



Campanha NACIONAL  
de **DIREITO** à  
**EDUCAÇÃO**

Ação Educativa	
Documentação	
COO-SE: 03.04.04	
Cam. Resc.	
Data 20/08/03	

## **TEXTOS DE APOIO**

**OFICINA CUSTO ALUNO QUALIDADE II**  
**5 e 6 de agosto de 2003**

**OFICINA DE PLANEJAMENTO DOS COMITÊS**  
**ESTADUAIS**  
**7 e 8 de agosto de 2003**

São Paulo - SP

**CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO**  
**OFICINA DE CUSTO ALUNO QUALIDADE II**  
**OFICINA DE PLANEJAMENTO DOS COMITÊS ESTADUAIS**

**Organização do evento**

**Coordenação Geral:** Denise Carreira  
**Coordenação de Comunicação:** Simone Dias  
**Assistência de Eventos:** Michelle Ohi  
**Secretaria:** Rita de Cássia da Silva (programas Observatório, Políticas Públicas e Campanha)  
**Assessoria financeira:** Valéria Cáceres (programas Observatório, Políticas Públicas e Campanha)  
**Estagiária de Comunicação:** Fernanda Sucupira  
**Pesquisa de Documentos:** Miro Nalles e Aninha Pecci (Serviço de Informação e Documentação)  
**Relatoria:** Alex Criado  
**Facilitação da Dinâmicas:** Ivete Lourenço  
**Gravação em Vídeo:** Elton Ferraz  
**Apoio técnico:** Adriano José (Centro de Juventude e Educação Continuada)

**Comitê Diretivo da Campanha**

Adeum Sauer (Undime)  
Alexandre Arrais (ActionAid/Comitê Rio de Janeiro)  
Elizabeth Ramos (Centro Luiz Freire/Comitê Pernambuco)  
Juçara Dutra/ Roberto Leão Franklin/Marta Vanelli (CNTE)  
Raimundo Brito (Cedeca/CE)  
Ligia Benigno (MST)  
Rita Coelho (Uncme)  
Vera Masagão (Ação Educativa)

**Comitês Estaduais (representantes nas oficinas)**

Ana Maria Sgrott (Unipop/Pará)  
Fábia Calazans (Cria/Bahia)  
Hélio Borges (Ação Verde/Tocantins)  
Ivanilda Verçosa (Uncme/Alagoas)  
Ivete Lourenço (Cenap/PE)  
Idevaldo Bodião (UFCE/Ceará)  
Karcélia Santos (GACC/Ceará)  
Regina Barros (Cepac/Piauí)  
Rosineide Veloso (Samops/Paraíba)  
Vitalina Gonçalves (Uncme/Rio Grande do Sul)  
Vários Participantes (São Paulo)

**Entidades convidadas (perspectiva de implantação de novos comitês)**

Débora de Almeida (Fórum de Educação Infantil de Ribeirão Preto)  
Dinéia Domingues (PUC/Fórum Mineiro de Educação Infantil/MG)  
Edivaldo Cardoso (FETEMS/MS)  
Luiz Alfredo Lima (Rede Fio a Fio/MA)  
Marcus Podesta (Fórum de Educação de Jovens e Adultos/ES)  
Miguel Baez (Fórum de Educação/PR)  
Nazaré Gadelha (Cedeca/AC e MNDH)  
Paulo Eduardo dos Santos (Uncme/MT)  
Tania Dornellas (Missão Criança/DF)

## **ÍNDICE**

**Custo Aluno Qualidade: financiando a educação que queremos**  
Síntese da primeira oficina realizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação

**Pesquisa: Qualidade da educação na Escola (Principais Resultados)**  
Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Criterium Assessoria Pesquisa

**Qualidade da Educação: que qualidade?**  
João Monlevade

**Gasto-aluno, valor-mínimo por aluno e custo-aluno-qualidade**  
João Monlevade

**Marco Conceptual**  
Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación (UNESCO)

**Educação para Todos: o que é necessário?**  
John Daniel (UNESCO)

**O que é o Plano Nacional de Educação?**  
Camilla Croso Silva (IN Revista Educação Municipal, Undime, agosto de 2002)

**Como elaborar o Plano Municipal de Educação**  
João Monlevade (IN Revista Educação Municipal, Undime, agosto de 2002)

**Participação Social no Brasil**  
Maria do Carmo Carvalho (Instituto Pólis)

**Planos Estaduais de Educação**  
1. Situação segundo os Comitês Estaduais da Campanha  
2. Dados do site do Consed (Conselho Nacional dos Secretários de Educação)

**Por uma Educação do Campo: declaração 2002**  
Seminário Nacional por uma Educação do Campo

**Mobilização Social**  
Nísia Werneck

## **DOCUMENTOS DA CAMPANHA**

Moção de apoio à derrubada dos vetos ao PNE

Carta para o MEC sobre PPA

Carta da Educação

Matéria da Folha de São Paulo sobre a Campanha (4/8/2003)

# **CUSTO ALUNO QUALIDADE:**

*financiando a educação  
que queremos*

Síntese da 1ª oficina realizada em São Paulo nos dias 28 e 29/11/2002

## Sumário

1 - Apresentação .....	3
2 – Histórico/Antecedentes .....	4
3 - Conhecimento acumulado dos participantes .....	5
4 – As contribuições dos especialistas.....	8
5 - O conceito de qualidade .....	14
6 - Insumos de qualidade: propostas iniciais .....	15
7 – Desafios para elaborar o CAQ.....	18
8 – Continuidade .....	18
9 – Anexo – Legislação sobre o Custo Aluno Qualidade.....	20
10 – Anexo 2 .....	24
a) Resumo da Decisão nº 871/2002 do Tribunal de Contas da União	
b) Decisão nº 871/2002 – TCU – Plenário	

## 1 – Apresentação

O financiamento e a qualidade da educação são temas que vêm sendo tratados em diversos fóruns no país. O Custo Aluno Qualidade (CAQ), o qual articula essas duas temáticas, é um desafio prioritário para as organizações que atuam na área educacional porque, apesar de constar em inúmeros documentos legais como a Constituição Federal, a LDB, a Lei do Fundef e o Plano Nacional de Educação, seu conceito permanece indefinido, bem como seu valor. Vale lembrar que, segundo o § 4º do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o prazo para definição do CAQ expirou em 12/09/2001.

