



O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA
EDUCAÇÃO =
RAZÕES, PRINCÍPIOS E PROGRAMAS

APRESENTAÇÃO

O que está sintetizado nestas páginas é muito mais que uma prestação de contas. Nelas, o Ministro da Educação, Fernando Haddad, expõe – em tom de diálogo com a sociedade e principalmente com os educadores – os princípios políticos, os fundamentos teóricos, os métodos educacionais e o passo-a-passo administrativo que têm marcado sua gestão à frente do Ministério.

Em vez de simplesmente enaltecer os feitos de sua equipe, ele procura tornar transparente e acessível a lógica pública que inspira o trabalho do nosso governo, buscando uma interlocução com todos os que têm compromisso com a educação, independentemente de simpatias políticas e ideológicas.

Não é por acaso que os mais diferentes setores sociais, dos trabalhadores aos empresários, dos professores aos alunos, das escolas privadas às escolas públicas, em todas as regiões, têm reconhecido a consistência das políticas públicas voltadas para a educação: PROUNI, Universidade Aberta, FUNDEB, Piso Salarial Nacional do Magistério, IDEB, REUNI, IFET, entre outras iniciativas. Muito já foi feito e muito mais temos que fazer.

A idéia do livro, portanto, não é a de proclamar conquistas. O sentido é outro: convidar todos os educadores, das mais variadas visões, os professores, os alunos, a sociedade brasileira, em suma, para conhecer mais de perto os fundamentos do trabalho que vem sendo desenvolvido, visando ao seu aprimoramento cada vez maior.

A educação, como sempre afirmamos, é um caminho sólido para o Brasil crescer beneficiando todo o nosso povo. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um passo grandioso nesse sentido.

Aos que querem entender os fundamentos desse trabalho, boa parte das respostas está aqui.

Luiz Inácio Lula da Silva – Presidente da República

1.

RAZÕES E PRINCÍPIOS
DO PLANO DE
DESENVOLVIMENTO
DA EDUCAÇÃO

A concepção de educação que inspira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do Ministério da Educação, e que perpassa a execução de todos os seus programas reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho. A escola pública e, em um nível mais geral, a política nacional de educação exigem formas de organização que favoreçam a individuação e a socialização voltadas para a autonomia. O PDE é mais um passo em direção à construção de uma resposta institucional amparada nessa concepção de educação. Os programas que compõem o Plano expressam essa orientação.

Indo além, o objetivo da política nacional de educação deve se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988: construir uma sociedade

livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação¹. Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. O PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil. Esse alinhamento exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade.

O enlace entre educação e ordenação territorial é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Clivagens essas reproduzidas entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País. A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace.

O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida

em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado. Não importa a abrangência do território considerado, o bairro ou o país. A relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos mútuos. Desse movimento de busca de sintonia das políticas públicas entre si depende a potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional, que passam, nesses termos, à condição de exigência do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes.

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social.

Diferentemente da visão sistêmica que pauta o PDE, predominou no Brasil, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar mutuamente. Tal visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal.

Criaram-se falsas oposições. A mais indesejável foi a oposição entre educação básica e educação superior. Diante da falta de recursos, alegava-se que caberia ao gestor público optar pela primeira. Sem que a União aumentasse o investimento na educação básica, o argumento serviu de pretexto para asfixiar a rede federal de educação superior, cujo custeio foi reduzido em 50% em dez anos, e inviabilizar uma expansão significativa da rede. Nesse particular, é forçoso lembrar a revogação, em 1996, do parágrafo único do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelecia: “Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional”. O resultado para a educação básica: falta de professores com licenciatura para exercer o magistério e alunos do ensino médio desmotivados pela insuficiência de oferta de ensino gratuito nas universidades públicas. Era uma oposição, além de tudo, irracional. Como se pode pensar em reforçar a educação básica se a educação superior, debilitada, não lhe oferecer suporte mediante formação de bons professores em número suficiente?

A segunda oposição não foi menos danosa e se estabeleceu no nível da educação básica, formada pela educação infantil e os ensinos fundamental e médio. A atenção quase exclusiva ao ensino fundamental resultou em certo descaso, por assim dizer, com as outras duas etapas e prejudicou o que supostamente se pretendia proteger. Sem que se tenha ampliado significativamente a já alta taxa de atendimento do ensino fundamental, verificou-se uma queda no desempenho médio dos alunos dessa etapa. Sendo a educação infantil e o ensino médio sustentáculos do ensino fundamental, este, sem eles, não avança. Todos os estudos recentes sobre educação demonstram inequivocamente que a aprendizagem e o desenvolvimento dos educandos no ensino fundamental, principalmente dos filhos de pais menos escolarizados, dependem do acesso à educação infantil².

A terceira oposição estabeleceu-se entre o ensino médio e a educação profissional. Nos anos 90, foi banida por decreto a previsão de oferta de ensino médio articulado à educação profissional e proibida por lei a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, nos seguintes termos: “A expansão da oferta de educação

profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com estados, municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos estabelecimentos de ensino”³. A União até poderia construir novos estabelecimentos, mas custeio e pessoal seriam responsabilidade de estados, municípios ou instituições privadas. O Congresso Nacional inseriu no projeto um dispositivo que relativizava a regra geral, excepcionando as unidades de ensino da União com obras já concluídas. O dispositivo foi vetado. Com isso, as experiências mais virtuosas de articulação do ensino médio com a educação profissional, desenvolvidas na rede federal, foram desprestigiadas.

Uma quarta oposição pode ser mencionada: alfabetização dissociada da educação de jovens e adultos (EJA). As ações de alfabetização sob responsabilidade da União nunca estiveram sob a alçada do Ministério da Educação e jamais foram articuladas com a EJA. Promoviam-se campanhas, não programas estruturados de educação continuada em colaboração com os sistemas educacionais. Além disso, perdia-se de vista a elevada dívida educacional com grupos sociais historicamente fragilizados. Nesse sentido, a exclusão da EJA do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi simbólica: significou o repúdio, por parte do Estado, da dívida social com aqueles que não exerceram a tempo, por razões inteiramente alheias a sua vontade, seu direito de aprender – direito adquirido tomado por direito alienado.

Por fim, uma quinta oposição. Essa visão fragmentada também intensificou a oposição entre educação regular e educação especial. Contrariando a concepção sistêmica da transversalidade da educação especial nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, a educação não se estruturou na perspectiva da inclusão e do atendimento às necessidades educacionais especiais, limitando o cumprimento do princípio constitucional que prevê a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola e a continuidade nos níveis mais elevados de ensino.

O PDE procura superar essas falsas oposições por meio de uma visão sistêmica da educação. Com isso, pretende-se destacar que a educação, como processo de socialização e individuação voltado para

a autonomia, não pode ser artificialmente segmentada, de acordo com a conveniência administrativa ou fiscal. Ao contrário, tem de ser tratada com unidade, da creche à pós-graduação, ampliando o horizonte educacional de todos e de cada um, independentemente do estágio em que se encontre no ciclo educacional. A visão sistêmica da educação, dessa forma, aparece como corolário da autonomia do indivíduo. Só ela garante a todos e a cada um o direito a novos passos e itinerários formativos. Tal concepção implica, adicionalmente, não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de política pública disponíveis. Visão sistêmica implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente.

