reconhecidamente críticos para a melhoria qualitativa: infra

estrutura adequada, professor capacitado e com salários decentes, assistência técnica, livros e outros materiais ou equipamentos didáticos.

- Autonomia da escola para elaborar sua proposta pedagógica adaptando diretrizes e critérios fixados pelo poder público à sua realidade socio-regional e às necessidades de seu alunado e para definir a equipe docente e técnica que necessita para cumprir sua proposta.
- Autonomia da escola na alocação dos recursos financeiros a ela destinados de acordo com as prioridades de sua proposta pedagógica.
- Avaliação dos resultados escolares e responsabilização da escola pelos mesmos junto à comunidade e à sociedade em geral.
- Valorização de desenhos curriculares e estratégias didáticas que privilegiem: o ensino de conhecimentos e o desenvolvimento de habilidades básicas evitando a pulverização dos recursos e esforços pedagógicos; a integração entre os componentes curriculares para superar a fragmentação e aligeiramento dos conteúdos escolares; a contextualização do ensino à realidade social, cultural e psicológica dos alunos.
- Reconhecimento de que, sem uma base sólida de formação geral e básica a formação profissional específica dificilmente preparará o aluno para um mercado de trabalho em transformação tecnológica permanente que exige capacidade de aprender a aprender, de solucionar problemas e adaptar-se a situações novas.
- Sustentação política às iniciativas que busquem aproveitar os recursos humanos existentes na sociedade para enriquecer o processo de ensino e aprendizagem, superando os requisitos cartoriais para o exercício da tarefa de ensinar e resgatando a idéia de que professor é quem sabe e sabe como transmitir seu saber, não necessariamente quem tem um diploma formal.