Nesse sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação decidiu deflagrar um processo de discussão, sistematização e síntese sobre o referido tema, a ser efetivado em diversas etapas: a realização da oficina Custo Aluno Qualidade; a promoção de um debate aberto ao público durante o Fórum Mundial da Educação (já agendado para o dia 20/1/2003) e a realização de oficinas e encontros posteriores. O objetivo final é o de encaminhar um documento às autoridades educacionais em âmbito federal, tanto do poder executivo quanto do legislativo, contendo propostas sobre o CAQ.

Para dar início a esse processo, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação convidou os grandes atores nacionais de educação bem como especialistas ligados diretamente à área – para a oficina *Custo Aluno Qualidade: financiando a educação que queremos*, para pensar o que é qualidade, os insumos a comporem esse conceito de qualidade e os desafios concretos para que esse cálculo passe a pautar o financiamento educacional.

Em três painéis especialistas apontaram a problemática e os desafios implicados nos objetivos da oficina. João Monlevade, consultor do Senado Federal, falou sobre *Introdução à problemática do Custo Aluno Qualidade*; Maria Malta Campos, pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e professora da PUC-SP falou sobre *Conceito de qualidade*; e Jorge Abrahão de Castro, técnico de Planejamento do IPEA, fez uma exposição sobre *Experiências e desafios na definição do Custo Aluno Qualidade*.

Participaram da oficina *Custo Aluno Qualidade*: Vital Didonet, consultor do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED); Roberto Franklin Leão, secretário de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Vera Masagão Ribeiro, secretária executiva adjunta da Ação Educativa; Rose Pavan, representando o professor Newton Lima (integrante da equipe de transição do novo governo para a área do MEC); Rita de Cássia Coelho, presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); Adeúm Hilário Sauer, presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Lourdes Marcelino Machado, vice-presidente da Região Sudeste da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Elsa Garrido, vice-presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPED); Alexandre Arrais, oficial de campanhas da ActionAid Brasil. Pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação participaram Camilla Croso Silva (coordenadora geral), Simone Dias (coordenadora de comunicação) e Fernanda Sucupira (estagiária de comunicação).

Foram convidados mas não puderam comparecer o Conselho Nacional de Educação (CNE), as comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES).

As discussões travadas durante a oficina estão contempladas nesta síntese e serão levadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para o debate público que acontece no dia 20 de janeiro dentro da programação do Fórum Mundial de Educação.

## 2 – Histórico/Antecedentes

A definição de um Custo Aluno Qualidade já é previsto legalmente há algum tempo. Durante a Assembléia Constituinte de 1987-88 o tema do financiamento da educação e o que estaria implícito nesse financiamento ganhou relevância e mobilizou as organizações que atuam na Educação. O estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade de ensino consta da Constituição Federal, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e da Lei nº 9.424/96, a Lei do Fundef (ver item 9 – Anexo). Constava também como meta do Plano Nacional de Educação, sancionado em janeiro de 2001, mas esta meta recebeu um veto presidencial. Há no ADCT um prazo de cinco anos para que o Valor Mínimo Anual por Aluno corresponda ao Custo Aluno Qualidade, a contar da vigência da Lei do Fundef. Esse prazo terminou em setembro de 2001.

Atualmente, através do Fundef, calcula-se o Valor Mínimo Anual por Aluno com base na concepção de gasto-aluno e apenas para o ensino fundamental. Isso quer dizer que há uma divisão da previsão dos recursos financeiros disponíveis (soma total dos Fundos Estaduais) pela previsão do número de alunos do ensino fundamental a serem atendidos. Assim, o valor mínimo é definido em função das disponibilidades financeiras e depende das oscilações da arrecadação.

Por outro lado, o conceito de Custo Aluno Qualidade definido na LDB toma como referência “os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem”. A LDB diz ainda que esse custo “será calculado pela União ao final de cada ano, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino”.

A Lei do Fundef, em sua redação final, tomou como referência o conceito de Custo Aluno Qualidade, baseado em diversos dispositivos constitucionais e legais. No entanto, adotou inicialmente a concepção de gasto-aluno, como um valor provisório para que fossem feitos progressivos ajustes até se atingir em cinco anos o valor definitivo do custo aluno qualidade. O período de carência já expirou e os ajustes não foram feitos.

Até o momento não foi fixado o valor real do Custo Aluno Qualidade e nem seu valor monetário. A legislação limitou-se a fixar diretrizes para o cálculo, como o respeito às variações regionais e às diferentes modalidades de ensino, e a definição de que, ao final de cada ano, o valor deve ser calculado para o ano subsequente. É urgente chegar-se a um consenso sobre a variedade e quantidade mínima de insumos por aluno para regulamentar esses dispositivos legais. Passos importantes para isso são determinar os padrões qualitativos sob responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; definir o cálculo decorrente do custo dos insumos e a definir quem vai arcar com a garantia desse valor.

O Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu parecer sobre o tema baseado no histórico acima e recomendou ao Ministro da Educação a adoção de providências no sentido de levar a discussão do cálculo do valor mínimo ao Congresso Nacional por meio de projeto de lei ou medida provisória para que fosse estabelecido o padrão mínimo de qualidade de ensino. O TCU também alertou à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal sobre a urgência de definição da forma como serão feitos os ajustes das contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visto que o prazo fixado para adoção do custo aluno qualidade já está esgotado.

Em texto anexo (item 9) estão reproduzidos os artigos da Constituição Federal de 1988, da LDB, da Lei nº 9.424 (Lei do Fundef) e do Plano Nacional de Educação que tratam da questão do financiamento da educação.

### 3 – Conhecimento acumulado dos participantes

Apresentamos um extrato da intervenção dos participantes a respeito do tema *Custo Aluno Qualidade* na oficina.

**UNDIME** - Muitos municípios já adotam um conceito de educação que considera a qualidade, mas existem experiências muito diversificadas. Alguns estados baseiam-se em características locais para determinar padrão mínimo de qualidade.