A formação inicial e continuada do professor exige que o parque de universidades públicas se volte (e não que dê as costas) para a educação básica. Assim, a melhoria da qualidade da educação básica depende da formação de seus professores, o que decorre diretamente das oportunidades oferecidas aos docentes. O aprimoramento do nível superior, por sua vez, está associado à capacidade de receber egressos do nível básico mais bem preparados, fechando um ciclo de dependência mútua, evidente e positiva entre níveis educacionais.

Nossa Constituição, contudo, não apenas organiza o território sob a forma federativa, como organiza as competências da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em matéria educacional, de modo a sobrepor à forma federativa os níveis e as etapas da educação. Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanha-

mento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido, como se verá adiante.

Nesse sentido, a concretização do mandamento constitucional segundo o qual a União deve exercer “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”⁴, implicou revisão da postura da União, que a partir do PDE assumiu maiores compromissos – inclusive financeiros – e colocou à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública.

Dois outros imperativos se desdobram dos propósitos do Plano: responsabilização (o que se conhece na literatura como *accountability*) e mobilização social. Se a educação é definida, constitucionalmente⁵, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado.

Como se vê, o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos conseqüentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar conseqüência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação⁶ na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado

segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional.
Indo adiante, o PDE passa do conceito à ação.

2.

O PLANO DE
DESENVOLVIMENTO
DA EDUCAÇÃO COMO
PROGRAMA DE AÇÃO



À

luz dos elementos conceituais que subsidiaram a formulação do PDE, é preciso apresentá-lo como plano executivo. Seus programas podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

Há que se considerar que o PDE compreende mais de 40 programas e não se pretende aqui simplesmente elencar o conjunto de medidas propostas, assim como não se trata de apresentar o conjunto resumido da atuação da pasta. O presente texto não é uma lista de realizações nem um relatório técnico. Seu objetivo é outro. Trata-se, pelo momento, de apresentar apenas as conexões mais relevantes entre os programas do PDE, reciprocamente considerados, e os pressupostos mais relevantes dos programas já em curso no Ministério da Educação. Por isso, talvez, iniciativas de vulto fiquem à margem da presente exposição, o que se justifica diante da necessidade de apresentar, conceitualmente, a concepção de educação que embasa a execução do PDE, traduzida em propostas concretas.

2.1 EDUCAÇÃO BÁSICA

2.1.1 FORMAÇÃO DE PROFESSORES E PISO SALARIAL NACIONAL

Um dos principais pontos do PDE é a formação de professores e a valorização dos profissionais da educação. A questão é urgente, estratégica e reclama resposta nacional. Nesse sentido, o PDE promove o desdobramento de iniciativas fulcrais levadas a termo recentemente, quais sejam: a distinção dada aos profissionais da educação, única categoria profissional com piso salarial nacional constitucionalmente assegurado, e o comprometimento definitivo e determinante da União com a formação de professores para os sistemas públicos de educação básica (a Universidade Aberta do Brasil⁷ – UAB – e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – PIBID).

A Emenda Constitucional nº 53 estabeleceu a obrigação de que lei federal fixe o piso salarial nacional do magistério, resgatando compromisso histórico firmado no Palácio do Planalto, em 1994, entre o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e outros atores sociais.

A UAB e o PIBID, por seu turno, alteram o quadro atual da formação de professores, estabelecendo relação permanente entre educação superior e educação básica. É o embrião de um futuro sistema nacional público de formação de professores, no qual a União, por meio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)⁸, assume enfim uma responsabilidade que, a rigor, sempre foi sua.

No caso da UAB, estados e municípios, de um lado, e universidades públicas, de outro, estabelecem acordos de cooperação. Por meio deles, os entes federados mantêm pólos de apoio presencial para acolher professores sem curso superior ou garantir formação continuada aos já graduados. As universidades públicas, da sua parte, oferecem cursos de licenciatura e especialização, especialmente onde não exista oferta de cursos presenciais. Quando instalados os pólos previstos, todos os professores poderão se associar a um centro de formação

nas proximidades do trabalho. A UAB dialoga, assim, com objetivos do PNE: “Ampliar, a partir da colaboração da União, dos estados e dos municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela LDB, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares” e “Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semipresenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior”.

Já o PIBID oferece bolsas de iniciação à docência aos licenciandos de cursos presenciais que se dediquem ao estágio nas escolas públicas e que se comprometam com o exercício do magistério na rede pública, uma vez graduados. As áreas prioritárias serão física, química, biologia e matemática, nas quais se nota a menor presença de professores em exercício com formação específica.

A CAPES passa a fomentar não apenas a formação de pessoal para o nível superior, mas a formação de pessoal de nível superior para todos os níveis da educação. Faz toda a diferença o que dispõe a LDB – “O Distrito Federal, cada estado e município e, supletivamente, a União, devem realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isso, os recursos da educação a distância” – e o que propõe o PDE: “A União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, inclusive em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, continuada, e a capacitação dos profissionais de magistério”⁹. Para dar consequência a essas responsabilidades, a União necessita de uma agência de fomento¹⁰ para a formação de professores da educação básica, inclusive para dar escala a ações já em andamento¹¹.

2.1.2 FINANCIAMENTO: SALÁRIO-EDUCAÇÃO E FUNDEB

Ainda no que toca à educação básica, graças à ação coordenada dos dirigentes da educação dos três níveis de governo – municipal, estadual e federal –, foi possível elaborar uma agenda mínima de fortalecimento da educação básica. Os avanços até aqui obtidos merecem consideração.

O ensino obrigatório, em linha com a experiência internacional e com o PNE, passou de oito para nove anos. A arrecadação para repasses da União aos estados e municípios relativos ao salário-educação saltou de R\$ 3,7 bilhões em 2002 para R\$ 7 bilhões em 2006. As transferências voluntárias da União atingiram um número mais expressivo de municípios, o que permitiu ampliar o acesso a projetos federais voltados para formação de professores, reforma e construção de escolas, equipamentos, material pedagógico etc. O investimento mínimo por aluno do ensino fundamental, ainda na vigência do FUNDEF, teve reajuste de 26% acima da inflação. A merenda escolar, que teve seu valor reajustado em 70% após uma década sem reajuste, foi estendida à creche, enquanto o livro didático, pela primeira vez, foi oferecido aos estudantes do ensino médio. Programas de inclusão digital foram incrementados¹².

O FUNDEB, por sua vez, ao substituir o FUNDEF, trouxe pelo menos duas vantagens: 1) aumentou substancialmente o compromisso da União com a educação básica, ampliando o aporte, a título de complementação, de cerca de R\$ 500 milhões (média no FUNDEF) para cerca de R\$ 5 bilhões de investimento ao ano; e 2) instituiu um único fundo para toda a educação básica, não apenas para o ensino fundamental. Trata-se, no que diz respeito à educação básica, de uma expressão da visão sistêmica da educação, ao financiar todas as suas etapas, da creche ao ensino médio, e ao reservar parcela importante dos recursos para a educação de jovens e adultos. É também a expressão de uma visão de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional.