Um padrão de qualidade deve contemplar: a) a democratização do acesso, assegurando a qualidade social; b) a gestão democrática, garantindo a participação de todos na construção da proposta pedagógica da escola e valorizando os mecanismos de participação como eleição de diretores; conselhos atuantes (menos burocratizantes/cartoriais e mais mobilizadores/fiscalizadores); definição coletiva dos projetos pedagógicas; consciência da importância de planos municipais de educação; c) a idéia da inclusão, contemplando as diferenças e tendo a capacidade de tratar os alunos em sua singularidade; d) a infraestrutura escolar, com a adoção de um padrão arquitetônico que torne o espaço alegre, agradável, com instrumentos à disposição dos alunos (subordinação do projeto arquitetônico ao projeto pedagógico); e) a formação dos trabalhadores em educação; a



competência do magistério - assegurando mecanismos de continuidade de formação dos professores- remuneração; jornada; f) autonomia institucional, administrativa, financeira e pedagógica das escolas; g) avaliação institucional de indicadores; h) avaliação do desempenho.

**ANPAE** – A ANPAE congrega pesquisadores, estudiosos e profissionais de quase todos os Estados e conta, entre seus associados, com vários que se dedicam ao estudo do financiamento da educação no Brasil. O conhecimento produzido tem gerado diversas publicações na forma de Estados da Arte, em parceria com o INEP, pesquisa sobre o FUNDEF em parceria com a ANPED, com o apoio da Fundação Ford, e inúmeros artigos veiculados pela Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.

Alguns pontos a destacar: há necessidade de romper com critérios que hoje permeiam a escola. É importante salientar que os critérios para estabelecer o Custo Aluno Qualidade não podem se limitar à dimensão econômica. Devem ser considerados os critérios de eficiência – otimização de recursos; de eficácia – produção de bons níveis de aprendizagem; e de efetividade – a escola tem que corresponder aos anseios, às expectativas da sociedade, ela tem que ser socialmente útil.

A eficiência também deve permear a gestão dos recursos. O CAQ sairá fortalecido se o processo de aquisição dos insumos for baseado em necessidades reais da escola, de utilização de fato. As escolas devem assimilar todo o processo que envolve a gestão de recursos – identificação das necessidades reais da escola, formas de utilização e prestação de contas.

**UNCME** - Os conselhos são estratégicos para a luta pelo direito à educação e a prioridade é organizar e construir uma identidade mais participativa, rompendo com o modelo atual em que persiste a presença do secretário da educação como membro nato ou como presidente do conselho. Discutir qualidade da educação, portanto, passa pela democratização dos conselhos.

O segundo trabalho do conselho é a regulamentação da educação infantil, paralelamente à educação de jovens e adultos. No conjunto de municípios que regulamentou a educação infantil, entende-se que estão inscritos aí os insumos de qualidade.

No ensino fundamental há uma hegemonia do Fundef e como sua estrutura criou o Conselho de Acompanhamento do Fundef, acabou por desresponsabilizar e desautorizar o Conselho Municipal de Educação. Procura-se agora recolocar a questão do financiamento e da fiscalização como competência do Conselho Municipal.

Em relação à educação infantil é preciso distinguir as questões da política e do financiamento. A dificuldade está na própria concepção da educação infantil como etapa da educação básica, como parte da estrutura do sistema educacional, que é escolar. É preciso pensar o CAQ dentro do contexto atual de luta pelo reconhecimento do direito da criança de 0 a 6 anos à educação de qualidade, tomando o cuidado de não elitizar a educação infantil.

**CNTE** – A visão corrente de que escola privada é melhor que a pública precisa ser rompida. Para definir o CAQ é preciso levar em consideração o financiamento, a gestão democrática, a competência e a valorização dos trabalhadores em educação. Na questão do financiamento, é preciso romper com a idéia de que os recursos existem, só são mal aplicados e que o problema é apenas gerencial.

Há necessidade de entender o processo todo e promover a fiscalização efetiva. A fiscalização é fator imprescindível na democratização da educação. Hoje falta democracia e participação popular na fiscalização dos atos do governo. Uma das causas são as indicações políticas feitas pelos prefeitos para composição dos conselhos. Por outro lado, há falta de conhecimento para fazer a fiscalização e entender a contabilidade. Portanto, investir na capacitação para essa fiscalização é essencial.

Ao pensar na construção de um CAQ, é preciso pensar também na valorização dos professores e dos trabalhadores em educação. Eles formam o universo da escola e tem papel educativo e hoje passam por um profundo processo de desvalorização. Houve, por exemplo, desregulamentação dos locais de formação dos professores.

**AÇÃO EDUCATIVA** – A Ação Educativa entrou no debate do tema financiamento quando começou a acompanhar a influência do Banco Mundial na educação brasileira. Posteriormente, foi feito um monitoramento sobre o que aconteceu em Dakar – no Fórum de Educação para Todos – e as metas dos governos dos países ricos e dos países receptores dos empréstimos. Documento da Unesco – com informações de 2000 - aponta para um dado preocupante: durante a década de 1990, houve 30% de declínio dessa ajuda internacional.

O conhecimento do custo da educação que queremos, bem como a capacitação técnica para discuti-la em instâncias micro e macro, são ferramentas políticas fundamentais para monitorar os investimentos sociais feitos na área e desconstruir discursos. Levar a discussão do CAQ para a base é tarefa prioritária.

**ROSE PAVAN** – O debate sobre CAQ foi feito no PT dentro de suas diretrizes para a educação – democratização do acesso, garantia de permanência e qualidade social da educação – e foram definidos três componentes importantes para o CAQ: insumos materiais, insumos relacionados às condições de trabalho e gestão democrática. O grande desafio na definição de um CAQ é quantificar quesitos como gestão democrática e as relações afetivas na escola. Outro desafio é relativizar custos, considerando a diversidade de nosso país.

A democratização da educação é fundamental para garantir uma gestão democrática e para isso deve-se prever a capacitação para essa participação, seja na proposição, seja na fiscalização.

Entre os insumos materiais estão o preço da construção e manutenção de prédios, projetos arquitetônicos e material de infra-estrutura. A escola de qualidade deve ser afetiva, acolhedora e nesse sentido, o espaço físico também é importante. O custo de projetos

arquitetônicos para construção de prédios escolares deve integrar os custos. Os materiais de infra-estrutura como papel higiênico, bibliotecas, material de limpeza e outros devem ser computados.