Três inovações foram incorporadas ao FUNDEB: 1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do Fundo¹³; e 3) a atenção à educação infantil é complementada pelo ProInfância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública.

2.1.3 AVALIAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO: O IDEB

O PDE promove profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabelece, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam conceito até agora ausente do nosso sistema educacional: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social.

Todo processo educacional reclama avaliação. Não há professor que não submeta seus alunos a avaliação. A avaliação do aluno individualmente considerado tem como objetivo a verificação da aquisição de competências e habilidades que preparam uma subjetividade, na relação dialógica com outra, para se apropriar criticamente de conhecimentos cada vez mais complexos. Caso bem diferente é o da avaliação da instituição de ensino. Nesta, o objetivo é verificar se os elementos que compõem a escola estão estruturados para a oferta de educação de qualidade.

Como indivíduos mudam mais celeremente que instituições, a periodicidade da avaliação de alunos e de instituições de ensino não precisa necessariamente coincidir no tempo, nem precisa ser a mesma. O desempenho do aluno pode se alterar num bimestre, enquanto o desempenho de uma instituição de ensino raramente se altera num biênio. Quando a avaliação de instituições de ensino toma por base o desempenho dos seus alunos, aplica-se o procedimento de avaliação externa a uma amostra representativa. Por exemplo, todos os alunos de uma série ou de um mesmo ano. O resultado é um indicador de qualidade.

Até 2005, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) era apenas um exame, aplicado a cada dois anos, a uma amostra de alunos de cada estado, acompanhado de um questionário. Apesar de limitado, tratava-se de ferramenta útil, que permitia acompanhar o desempenho médio dos alunos e estabelecer correlações estatísticas entre esse desempenho e um conjunto de variáveis apuradas pelo questionário.

O que se tomava por sistema de avaliação, contudo, além de restrito a um exame e a um questionário, apresentava outras limitações. Como a amostra não era representativa dos alunos de cada rede municipal ou de cada escola, ela não permitia à prefeitura ou ao

prefeito saber se a rede de ensino de sua cidade se desenvolvia adequadamente. Muito menos dava condições à diretora ou ao diretor da escola de saber se seus esforços para melhorar as condições de aprendizagem no seu estabelecimento de ensino produziam ou não os resultados esperados.

Em 2005, o SAEB foi reformulado, a partir da realização da primeira avaliação universal da educação básica pública. Mais de três milhões de alunos da quarta e da oitava séries das escolas públicas urbanas realizaram a Prova Brasil, graças à adesão de governos estaduais e municipais, cientes das dificuldades de construir um sistema próprio de avaliação¹⁴ e da necessidade de um sistema nacional de avaliação que acompanhasse as condições de ensino e aprendizagem dos conteúdos que asseguram formação básica comum, sobretudo em língua portuguesa e matemática. Registre-se que a LDB já determinava aos entes federados “integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental¹⁵ do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar”.

Os dados do SAEB, antes amostrais, passaram a ser divulgados também por rede e por escola, o que tem aumentado significativamente a responsabilização da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com o aprendizado. Aqui, responsabilização e mobilização social tornam a escola menos estatal e mais pública. A divulgação permite identificar boas práticas, que valem ser disseminadas, e insuficiências, o que torna possível enfrentá-las de forma efetiva.

O SAEB, inicialmente, não permitia uma visão clara da realidade de cada rede e menos ainda de cada escola que a integra. A Prova Brasil deu nitidez à radiografia da qualidade da educação básica. A percepção que se tinha anteriormente era de que nenhuma escola ou rede pública garantia o direito de aprender – um clichê injusto imposto à educação básica pública como um todo. A Prova Brasil revelou que isso não era verdade. Confirmou, sim, a existência de enormes desigualdades regionais, muitas vezes no interior do mesmo sistema. Mas, ao mesmo tempo, revelou boas práticas de escolas e redes de ensino que resultam em aprendizagem satisfatória.

O movimento implicava riscos. São graves os dados relativos à

aprendizagem, mas não se pode esquecer que são igualmente preocupantes as altas taxas de evasão e repetência. A divulgação, por escola, dos dados relativos ao desempenho médio dos alunos poderia ensejar um movimento de retenção, visando à melhoria do indicador de qualidade relativo ao desempenho, o que prejudicaria ainda mais o fluxo. A avaliação poderia, no limite, produzir efeitos contrários aos pretendidos. O PDE partiu do diagnóstico de que a “indústria da aprovação automática” é tão perniciosa quanto a “indústria da repetência”. Dessa preocupação nasceu a idéia de combinar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) num único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Essa nova sistemática de avaliação exigiu uma providência adicional: uma alteração significativa na forma de realizar o censo escolar. O censo não poderia mais ser feito por escola, mas por aluno. A mudança permite que os dados de fluxo não mais sejam estimados por modelos matemáticos, mas baseados em dados individualizados sobre promoção, reprovação e evasão de cada estudante. Ou seja, uma sistemática tanto quanto possível à prova de erros e fraudes. O censo escolar feito a partir de pouco mais de 200 mil formulários preenchidos à mão transformou-se, com o Programa Educacenso, em um banco de dados on-line com mais de 50 milhões de registros. No lugar do fluxo estimado, o fluxo real. Aluno por aluno.

Com a Prova Brasil e o Educacenso estavam dadas as condições para a criação do IDEB, expresso numa escala de zero a 10. Com o novo indicador, o PDE procura superar algumas dificuldades do PNE em torno desta questão central: o tratamento dado à qualidade. Ao se referir à qualidade do ensino, o PNE remete à necessidade de se estabelecer sistemas de avaliação e padrões de qualidade, mas mantém suas metas referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade. O PNE fixa meta para correção de fluxo escolar, mas quando se trata da aprendizagem propriamente dita, apenas determina que se assegure “a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do SAEB”, abstratamente. Somente para a educação especial, o PNE

fixara prazo para a definição de “indicadores básicos de qualidade”.

A partir da criação do IDEB, calculado por escola, por rede e para o próprio País, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais.

Os dados divulgados referem-se à radiografia tirada em 2005. O IDEB calculado para o País, relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8, contra uma média estimada dos países desenvolvidos de 6, que passa a ser a meta nacional para 2021. O desafio consiste em alcançarmos o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano em que o Brasil completará 200 anos de sua independência, meta que pode ser considerada ousada. O que mais impressiona, contudo, é a enorme dispersão do IDEB entre escolas e redes. Foram encontrados, nas redes, índices de 1 a 6,8. Nas escolas, a variação é ainda maior, de 0,7 a 8,5. Tornou-se evidente, uma vez mais, a imperiosa necessidade de promover o enlace entre educação, ordenação do território e desenvolvimento econômico e social.

Da mesma forma que as ações do PDE no âmbito da educação superior e profissional, como se verá, consideram o espaço geográfico e as desigualdades regionais como dimensões indissociáveis da reforma educacional, no âmbito da educação básica o mesmo conceito se impõe quando se trata de organizar os programas propostos no território do município. Isso não significa restringir as ações do PDE aos âmbitos de atuação prioritária do município, o que implicaria a retomada da visão fragmentada de educação. Além disso, em cada estado, é forte a correlação entre o IDEB das redes municipais e o IDEB da rede estadual em cada município, o que exige atenção às redes no seu conjunto. Vale notar, contudo, que a forte correlação observada não elide o fato de que, na grande maioria dos casos, o IDEB da rede estadual em cada município é superior ao IDEB da rede municipal. Isso sugere que o desejável processo de municipalização não foi acompanhado dos cuidados devidos.

Os dados divulgados deixam claro que o problema da qualidade só

será resolvido se também for enfrentado o problema da equidade. E, da análise dos dados relativos às transferências voluntárias da União, percebe-se que os municípios que mais necessitam do apoio técnico e financeiro foram aqueles que, até hoje, menos recursos receberam. Como vimos, o art. 211 da Constituição Federal estabelece: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Cabe à União exercer, “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios”. Como dar consequência a esse comando sem um indicador como o IDEB?

O IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. O escopo é atender imediatamente os 1.242 municípios e as 7.085 escolas com os mais baixos indicadores e, em curto prazo, todos os que estejam abaixo da média nacional. Isso exigirá do Ministério da Educação uma mudança de postura radical no atendimento aos entes federados. Em vez de aguardar as respostas às suas resoluções, selecionando os “melhores” projetos apresentados, muitas vezes elaborados por consultorias contratadas, trata-se de ir ao encontro de quem mais precisa, construindo o regime de colaboração na prática. O Ministério da Educação precisa sair de Brasília e conhecer seus parceiros. Só assim o relacionamento entre governos, mediado pelo tráfico de influência, pela pressão político-partidária ou pelo jogo de interesses, dará lugar ao relacionamento entre Estado nacional e os entes federados, mediado pelo direito de aprender do educando.

2.1.4 O PLANO DE METAS: PLANEJAMENTO E GESTÃO EDUCACIONAL

Esse padrão de relacionamento requer instrumentos jurídicos que

permitam inaugurar um novo regime de colaboração. Um compromisso fundado em diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, voltadas para a melhoria da qualidade da educação.

Logo após a divulgação dos resultados da Prova Brasil, em 2006, dois estudos foram realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas variáveis socioeconômicas. O objetivo central dos estudos era identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE¹⁶.

Estabelecer como foco a aprendizagem; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente; combater a repetência, por estudos de recuperação ou progressão parcial; combater a evasão; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a educação infantil; instituir programa de formação e implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; valorizar o mérito do trabalhador da educação; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; promover a gestão participativa na rede de ensino; fomentar e apoiar os conselhos escolares etc. Tais diretrizes foram desdobradas de evidências empíricas que as legitimam. E a adesão ao Plano de Metas significa mais do que o reconhecimento dessas diretrizes. Significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local.

O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar,

práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos. O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional.

Além da atuação na rede de ensino, o PDE permitirá uma incidência ainda mais específica: permitirá que o Poder Público, com base no IDEB, atue nas escolas mais fragilizadas. Trata-se do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), antiga ação do Ministério da Educação que, de abrangência restrita, ganhou escala nacional. O PDE-Escola é uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto-avaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar.

Por fim, o SAEB ganhou contornos de sistema de avaliação, que se constitui, num primeiro momento, da combinação dos resultados da avaliação universal de desempenho escolar (Prova Brasil) com o rendimento escolar real (Educacenso). Não se compreende o novo desenho do SAEB, entretanto, se não se considera o Instrumento de Avaliação de Campo, formulado a partir das 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O SAEB, nos moldes atuais, ao estabelecer nexos entre seus três elementos constituintes, rompe com a visão fragmentada de avaliação e passa a orientar o apoio financeiro da União (transferências voluntárias) e o apoio técnico do Ministério da Educação aos sistemas educacionais (gestão educacional)¹⁷. Avaliação, financiamento e gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, do diretor ou da

diretora da escola ao Ministro da Educação, quanto a classe política, do prefeito ou da prefeita ao Presidente da República.

2.2 EDUCAÇÃO SUPERIOR

No contexto do PDE, a educação superior baliza-se pelos seguintes princípios complementares entre si: i) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional, ii) garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade, iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica, iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País, e v) desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação.

Definidos esses princípios, o PDE pôs à disposição das instituições federais de educação superior um instrumento que, respeitada a autonomia universitária, pode viabilizar uma reestruturação de grande alcance do parque universitário federal.

Alguns antecedentes, contudo, são dignos de nota.

Foi enviado ao Congresso Nacional projeto de lei de reforma universitária¹⁸, o qual prevê patamar mínimo de recursos para garantir o financiamento estável das universidades federais (recuperando dispositivo vetado do PNE), num sistema dinâmico que premia o mérito institucional – sem o que a autonomia universitária prevista na Constituição Federal e delineada na LDB não tem suporte material. Prevê, igualmente, a regulação do setor privado, o qual, sem marco legal estável, vive uma expansão caótica e um processo crescente de desnacionalização. Paralelamente, as verbas de custeio das universidades federais foram integralmente recuperadas, os concursos públicos foram retomados, ao mesmo tempo em que foi restabelecida a

capacidade de investimento das instituições, de forma a sustentar a expansão e a interiorização do ensino superior público, com dez novas universidades públicas federais e 48 novos campi universitários. Além disso, várias disposições normativas que inibiam o exercício da autonomia pelas instituições federais de educação superior (IFES) foram revistas ou revogadas.

2.2.1. REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: REUNI E PNAES

Recomposto o patamar de financiamento condizente com a oferta de matrículas, era preciso oferecer às instituições condições para que pudessem repensar sua estrutura acadêmica e seu desenho institucional. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)¹⁹ tem como fim imediato o aumento das vagas de ingresso e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. Em linha com proposta da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), feita em 1997, o REUNI, mediante investimento maciço na educação superior, pretende melhorar os indicadores das instituições federais de educação superior, projetando alcançar um milhão de matrículas de graduação. O REUNI permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública. O desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil que, inclusive, dê sustentação à adoção de políticas afirmativas. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) consolida o REUNI.

Engana-se, não obstante, quem tomá-lo apenas como abertura de um espaço orçamentário para que cada instituição melhore seus indicadores quantitativos – embora essa seja uma resposta importante aos renitentes críticos da universidade pública e gratuita. É certo que, nesse aspecto, há como avançar, e o REUNI é o instrumento que permite expandir e defender a universidade pública. Contudo, mais do que isso, o REUNI propicia que cada instituição encontre, auto-

nomamente, seu caminho de desenvolvimento no momento em que, em plena revolução científica, as fronteiras entre áreas do conhecimento tornam-se tênues e novas possibilidades de formação vão se delineando. A exata compreensão dos fins do programa, portanto, exige atenção quanto aos meios a serem empregados: a expansão dos cursos noturnos, a ampliação da mobilidade estudantil, a revisão da estrutura acadêmica e a diversificação das modalidades de graduação. Itinerários rígidos, desperdício de créditos, imobilidade e especialização precoce são incompatíveis com uma estrutura universitária à altura dos novos desafios da ciência. A reestruturação que se espera, portanto, é acadêmica e, como tal, qualitativa.