Entre os insumos relacionados às condições de trabalho incluem-se o salário (previsão da hora aula, hora de estudo, hora de preparo), o acesso à cultura (revistas, filmes, discos etc.), a jornada do professor, e também a formação dos trabalhadores da educação – agentes, inspetores e serventes – que convivem diretamente e são referência para o aluno.

No custeio básico precisam ser previstos material didático, transporte e vestimenta como forma de contribuir para o acesso e permanência na escola.

**ANPED** - Para definir insumos de qualidade é preciso identificar distorções que hoje permeiam as relações da escola com a comunidade. Uma das distorções é o distanciamento entre escola e comunidade gerados pela falta de identidade dos professores com a comunidade; a massificação de toda atividade interna e a rotatividade das lideranças dentro das instituições escolares. Esse desenraizamento gera descompromisso. Além disso, é preciso formação continuada entre todos os trabalhadores da educação.

**CONSED** – Atualmente existem várias tentativas de estipular custos, mas nenhuma faz relação com a qualidade. Para construir um conceito de qualidade deve-se tomar como base a construção social, ou seja, a demanda da sociedade, levando-se em consideração os conceitos, o conhecimento das pessoas e as possibilidades.

O conceito de CAQ vai ser diversificado de lugar para lugar porque o custo de vida do interior da Amazônia, por exemplo, é diferente do de São Paulo. O padrão mínimo deve respeitar as especificidades regionais, atender todas as faixas etárias, contar com ambiente interno e externo em consonância com a proposta pedagógica e contar com infra-estrutura adequada.

## 4 - As contribuições dos especialistas

### 4.1. João Antônio Monlevade, *consultor do Senado Federal*

Debater qualidade na educação e financiamento neste período em que vai assumir um novo governo, o de Lula, traz esperança e requer muita responsabilidade. Em primeiro lugar, é preciso tirar da palavra qualidade de ensino, em que está implícito a questão do custo aluno qualidade, um tom de conjuntura, de atualidade, afinal, desde 1799 já se tem registro de cartas de D. João dirigidas aos capitães gerais cobrando qualidade de ensino e o exato pagamento dos honorários dos mestres.

A questão da qualidade é essencial para educação. Ela dá identidade ao processo ensino-aprendizagem, ela é substância, não acidente. Sem ela não existe ensino. A sociedade

capitalista de consumo, em que a qualidade dos produtos é medida por preços, mais altos ou mais baixos, enviesa a questão. Realmente pode haver menor ou maior presença de insumos de qualificação; mas, abaixo de um mínimo, a aprendizagem não existe e, portanto, não haverá qualidade nem ensino.

Nos últimos anos a qualidade virou agenda política e de componente intrínseco do ensino, virou objetivo da sociedade para a educação escolar. A carência de qualidade passou a ser identificada em inúmeros documentos como a Constituição Federal, a LDB e a Lei do Fundef. Da mesma forma, o financiamento da educação também passou a ser tratado nas legislações específicas da área de educação.

Três critérios são mencionados quando se trata da definição do conceito de qualidade: a capacidade de atendimento, a relação com a renda per capita e a comparação com o ensino privado. Com relação ao primeiro critério, A LDB trata do critério de “capacidade de atendimento”, nos artigos 74 e 75, mas sua eficácia foi comprometida pela determinação mais forte da Lei do Fundef, que distribui iguais recursos do Fundo proporcionais ao número de matrículas estaduais e municipais no ensino fundamental.

Com relação ao critério de renda per capita, são feitas comparações com países como Japão, Estados Unidos e outros, onde essa renda per capita é muito maior que a brasileira. Nos Estados Unidos, por exemplo, a renda per capita está perto de US\$ 30.000 e o gasto aluno anual é de US\$ 10.000. Se o Brasil gastasse US\$ 10.000 por aluno na educação básica teria de reduzir o atendimento a menos de 10% do atual. O mais correto é estabelecer o CAQ no nível da percentagem da renda per capita. O PNE do CONED propõe 25%, o que hoje resultaria em aproximadamente US\$ 17.000. A comparação com a renda per capita é um referencial relevante, porém não pode ser constitutivo.

Quanto ao critério que contempla qualidade comparando ensino público e privado, alguns chegam a defender a média das mensalidades de escolas privadas, das mais baratas às mais caras, porém, numa escola privada a composição de custos inclui insumos como lucros, as artimanhas para redução do custo do salário, a capacidade de gasto das famílias demandantes etc. que certamente não comporiam os insumos de qualidade da educação pública.

Então, como construir o custo aluno qualidade? Partindo-se da definição do art. 4º da LDB: custo por aluno é a variedade e quantidade mínimas por alunos, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

A metodologia de construção dos custos aluno qualidade deve seguir três princípios: o da democracia – participação de todos os atores da educação escolar na definição e precificação dos insumos, assim como na definição de sua “indispensabilidade”; a cientificidade – incorporação das teorias e práticas científicas atualizadas que balizam a construção, por todos os alunos, de uma aprendizagem socialmente relevante, que realmente capacite os alunos para o trabalho e para a cidadania; e, finalmente, a totalidade – há que se levantar os insumos na variedade e quantidade compatíveis com a capacidade de custeio da sociedade como um todo.

Nessa questão do financiamento não basta chegar ao cálculo: é preciso definir como os recursos vão ser disponibilizados para as escolas. E nas escolas, um fator importante é a autonomia, ou seja, elas devem ter a oportunidade de decidir o que fazer com os recursos.

Entre os insumos é fundamental incluir a formação dos professores e dos trabalhadores na educação. É necessário fixar um piso, um salário mínimo do professor. Outros aspectos considerados fundamentais para garantir uma escola de qualidade: balizar os salários pelos incentivos de carreira (titularidade, tempo de carreira etc.) e pelas propostas pedagógicas das escolas; exigir o cumprimento do mínimo de prática de ensino e de estágio supervisionado dentro das escolas; investir na realização de concursos públicos e na formação inicial dos funcionários de escolas.

#### **4.2. Maria Malta Campos - pesquisadora da Fundação Carlos Chagas**

O debate sobre qualidade já se faz há algum tempo no ensino infantil e ocorria paralelamente ao debate sobre o ensino fundamental e médio. O tema ganha relevo na década de 90 no Brasil e em outros países da América Latina, dentro do contexto de reformas educacionais e muito influenciado pelas agências multilaterais – Banco Mundial, Unesco, ONU e outras agências – e num contexto mais amplo do neoliberalismo, de controle, de supervisão de políticas sociais da privatização.