2.2.2 DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO: PROUNI E FIES

No que diz respeito à expansão do acesso ao ensino superior privado, há que se considerar que o PDE promove inovações consideráveis no mecanismo de financiamento do estudante do ensino superior não-gratuito, por meio de uma alteração no funcionamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)²⁰, que se coadunam integralmente com o programa de bolsas de estudo substanciado no Programa Universidade para Todos (PROUNI)²¹.

Sobre essa iniciativa, dado o persistente desencontro de informações, cabe um comentário. Com atraso de 16 anos, foram reguladas, pelo PROUNI, as isenções fiscais constitucionais concedidas às instituições privadas de ensino superior, garantindo acesso ao nível superior a mais de 300 mil jovens. De 1988 a 2004, as instituições de ensino superior sem fins lucrativos, que respondem por 85% das matrículas do setor privado, amparadas pelos artigos 150, inciso VI, alínea c, e 195, § 7º, da Constituição Federal, gozaram de isenções fiscais sem nenhuma regulação do Poder Público. Ou seja, sem nenhuma contrapartida. Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 1991, reconhecia a lacuna legislativa. Mas, por conta dessa omissão, garantia o gozo das isenções enquanto perdurasse a situação²².

Até 2004, as instituições sem fins lucrativos concediam bolsas de estudos, mas eram elas que definiam os beneficiários, os cursos, o número de bolsas e os descontos concedidos. Resultado: raramente

era concedida uma bolsa integral e quase nunca em curso de alta demanda. A isenção fiscal não resultava em uma ampliação do acesso ao ensino superior.

O PROUNI estabelece que as instituições beneficiadas por isenções fiscais passem a conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, sem exceção. Ficou estabelecido que só haveria dois tipos de bolsas – integral ou parcial de 50% – e que os beneficiários fossem selecionados pelo ENEM. A concessão da bolsa teria como único critério o mérito. Além disso, foi definido o perfil socioeconômico dos bolsistas: egressos de escola pública com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio para bolsa integral e de até três salários mínimos para bolsa parcial de 50%.

Os resultados são conhecidos, mas vale repeti-los: nos primeiros três anos do programa, foram concedidas aproximadamente 300 mil bolsas, 40% delas a afrodescendentes e indígenas, inclusive nos cursos de alta demanda, como medicina, direito, engenharia, odontologia etc. Cerca de 60 mil bolsistas freqüentam cursos de licenciatura, nas diversas áreas. Professores em serviço da educação básica pública têm acesso privilegiado ao programa. Por sua condição, estão dispensados de preencher os requisitos socioeconômicos definidos para os demais bolsistas – um claro exemplo de uma política de acesso ao ensino superior com reflexos positivos na formação de professores para a educação básica. A nota mínima no ENEM para obtenção da bolsa foi fixada em 45 pontos, mas a nota média dos beneficiados atingiu marca superior a 60 pontos e se manteve sempre superior à pontuação obtida pelos alunos egressos de escolas privadas. Bolsistas matriculados em cursos de turno integral fazem jus à bolsa-permanência, já que não podem trabalhar enquanto estudam²³.

Por falta de regulamentação, no período entre 1988 e 2004, enquanto as isenções eram usufruídas, mais de um milhão de bolsas de estudo deixaram de ser concedidas. Hoje, a situação é outra. O avanço pode ser atestado pelo número de estudantes que passaram a fazer a prova do ENEM a cada ano – cerca de três milhões. O desempenho dos bolsistas do PROUNI no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), um dos componentes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)²⁴, é sistematicamente

superior ao desempenho dos alunos pagantes, o que demonstra cabalmente que a questão do acesso foi tratada corretamente: os alunos não chegavam à educação superior por uma questão econômica, não por falta de méritos. O impacto do PROUNI sobre a qualidade da educação superior não pára por aí. Outros efeitos positivos logo se farão notar. A lei que cria o PROUNI estabelece que os cursos que receberem conceito insatisfatório em duas edições do SINAES sejam descredenciados do programa e que as bolsas correspondentes, nos processos seletivos seguintes, sejam remanejadas para cursos com conceito satisfatório.

O PDE, motivado pelo desempenho dos alunos bolsistas do PROUNI, tanto no ENEM quanto no ENADE, amplia o PROUNI por meio de sua articulação estrutural com o FIES. O PDE propõe uma reformulação do FIES²⁵ para contemplar a ampliação do prazo de amortização do financiamento, o aumento do percentual da anuidade que pode ser financiado (até 100%), a redução dos juros, a consignação em folha e o fiador solidário, inovações que, combinadas com o PROUNI, permitirão ampliar ainda mais o acesso ao ensino superior. Tanto quanto o PROUNI, o FIES também passa a ter como parâmetro as avaliações do SINAES, contribuindo para a consolidação desse inédito sistema de avaliação, em fase final de implantação.

2.2.3 AVALIAÇÃO COMO BASE DA REGULAÇÃO: SINAES

É preciso considerar, então, o que tem sido feito até agora nessa área. O SINAES consolida de maneira harmoniosa as três experiências anteriores de avaliação, extraindo delas o que tinham de melhor²⁶. Todos os instrumentos de avaliação foram discutidos, revistos ou reelaborados e aprovados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). O Banco de Avaliadores do INEP foi recomposto com base na experiência e no mérito acadêmico, de sorte que as comissões de avaliação in loco passaram a ser constituídas por sorteio (não mais por indicação), segundo critérios muito mais rígidos relativos ao perfil acadêmico dos avaliadores.

O ENADE, por sua vez, demonstra vantagens em relação ao Provão. O Provão era aplicado anualmente aos concluintes de deter-

minados cursos de graduação. Em oito anos de existência, avaliou apenas um terço dos cursos. O ENADE, em três anos, avaliou todos. O Provão estava gradualmente se transformando no único indicador usado para avaliação de cursos e em instrumento de avaliação de alunos, papel para o qual não se presta. O ENADE se apresenta como um elemento, dentre outros, da avaliação de cursos e, ao medir o desempenho dos alunos ingressantes, permite o cálculo de indicador de valor agregado, que isola o efeito instituição sobre a formação geral e específica de seus alunos.

Aqui também, mais uma vez, rompeu-se com a visão fragmentada de avaliação. Os três componentes do SINAES (avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação de desempenho dos estudantes) dialogam entre si; a avaliação se tornou a base da regulação, em um desenho institucional que criou um marco regulatório coerente, assegurando ao Poder Público maior capacidade, inclusive do ponto de vista jurídico, de supervisão sobre o sistema federal de educação superior, o que abre às boas instituições condições de construir sua reputação e conquistar autonomia²⁷.

A ampliação do acesso ao ensino superior, bem como a possibilidade de reestruturar o sistema universitário federal, como ações do PDE, só adquirem plenamente sentido quando vislumbradas como elos adicionais de um conjunto de projetos no âmbito da educação superior que articulam, com um olho na educação básica e outro na pós-graduação, ampliação de acesso e permanência, reestruturação acadêmica, recuperação orçamentária, avaliação e regulação, concorrendo para que a universidade, para além da formação profissional e técnica, cumpra a função de criar, difundir e popularizar as ciências e as artes.

2.3 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

Talvez seja na educação profissional e tecnológica que os vínculos entre educação, território e desenvolvimento se tornem mais evidentes e os efeitos de sua articulação, mais notáveis.

Antes, contudo, os respectivos antecedentes.

As verbas de custeio e de pessoal da rede federal de educação pro-

fissional e tecnológica foram recuperadas, à semelhança do que se fez com a educação superior. Em 1998, o orçamento do sistema atingiu cerca de R\$ 856 milhões, a valores de 2005. Naquele mesmo ano, o orçamento do sistema, já recuperado, atingiu mais de R\$ 1,2 bilhão. De 1995 a 1998, não foi autorizada a contratação de um único docente ou técnico para o sistema de 140 unidades. De 2003 a 2006, foi autorizada a contratação de 3.433 docentes e técnicos administrativos. Foi deflagrado o maior processo de expansão da rede. Um dado simples dá a dimensão do que tem sido feito na educação profissional. De 1909 a 2002, quer dizer, em quase um século, foram autorizadas 140 unidades federais de educação profissional e tecnológica no País, pouco mais de uma por ano. De 2003 a 2010, serão autorizadas 214 novas unidades federais, ou seja, teremos realizado uma ampliação de 150% do parque federal de educação profissional e tecnológica em apenas oito anos.

2.3.1 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E EDUCAÇÃO CIENTÍFICA: O IFET

Diante dessa expansão sem precedentes, a proposição dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFET)²⁸, como modelos de reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica para uma atuação integrada e referenciada regionalmente, evidencia com grande nitidez os desejáveis enlaces entre educação sistêmica, desenvolvimento e territorialidade.

A missão institucional dos IFET deve, no que respeita à relação entre educação e trabalho, orientar-se pelos seguintes objetivos: ofertar educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, em todos os seus níveis e modalidades, sobretudo de nível médio; orientar a oferta de cursos em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais; estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo e o cooperativismo, apoiando processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir de processos de autogestão. Quanto à relação entre educação e ciência, o IFET deve constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, voltado à investigação empírica; qualificar-se como centro de referência no

apoio à oferta do ensino de ciências nas escolas públicas; oferecer programas especiais de formação pedagógica inicial e continuada, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de física, química, biologia e matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional, e oferecer programas de extensão, dando prioridade à divulgação científica.

Trata-se de um arranjo educacional que articula, em uma experiência institucional inovadora, todos os princípios que informaram a formulação do PDE. Esse arranjo pode abrir excelentes perspectivas para o ensino médio, hoje em crise aguda. A combinação virtuosa do ensino de ciências naturais, humanidades (inclusive filosofia e sociologia) e educação profissional e tecnológica – o que deve contemplar o estudo das formas de organização da produção – pode repor, em novas bases, o debate sobre a politécnica, no horizonte da superação da oposição entre o propedêutico e o profissionalizante. Sem prejuízo do indispensável apoio da União à reestruturação das redes estaduais, os IFET podem colaborar para recompor a espinha dorsal do ensino médio público: no aspecto propedêutico, o modelo acadêmico deve romper com o saber de cor – tão próprio ao ensino médio –, que nada mais é do que “conservar o que se entregou à memória para guardar”; no aspecto profissionalizante, deve romper com o ensino mecanicista e objetivante, que estreita, ao invés de alargar, os horizontes do educando, tomado como peça de engrenagem de um sistema produtivo obsoleto, que ainda não incorporou a ciência como fator de produção.

Visão sistêmica da educação, território e desenvolvimento se fundem nos IFET de maneira plena. Uma rede com 354 unidades não pode manter as características do período anterior. A maturidade da rede federal de educação profissional e tecnológica e a escala e a dispersão das unidades por todas as mesorregiões do País exigem um novo modelo de atuação, que envolva o desenvolvimento de um arrojado projeto político-pedagógico, verticalidade da oferta de educação profissional e tecnológica, articulação com o ensino regular, aumento da escolaridade do trabalhador, interação com o mundo do trabalho e as ciências e apoio à escola pública. Mais uma vez, níveis e modalidades educacionais em estreita conexão²⁹.

2.3.2 NORMATIZAÇÃO

No plano legal, o PDE promove avanços consistentes na educação profissional e tecnológica.

A educação no ambiente de trabalho, com ou sem vínculo empregatício, ganhará força com a nova regulamentação da aprendizagem e a nova lei do estágio. O ato educativo foi valorizado em detrimento da precarização do trabalho formal. Tanto quanto possível, temos de incorporar as unidades produtivas aos arranjos educativos locais.

O estágio, como ato educativo supervisionado desenvolvido no ambiente de trabalho, deve fazer parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do estagiário. O estágio deve ainda visar ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional ou à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento para a vida cidadã e para o trabalho em geral.

Em oposição ao Decreto nº 2.208, de 14 de abril de 1997, que desarticulou importantes experiências de integração do ensino regular à educação profissional, o Decreto nº 5.154, de 23 de julho 2004, retomou a perspectiva da integração. O PDE propõe sua consolidação jurídica na LDB, que passará a vigorar acrescida de uma seção especificamente dedicada à articulação entre a educação profissional e o ensino médio, denominada “Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio”³⁰. A educação profissional integrada em especial ao ensino médio é a que apresenta melhores resultados pedagógicos ao promover o reforço mútuo dos conteúdos curriculares, inclusive na modalidade a distância³¹.

No plano da regulação, os cursos superiores de tecnologia, importante fronteira de expansão da educação superior, ganharam um catálogo nacional que, nos moldes da experiência internacional, assumiu um papel decisivo na ordenação da oferta de cursos, antes desorganizada, na medida em que criou um padrão de referência para os estudantes que buscam formação profissional e para o mundo do trabalho – o que permite a avaliação desses cursos pelo SINAES. A partir do catálogo, ajustam-se as expectativas quanto à formação profissional e se projeta grande expansão da educação superior tecnológica no próximo período, essencial ao desenvolvimento do País.

Prepara-se, na esteira desse processo, a elaboração de um catálogo de cursos técnicos de nível médio que permitirá ao estudante, já a partir desse nível, vislumbrar consistentes itinerários formativos.

2.3.3. EJA PROFISSIONALIZANTE

A educação de jovens e adultos integrada à educação profissional também ganhou destaque. O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) orienta os sistemas estaduais e o sistema federal a oferecer educação profissional integrada ao ensino médio na modalidade educação de jovens e adultos, enquanto o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM) orienta os sistemas municipais nessa mesma direção quanto às séries finais do ensino fundamental. O bom resultado desses programas anima a proposta de, também nesse aspecto, incorporar a educação de jovens e adultos profissionalizante ao texto da LDB, nos seguintes termos: “A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional”³².