Na década de 70 o debate era marcado pela dualidade qualidade x quantidade. Quem falasse em qualidade, era visto como elitista. E quem falava em quantidade era visto como quem defendia a democratização do ensino, do acesso, a não elitização da escola pública.

Na passagem da década de 70 para a de 80, a discussão era acesso x permanência: a questão da pirâmide educacional e da repetência. Começam a aparecer o que se pode chamar de indicadores de qualidade: diagnósticos da prefeitura de SP, IPEA, entre outros. E os indicadores eram: repetência, cobertura (quantas pessoas existem na faixa etária, quantos são atendidos), tamanho da escola, número de crianças fora da escola.

Da década de 80 para a de 90, há uma transição. É promulgada a nova Constituição, há uma ampliação de direitos, a exemplo da educação infantil. O país adota, junto com os vizinhos latino-americanos, as políticas de ajuste econômico, que são restritivas das políticas sociais. Na área educacional, de um lado discute-se a vinculação de recursos, e de outro, o combate à restrição às políticas sociais. Um novo discurso começa a aparecer, baseado em pesquisas.

A revista Estudos em Avaliação Educacional, de 1990, da Fundação Carlos Chagas, publica artigos sobre educação e que prenunciavam o que viria a integrar as legislações educacionais como a LDB. Já se colocava na época, o padrão mínimo de oportunidades educacionais – era baseado no custo mínimo por aluno e foi o que entrou no art. 74 da LDB que trata do custo mínimo por aluno. A discussão vinha amadurecendo. Quando a equipe de FHC assume, o debate já estava feito. No entanto, a opção do governo FHC foi pelo ensino fundamental e nesse momento adota-se o discurso de que *O Brasil não gasta pouco em educação, o Brasil gasta mal*.

O Fundef atende a essas prerrogativas, apenas redistribuindo recursos já existentes. Quem vai ter que fazer o sacrifício não vai ser o governo federal e sim, o estadual e o municipal.

Na década de 90 começa a produção na área acadêmica que adota em seu discurso a lógica de mercado para a área social: procura-se introduzir competição entre escolas; as famílias passam a ser vistas como consumidores; professores passam a ser remunerados por resultados. O produto agora é o principal (nº de alunos, avaliações, quantos pontos fez, quantos alunos passaram no vestibular, provão) e os cálculos são feitos na base do custo x benefício. Entram em cena os grandes sistemas de avaliação que não levam em conta o contexto – o mesmo teste é aplicado nos alunos do Jd. Ângela e do Cambuci, embora os dois bairros sejam completamente diferentes. Nessa concepção os direitos perdem força.

É interessante fazer contraponto na área da educação infantil. Como esta área está menos pressionada pela questão dos resultados, fica mais preservada e, portanto tem sido um campo de lógicas bastante distintas. Algumas tendências apontam para a psicologia do desenvolvimento – é dada grande ênfase ao desenvolvimento da criança (motor, cognitivo), bem como aspectos culturais, políticos de relação de gênero, entre outros.

Na Europa os critérios para medir esse desenvolvimento estão baseados em direitos. Isso faz a diferença no conteúdo dos documentos elaborados, que mostram uma visão integrada de política social – a questão educacional vem contextualizada com outras políticas – de saúde, de bem-estar. Procuram redigir os seus documentos de maneira flexível e que possam ser adotados tanto por equipes externas que fazem avaliações e também pelas secretarias da educação. Avaliação e planejamento andam juntos.

Essas metas de qualidade não devem ser usadas apenas para definir patamares mínimos de qualidade, mas são importantes para uma visão processual, de ganho de qualidade.

Mais recentemente está sendo retomado o debate qualidade x equidade, com o nome de qualidade social. Não pode haver qualidade baseada em critérios democráticos que signifique exclusão de parte – 10% vão ficar dentro e 90% vão ficar fora. Uma sociedade que se quer mais democrática, tem que desejar qualidade para todos. Esse conceito tenta abranger essa questão da inclusão/exclusão e introduz a dimensão do possível: seria bom se fosse o ideal, mas não é. A qualidade então é um conceito socialmente construído, está sujeito a inúmeras negociações, é baseado em demandas, em conhecimento (aprendizagem, currículo) e em possibilidade. É um conceito calcado em tensões, diferenças de opinião no processo, nos critérios mínimos. O contexto social também é considerado.

Outros debates e pesquisas sobre a questão da qualidade estão em andamento. Na área da sociologia da educação, está sendo pesquisado o que as pessoas entendem por qualidade e como as famílias tomam decisões sobre a escolaridade de seus filhos. Nos Estados Unidos, por exemplo, em alguns lugares as famílias podem escolher a escola pública que seus filhos vão frequentar. Em outros, a prefeitura oferece bônus para que os pais coloquem os filhos em escolas particulares. Muitas pesquisas foram feitas para verificar como os pais escolhem as escolas. Descobriu-se que os pais que conseguem usar melhor os mecanismos a seu favor, são justamente os que tem maior escolaridade.

No Peru, de janeiro a junho de 2000, na fase da redemocratização do país, o Ministério da Educação fez uma ampla consulta nacional sobre seis temas: o que devem aprender os peruanos, como se deve ensinar na escola, onde, como e com quem aprendemos, como gerir a educação, como financiar a educação que necessitamos, como verificar se metas estão sendo alcançadas. Os seis temas foram debatidos nacionalmente, em cada bairro, cidade, estado, pelas escolas, pelas ONGs. Foi uma espécie de blitz nacional. Cada grupo tinha que encaminhar as respostas: folha de resposta, folha de consensos e folha de acordo.

Foi uma metodologia importante porque muitas mudanças educativas bem intencionadas fracassaram por não terem sido concebidas como reforma cultural. Não penetraram no senso comum, não foram discutidas e nem partilhadas com os atores.

No Brasil, pesquisa feita pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em escolas do ensino fundamental e médio (escolas particulares, rurais, estaduais e municipais) de Pernambuco e do Rio Grande do Sul mostrou que dentro das escolas existem aspirações. Apareceu a enorme vontade de aprender alguma coisa, de se aperfeiçoar. Foram considerados aspectos que não são levados em conta quando predomina a linha do custo x benefício: o relacionamento entre as crianças, o clima da escola, as relações afetivas, admiração por alguns professores e o gosto pela aprendizagem.

Na definição do CAQ alguns valores devem ser defendidos para o país todo, mas ao mesmo tempo considerar as diferenças da realidade entre cidades e estados. Não pode haver tratamento diferenciado a quem nasce no Norte ou no Sul porque a mobilidade no país é muito grande. Além disso, deve-se levar em conta que diversos custos não são computados, como o tempo gasto pelo professor para planejamento, orientação, leitura de trabalhos, entre outras atividades extra-sala de aula.

#### **4.3. Jorge Abrahão – pesquisador do IPEA**

O IPEA tem trabalhado no dimensionamento do gasto social brasileiro e a educação é uma das áreas estudadas. Um grupo de trabalho, o de gasto social, está tentando montar a estrutura de financiamento no Brasil, identificar a legislação que dá suporte a esse financiamento.

O Fundef significou uma mini reforma tributária. Foi feito um cálculo de quanto o Ministério da Educação poderia dispor e de quanto seria a complementação. Com relação aos municípios, parte das receitas arrecadadas não estão incluídas no Fundef, o que provocou uma melhoria na sua capacidade de financiamento. No país, uma das estruturas que mais avançou na arrecadação é a municipal. Portanto, ao se pensar proposta de financiamento é preciso pensar na redistribuição.

Com a implantação do PNE o IPEA realizou o estudo *Financiamento da educação infantil: desafios e cenários para implementação do PNE* que procurou projetar o plano de acordo com suas metas. Em educação infantil, o impacto dado pelo crescimento do atendimento em creches obriga os municípios a contar com os Estados e a União. Esta última vai ter que ter posição mais ativa nessa questão, vai ter que promover a reestruturação federativa,

principalmente nos pequenos e médios municípios. Vai ter que ter papel propositivo e ativo para a consecução da proposta que se pretende para a educação.

Recentemente, para analisar a criação do Fundeb (o equivalente ao Fundef, porém contemplando a educação básica como um todo), foi usada a mesma metodologia. Foram feitas simulações sobre o que seria o fundo, porém não foi possível trabalhar com projeções já que não existem dados atualizados das receitas públicas dos estados e municípios (os dados usados foram de 2000).

Em 2000, a capacidade de financiamento da educação pública foi de no mínimo 5% do PIB. O mínimo de recursos disponíveis foi de R\$ 53 bilhões, sendo R\$ 49 bi de recursos protegidos (vinculação com salário educação) e R\$ 4 bi de recursos flexíveis (contribuições sociais). Para se chegar aos 7% pretendidos pelo Plano Nacional de Educação (o que representa um acréscimo de 30%), municípios, estados e União terão que entrar com uma parcela do financiamento. Municípios têm uma margem possível para contribuição e a União – desde que repactue a estrutura de gasto – tem condições de arcar com boa parte sem precisar mexer na estrutura tributária (o esforço de arrecadação chegou a 34%).

A reforma tributária vai provocar uma forte mudança na capacidade de arrecadação dos municípios. A partir daí vai ser possível reestudar o financiamento da educação para cobrir a parte estrutural do ensino infantil e fundamental. A questão central em relação ao custo é o problema federativo: como vai se resolver a oferta de atendimento e a oferta de financiamento. O regime de colaboração pode ser uma saída para nortear a discussão.

Para lidar com custo, é imprescindível ter um sistema de informações que trabalhe com indicadores, ou seja, que permita o controle do gasto para confrontar com o custo-qualidade a que se quer chegar. Para desenvolver um indicador, o IPEA está trabalhando no levantamento do gasto social federal, procurando fixar um indicador macro social, ou seja, o esforço público para a área social.

Levantamento realizado pelo IPEA detectou que as contribuições para a área social é maior que os gastos sociais, o que mostra que uma parte está sendo utilizada em outra área; está sendo usada para financiar despesas financeiras. Por outro lado, na área da educação não houve crescimento nos gastos sociais do governo nos últimos 10 anos. O valor de 1991 nunca foi ultrapassado, nem mesmo com a inclusão da bolsa educação.

Com relação a levantamento de custos na educação existem duas experiências conhecidas e que apresentam alguns problemas, sendo o principal a exclusão dos custos indiretos. Uma primeira experiência foi amostral, para subsidiar tomada de decisões sobre alocação de recursos pelo ministério. No entanto, a amostragem é uma questão complexa porque as características do que se quer levantar, tais como localização e tamanho da escola, variam muito. Outras questões problemáticas foram a definição dos custos realizados, do custo contábil e do custo oportunidade (renúncia a uma outra oportunidade melhor que frequentar a escola); definição da unidade de tempo (quanto custa o aluno que fica 2 horas ou 4 horas); identificação dos problemas das salas de aula e de imputação de custos de professores que dão aulas em escolas diferentes; e definição do que fazer com os custos previdenciários.



Uma segunda experiência realizada no âmbito do IPEA foi uma pesquisa com mais de 100 creches no município do Rio para aferir o Custo Aluno Qualidade. Ela esbarrou em dificuldades metodológicas, particularmente a de se chegar a um custo único considerando uma ampla gama de especificidades e a falta de informações (sobre a infra-estrutura das creches e a existência de trabalho não quantificado, por exemplo o voluntariado). Os dados da pesquisa ainda serão analisados.

## 5 - O conceito de qualidade

A discussão sobre qualidade de ensino adquiriu nos anos recentes a mesma centralidade que a questão da prioridade da educação para todos. Entretanto, se a discussão é geral e generalizada, não se pode afirmar que ao falar em qualidade todos os atores refiram-se à mesma concepção.

Em outras palavras, qualidade é um termo polissêmico que comporta inúmeros sentidos. Em decorrência, quando as relações a serem estabelecidas têm por foco a concepção de qualidade para a definição de políticas públicas para a educação, esse fato tem sérias e profundas implicações. Quando o aspecto político em pauta diz respeito a padrões de financiamento da educação, como é o caso da determinação do Custo Aluno Qualidade, a clareza quanto à concepção de qualidade é vital.

Cabe ressaltar que as discussões acerca da qualidade de ensino são históricas, remontando ao período colonial como lembra Monlevade.