2.4 ALFABETIZAÇÃO, EDUCAÇÃO CONTINUADA E DIVERSIDADE

No que toca à educação continuada e diversidade, as providências tomadas complementam a visão sistêmica da educação. Recapitulando o que foi dito – e feito: a educação de jovens e adultos (EJA) foi contemplada no FUNDEB, ao mesmo tempo em que a EJA dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio passou a ser integrada à educação profissional pelo PROJOVEM e pelo PROEJA, respectivamente. São passos de grande valor, mas ainda insuficientes. O Ministério da Educação tem ainda pela frente seu maior desafio: integrar o Programa Brasil Alfabetizado, remodelado no PDE, com a educação de jovens e adultos das séries iniciais do ensino fundamental.

Muitos educadores recomendam deixar de lado o problema do

analfabetismo de jovens e adultos. A baixa efetividade dos vários programas brasileiros de alfabetização tem lhes dado razão até aqui (Mó-bral, Alfabetização Solidária e a primeira versão do Brasil Alfabetizado). Contudo, se tomarmos as taxas médias de analfabetismo na faixa de população de 15 a 29 anos, ela é de 2,6% nas regiões Centro-Oeste, Sul, Sudeste e Norte, enquanto na região Nordeste ela alcança 12,5%. Ou seja, quase cinco vezes a média das demais regiões. Sobre isso, o PNE já alertava: “Todos os indicadores apontam para a profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existentes no País. Cerca de 30% da população analfabeta com mais de 15 anos está localizada no Nordeste”. Dentre os mil municípios com os menores IDEB, 80,7% estão no Nordeste e, destes, 86% têm taxa de analfabetismo superior a 30%.

Aqui, a questão territorial assume contornos críticos e talvez seja possível dizer que nenhum outro aspecto da educação brasileira é tão marcado pelos traços característicos da nossa formação nacional quanto este. No Nordeste, particularmente no Semi-Árido, os efeitos do nosso fardo histórico – escravidão, patrimonialismo estatal e reacionarismo religioso – são mais visíveis do que em qualquer outra região, embora ainda presentes, em diferentes medidas, em todas elas.

As cifras e as estatísticas, porém, não bastam para fundamentar o que está em jogo aqui. O Estado brasileiro tem o dever moral de explorar todas as possibilidades de superação do problema do analfabetismo. A saída que o PDE aponta com a nova versão do Programa Brasil Alfabetizado³³ é o aprofundamento da visão sistêmica da educação, integrando, em cada município, a alfabetização à EJA. As salas de alfabetização, a cada formatura, devem ser transformadas em salas de educação continuada de jovens e adultos, o que ocorrerá com maior frequência se os equipamentos públicos e os professores da rede pública forem incorporados ao programa, sobretudo no campo – o que não significa prescindir da sociedade civil organizada, que pode desempenhar importante papel na mobilização da comunidade e na formação especializada dos alfabetizadores, concretizando as dimensões da transparência e da mobilização social, fundamentais ao PDE.

As diretrizes do PDE contemplam ainda o fortalecimento da in-

clusão educacional, reconhecendo que as formas organizacionais e as práticas pedagógicas forjaram historicamente uma cultura escolar excludente e que, portanto há uma dívida social a ser resgatada. O PDE procura responder a esse anseio com várias ações³⁴. Educação significa respeitar as especificidades de indivíduos e comunidades, incluir e preservar as diferenças, realizando a diversidade na igualdade como fundamento primeiro do ato educativo. Assim se permite considerar as turmas comuns de ensino regular nas quais haja inclusão, a reserva indígena, a comuna quilombola ou o assentamento como “territórios de cidadania” ou arranjos educativos específicos nos quais se promove o desenvolvimento humano de todos e de cada um.

As populações indígenas têm constitucionalmente garantido o direito a uma educação própria. Os conceitos que sustentam o PDE permitem que sejam construídos, com as comunidades indígenas, arranjos étnico-educativos em respeito à territorialidade das comunidades, ensejando um novo desenho do regime de colaboração, com as responsabilidades partilhadas entre os níveis de governo, participação ativa das comunidades e da sociedade civil organizada. Do mesmo modo, as populações de áreas remanescentes de quilombo terão condições de participar de uma educação que valorize suas tradições.

3.

O PLANO DE
DESENVOLVIMENTO
DA EDUCAÇÃO COMO
HORIZONTE DO DEBATE
SOBRE O SISTEMA
NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Em todos os eixos norteadores do PDE (educação básica, superior, profissional e alfabetização), os enlaces entre educação sistêmica, território e desenvolvimento são explicitados. Em contrapartida, a visão fragmentada da educação retira a discussão do campo estratégico, concorrendo para a fixação de uma disputa entre etapas, modalidades e níveis educacionais. Ou seja, uma disputa da educação com ela mesma que resulta na falta de coerência e na ausência de articulação de todo sistema. A visão sistêmica da educação é a única compatível com o horizonte de um sistema nacional de educação, não apenas porque organiza os eixos norteadores como elos de uma cadeia que devem se reforçar mutuamente, mas também porque fixa seus suportes institucionais: sistema nacional de avaliação, sistema nacional de formação de professores e regime de colaboração.

Duas questões correlacionadas merecem consideração final: financiamento e autonomia.

Estudiosos da educação, em especial economistas, têm defendido a tese de que o Brasil não precisa ampliar os investimentos em educação como proporção do Produto Interno Bruto. Alegam que o patamar atual, de 4%, aproxima-se da média dos países desenvolvidos, o mesmo valendo para a relação entre o investimento na educação

básica e o investimento na educação superior, de cerca de quatro para um. Esta abordagem, contudo, perde de vista dois aspectos: nosso baixo PIB per capita e nossa elevada dívida educacional. Se quisermos acelerar o passo e superar um século de atraso no prazo de uma geração, não há como fazê-lo sem investimentos na educação da ordem de 6% a 7% do PIB. Neste esforço, que deve ser nacional, o PDE, considerada a complementação da União ao FUNDEB, acrescenta, a partir do quarto ano de seu lançamento, R\$ 19 bilhões anuais ao orçamento do Ministério da Educação, ou 0,7% do PIB, apenas como contrapartida federal.

Outro equívoco comum é a defesa de um sistema de incentivos composto de prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não metas de qualidade, em geral preestabelecidas. Esta perspectiva desconsidera o fato de que restringir o financiamento de escolas ou sistemas educacionais por queda de desempenho pode significar punir uma segunda vez aquele que já não viu respeitado seu direito de aprender – o educando. O regime de colaboração deve prever o aumento das transferências automáticas de recursos às escolas e às redes educacionais que demonstrem capacidade de avançar com suas próprias forças e o aumento das transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano de trabalho para as escolas e as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro. Em outras palavras, deve-se equalizar as oportunidades educacionais pelo aumento do financiamento, diferenciando-se apenas o caráter do apoio, de modo a garantir a ampliação da esfera de autonomia das escolas e das redes educacionais. A autonomia das escolas e das redes, não obstante, não é originária, mas derivada da autonomia do educando conseqüente ao processo de socialização e individuação. Quando esta última é ameaçada pela primeira, entram em conflito o direito da escola e o direito do educando. Há, aqui, uma antinomia, direito contra direito. Em educação, tem precedência o direito do educando, caso em que uma ação reparadora se justifica.