Historicamente, assume-se uma posição saudosista e preconceituosa: boa era a escola do passado. A percepção generalizada é de que a escola que atendia a poucos era possuidora de qualidade. Esta concepção, em si, encerra uma oposição entre qualidade e igualdade, pois ao se estender-se o direito à educação para todos, conferindo-se a todos as possibilidades de acesso à educação escolar, teria sido estabelecida a condição para a queda da qualidade do ensino. Esta percepção encerra uma visão reducionista porque, entre outros aspectos negativos, se esquece de que quantidade e qualidade constituem um par indissociável, pois a quantidade é também possuidora de uma qualidade.

Entretanto, o discurso da queda da qualidade do ensino, no dizer de Monlevade fez com que a qualidade do ensino se tornasse “agenda política, e, de componente intrínseco do ensino, virou objetivo da sociedade para a educação escolar”...

Nesse sentido, a discussão do Custo Aluno Qualidade parte da concepção de educação como direito subjetivo a que todos os cidadãos têm direito de aspirar e, por conseguinte, ver satisfeita sua aspiração. Necessário, portanto, que a concepção de educação de qualidade tenha como elemento fundamental o princípio de qualidade para todos, ou seja, a boa

qualidade do ensino tem um forte componente social. Não se pode conceber que alguns tenham “boa escola” e a grande maioria uma escola de segunda ou terceira categoria.

Esta é a dimensão político-social da qualidade do ensino que, como tal, deve ser garantida pelas políticas públicas. As questões pedagógicas, como preconizava Anísio Teixeira, devem ser tratadas pelos poderes públicos em seu sentido mais geral, mediante diretrizes nacionais, enquanto que as questões do processo pedagógico por serem de competência dos educadores por eles devem ser tratadas à luz do social e das necessidades da sociedade contemporânea.

As condições políticas expressam-se privilegiadamente na destinação de recursos em valores que permitam, aos sistemas de ensino das diferentes instâncias governamentais e aos estabelecimentos, o provimento das condições mínimas garantidoras da qualidade para todos.

Portanto, a definição dos insumos que compõem o ambiente de materialidade onde se processa a educação de qualidade é a base para o estabelecimento do Custo Aluno Qualidade. Reiterando-se que esta qualidade é indissociável da igualdade de oportunidades de acesso, permanência e sucesso escolar para todos, sendo a chave-mestra para que todos os cidadãos transitem no mundo contemporâneo.

Partindo de uma concepção de qualidade mais humanista, que considere não apenas aspectos cognitivos, mas também aspectos sensoriais, afetivos e da socialização que ocorre no âmbito da escola, o conjunto de insumos a serem considerados ganha abrangência e profundidade. A seguir, segue uma proposta inicial dos insumos de qualidade a serem considerados para a definição do CAQ.

## 6 - Insumos de qualidade: propostas iniciais

Os insumos a comporem o Custo Aluno Qualidade descritos abaixo, refletem um conceito, ainda em construção, que corresponde ao que vem sendo chamado de “qualidade social”. Abarcam todos os níveis e modalidades de ensino e partem de contextos reais para possibilitar avanços universais. No debate sobre os componentes do Custo Aluno Qualidade, foram definidas quatro categorias de insumos: os relacionados às condições de trabalho, os materiais, os relacionados à gestão democrática e aqueles relacionados ao acesso e permanência na escola.

Os **insumos relacionados às condições de infra-estrutura** referem-se à infra-estrutura, à construção e manutenção dos prédios, à materiais básicos de conservação (produtos de limpeza, papel higiênico etc.) e equipamentos de apoio ao ensino. O diagnóstico feito aponta para uma escola desagregadora, sem espaços apropriados para estudo e trabalho, locais sem atrativos e que hoje, em razão da violência, transformaram-se em “caixas de cimento” nas quais os alunos ficam trancafiados por trás dos portões fechados com

cadeados. Os especialistas apontaram para a necessidade de adoção de um padrão arquitetônico dos prédios escolares para que a escola venha a ser um local acolhedor, prazeroso, agradável para aprender, ensinar e trabalhar. Um espaço que convida a nele permanecer e que contemple as atividades didático-pedagógicas a serem realizadas na escola. É fundamental, por exemplo, que os professores tenham um local de trabalho e de convivência. A referência a elementos da natureza (árvores, flores, horta etc.) são também tidos como importantes.

Os **insumos relacionados aos trabalhadores da educação** abrangem desde o trabalho e a formação dos profissionais da educação até a criação de fóruns de debate de professores(as). Entre os problemas mais comuns identificados pelos participantes estão a falta de formação continuada dos trabalhadores em educação – professores, serventes, merendeiras, inspetores etc., a falta de melhores definições sobre a carreira e sobre o exercício profissional e a relação quantitativa professor x aluno. Mais especificamente, foram apontados os seguintes insumos:

- ✓ Com relação à carreira, enfatizou-se a necessidade de realização de concursos públicos, o estabelecimento de um piso salarial, de jornada de trabalho compatível com todas as necessidades próprias ao exercício do trabalho docente projetando-se e quantificando-se todas as horas de atividades letivas e não letivas, o exercício efetivo do trabalho do professor de forma continuada em uma determinada escola, procurando-se assim evitar a alta rotatividade. O professor que não está na escola, não tem condições de organizar sua atividade. O professor desenraizado não tem estatuto profissional e portanto, perde autonomia. Ainda com relação à carreira, foi mencionada a importância de haver planos de carreira e estímulos à carreira. Alguns exemplos citados de estímulos à carreira foram o concurso, a possibilidade de professores participarem de fóruns docentes onde estes possam compartilhar suas experiências, a figura do professor formador (parceiro da formação inicial, que recebe e orienta estagiários e ajuda a melhorar a qualidade dos futuros profissionais), e a avaliação de conhecimentos.
- ✓ Visando a melhor qualificação dos professores, foi dada muita ênfase à formação dos profissionais da educação. Esta formação deve contemplar a formação inicial, a continuada, a possibilidade de estágios supervisionados e exercícios de reflexão de sua própria prática. O acesso à cultura também é tido como indispensável e, ao menos em um primeiro momento, a escola deve contemplar o acesso a este bem.

Como condição de exercício da docência, outro insumo importante é a proporção de alunos por professor. Outra maneira de pensar essa razão, é número de alunos por turma e número de professores por turma.