O objetivo da educação pública é, portanto, promover autonomia. A regra vale tanto para instituições de ensino como para indivíduos. O conceito de autonomia, contudo, tem se prestado a equívocos,

com conseqüências danosas para a aprendizagem. A compreensão do conceito de autonomia do indivíduo exige a percepção da natureza dialética da relação entre socialização e individuação. Educar homens e mulheres autônomos é garantir a emergência de subjetividades críticas sobre o pano de fundo de uma tradição cultural gerada pela linguagem e pelo trabalho, o que só é possível pelo desenvolvimento de competências para se apropriar de conteúdos e da capacidade de tomar postura crítica frente a eles. O juízo crítico se desenvolve mais pela forma como se ensina do que pelo conteúdo do que se ensina. Mas a falta ou o excesso de conteúdo, por exemplo, contamina a forma. A relação entre forma e conteúdo é igualmente dialética e é sua justa mediação que dá ao educando condições de, por um lado, aprender a agir autonomamente dentro de um marco de referência universalista para, por outro lado, habilitá-lo a se desenvolver na sua particularidade. É essa condição que permite ao indivíduo autônomo tanto sua autodeterminação quanto sua auto-realização, seja colocando-se da perspectiva ética de membro de uma comunidade em devir, seja pela afirmação de seu próprio valor por meio de atividades criativas, como as ciências ou as artes.

Educação sistêmica, ordenação territorial e desenvolvimento são princípios do PDE. O enlace entre educação, território e desenvolvimento deve ser um de seus resultados. Qualidade, equidade e potencialidade são seus propósitos. Qualidade entendida como enriquecimento do processo educacional, participação dos sujeitos e valorização das diferenças, de modo que as oportunidades educacionais se constituam em formas reais de reconhecimento e desenvolvimento das potencialidades, conhecimentos e competências. A melhoria da qualidade da educação e a redução de desigualdades relativas às oportunidades educacionais – em outras palavras, o direito de aprender – são suas razões constitutivas.

NOTAS

- 1- Constituição Federal de 1988, art. 3º.
- 2- Segundo estudo elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a chance de uma criança concluir o ensino médio aumenta em 32% se ela tiver acesso à educação infantil.
- 3- Cf. art. 3º, § 5º, da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, com a redação dada pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.
- 4- Constituição Federal de 1988, art. 211, § 1o.
- 5- Constituição Federal de 1988, art. 205.
- 6- Essencialmente: Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e Plano Nacional da Educação – PNE (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001).
- 7 Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006.
- 8 Lei nº 8.405, de 09 de janeiro de 1992, com a redação dada pela Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007.
- 9- Projeto de Lei nº 7.515, de 2006.
- 10- O PDE não poderia prescindir da CAPES para assumir essa nova tarefa sem deixar de considerar avanços no campo de sua missão institucional tradicional, como demonstram a ampliação do número e o reajuste do valor das bolsas de mestrado e doutorado (após nove anos de congelamento), o lançamento do Programa de Bolsas de Pós-Doutorado, a ampliação do Portal de Periódicos e a Lei de Incentivo à Pesquisa, que tem como propósito a tradução da produção científica brasileira em tecnologia (Lei nº 11.487, de 15 de junho de 2007).
- 11- Como o Pró-Letramento e o Pró-Licenciatura, por exemplo.
- 12- Vale registrar o esforço do governo federal, no âmbito do PDE, para dinamizar o processo de ensino-aprendizagem, considerando todas as dimensões de acesso ao mundo digital: energia elétrica (Programa Luz para Todos na Escola), equipamentos e formação (Programa Nacional de Informática na Educação – Proinfo), conectividade (Programa Governo Eletrônico: Serviço de Atendimento ao Cidadão – GSAC e TV Escola) e produção de conteúdos digitais (Portal Domínio Público, Portal de Periódicos da CAPES e Programa de Conteúdos Digitais Educativos).
- 13- A atual taxa de atendimento da educação infantil, em especial na creche, dadas as metas expressas no PNE, justifica, nesse caso, a parceria do Poder Público com o segmento comunitário.
- 14- O ideal seria que os sistemas estaduais e municipais de educação vencessem as dificuldades e desenvolvessem sistemas próprios de avaliação complementares ao sistema nacional.
- 15- No caso do ensino médio, a quase universalização do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) permitiu, com tratamento estatístico sofisticado e infelizmente ainda pouco conhecido no Brasil, divulgar as notas médias, escola por escola, do ensino médio, a exemplo do que se fez com a quarta e a oitava séries do ensino fundamental com a Prova Brasil.
- 16- Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.
- 17- Daí a importância de organizar o Guia de Tecnologias Educacionais, composto por tecnologias desenvolvidas pelo Ministério da Educação ou por ele pré-qualificadas (e eventualmente certificadas), para que a sociedade possa acompanhar a efetividade de cada “insumo” no que concerne à aprendizagem.
- 18- Projeto de Lei nº 7.200, de 2005.

- 19- Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.
- 20- Projeto de Lei nº 920, de 2007.
- 21- Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.
- 22- Cf. Mandado de Injunção nº 2321/400-RJ, rel. min. Moreira Alves, in DJ de 27/3/1992.
- 23- Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, art. 11.
- 24- Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.
- 25- Projeto de Lei nº 920, de 2007
- 26- O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), as comissões de especialistas e o Exame Nacional de Cursos (Provão).
- 27- Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.
- 28- Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007.
- 29- Os IFET são elementos de articulação do arranjo educativo regional, da mesma maneira que a Escola de Altos Estudos da CAPES (Decreto nº 5.801, de 8 de junho de 2006) é elemento de articulação do arranjo educativo nacional, ao pensar o País como roteiro de cientistas estrangeiros de renome mundial. Ou, ainda, da mesma maneira que o Programa Mais Educação é elemento de articulação, no bairro, do arranjo educativo local, em conexão com a comunidade. Sobre o Programa Mais Educação (Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007), vale ressaltar que, mais do que um programa, a expressão “mais educação” traduz um conceito, ou melhor, traduz uma das dimensões do enlace entre a visão sistêmica de educação e desenvolvimento, que organiza, em torno da escola pública, ações na área da cultura, do esporte, dos direitos humanos e do desenvolvimento social, mediante ampliação da jornada escolar (Programa Mais Educação); na área da saúde, por meio de um programa de educação e saúde nas escolas (Programa Saúde na Escola); na área da ciência e tecnologia, através de uma importante iniciativa de fomento à produção de conteúdos digitais educacionais (Programa Conteúdos Digitais Educacionais); na área do transporte, com o inovador programa que subsidia a compra de veículos escolares (Programa Caminho da Escola) etc.
- 30- Projeto de Lei nº 919, de 2007.
- 31- Nesse sentido, cabe lembrar as experiências que motivaram o lançamento da Escola Técnica Aberta do Brasil (e-TEC Brasil), como programa do PDE.
- 32- Projeto de Lei nº 919, de 2007.
- 33- Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007.
- 34- Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial, Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior, Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior, Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas, Programa Nacional de Informática na Educação do Campo (Proinfo Campo), Projovem Campo – Saberes da Terra e Programa Dinheiro Direto na Escola do Campo (PDDE Campo), entre outros.



Ministério da
Educação