Com relação à qualidade e natureza do exercício docente, foi indicada a incorporação do conceito da triade ensino/pesquisa/extensão – hoje restrito à universidade – a todos os níveis de ensino.

Os **insumos relacionados à gestão democrática** foram apontados por todos os participantes como um requisito essencial para que a educação seja viabilizada com qualidade. Entre os fatores mais importantes destacam-se:

- ✓ fomento à participação da comunidade escolar: isso inclui a construção conjunta de um projeto pedagógico, a democratização da escola – do acesso e dos espaços, a abertura de canais de comunicação entre professores, alunos, pais e a garantia do funcionamento efetivo dos conselhos municipais e escolares. Inclui também a construção do trabalho em equipe, tanto dentre alunos quanto dentre profissionais.
- ✓ A construção de um indicador de qualidade junto à comunidade aproximaria ainda mais a escola da realidade de seus alunos, dos pais e daqueles que vivem no entorno. Abrir os espaços das escolas para a comunidade nos finais de semana foi apontado como uma importante alternativa para aproximar ainda mais a comunidade. Essas medidas são passos importantes no caminho da inclusão social através da educação.
- ✓ fomento a práticas participativas de avaliação: inclui a avaliação conjunta da escola pelos profissionais. Envolve também a prática de observação, reflexão, registro e sistematização para que se possa avaliar o trabalho individual e coletivo; estas avaliações (que são em si formadoras), poderiam ser compartilhadas. Tais reflexões poderiam ser apresentadas em congressos escolares anuais, que aproximariam toda a comunidade escolar. Além disso, pesquisas internas e elaboradas pela comunidade poderiam avaliar e refletir sobre determinados aspectos da escola. Isso gera alto grau de apropriação da escola por parte da comunidade escolar.

Os **insumos relacionados ao acesso e permanência na escola** foram também mencionados pelo grupo. Material didático e pessoal do aluno, transporte, alimentação, vestuário, tudo isso deve ser assegurado aos alunos, não podendo ser impeditivos para a permanência dos mesmos nas escolas. Para essas questões, é importante estudar a interface com outras áreas e políticas sociais. Além disso, a chamada escolar, ou “mini censo”, é tida como fundamental para assegurar acesso e permanência, já que permite identificar e localizar as crianças que estão fora da escola. O período integral também foi mencionado como fator interessante, e a recomendação do grupo é no sentido de iniciar tal estratégia a partir das séries avançadas, tais como 7ª e 8ª. Vale ressaltar que o período integral fomentaria a jornada única de professores.

Além da discussão sobre insumos, o grupo fez outras observações que se relacionam ao financiamento da educação e que devem ser debatidas no processo de formulação do CAQ. A principal é a necessidade de se revisitar o conceito de “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE) e avaliar quais gastos com educação devem efetivamente estar contemplados nas verbas do MDE.

## 7 – Desafios para elaborar o CAQ

Em decorrência das questões discutias acima, podemos sintetizar alguns dos principais desafios para a implementação do CAQ como parâmetro para o financiamento educacional de nosso país:

- ✓ Para que se possa estabelecer um Custo Aluno Qualidade, é preciso anteriormente estabelecer um consenso sobre o *conceito de qualidade* a ser adotado - conceito esse em constante disputa;
- ✓ É preciso estabelecer um consenso sobre quais os insumos que compõem o CAQ, considerando especificidades regionais e de níveis/modalidades de ensino;
- ✓ É preciso superar questões de princípios: como definir um único Custo Aluno Qualidade com tamanha *diversidade*, garantindo equidade. Ao mesmo tempo, há que se considerar que alguns valores devem ser *universais*.
- ✓ É preciso superar questões metodológicas: a elaboração do cálculo para o CAQ é altamente complexa e tende a ser um processo demorado. Há pouca experiência acumulada em realizar tal exercício, já que até o momento o foco era na definição de gasto aluno, baseado em uma lógica de acesso e não de qualidade.
- ✓ Ainda com relação a questões metodológicas, e considerando os desafios sobre diversidade mencionados acima, é preciso eleger entre trabalhar com um custo padrão, um custo ideal ou um custo médio.

## 8 - Continuidade

A continuidade dos debates iniciados nesta primeira oficina acontecerá em quatro etapas que passam pelo aprofundamento da concepção de qualidade, pela ampliação das discussões na base das entidades, chegando finalmente à definição econômica acerca do custo e finalizando na execução institucional.

Para a primeira etapa, a de construir um acordo em torno da concepção da qualidade, será realizada nova oficina, ampliando a participação de parceiros tais como o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP). Nesta outra oficina, esperamos poder contar com alguns participantes que foram convidados para este primeiro encontro mas que não puderam comparecer, a exemplo das comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação e a União Brasileira de Estudantes Secundaristas.

Na seqüência, as entidades que participaram das oficinas levam para suas bases as propostas e reflexões advindas dos encontros. O retorno das bases é de fundamental importância e deverá ser sistematizado e incorporado ao processo de definição do CAQ. Para a etapa da definição do(s) valor(es) do CAQ, serão realizados encontros e/ou oficinas

para a discussão dos desafios técnicos e metodológicos junto com instituições especializadas como o IPEA.

Além do processo descrito acima, os debates sobre Custo Aluno Qualidade será levado para o Fórum Mundial de Educação, em janeiro de 2002. O Fórum funcionará como caixa de ressonância, para que seja possível perceber e incorporar as reflexões de um público mais amplo.

## **9 – Anexo 1**

### ***Legislação sobre o Custo Aluno Qualidade***

Documento	Discriminação
<p><b>Constituição Federal de 1988</b></p>	<p>CAPÍTULO III <i>Da Educação, da Cultura e do Desporto</i> SEÇÃO I Da Educação</p> <p>Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino e diante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (Emenda Constitucional 14/96)</p> <p>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</p> <p>Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (...) § 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.</p>
<p><b>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</b></p>	<p>Do Direito à Educação e do Dever de Educar</p> <p>Art. 4º - O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...) IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.</p> <p>Dos Recursos Financeiros</p> <p>Art. 74 - A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades</p>



	<p>educacionais para o ensino fundamental, baseado no calculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.</p> <p>Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.</p> <p>Art. 75 - A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.</p> <p>§ 1º - A ação a que se refere este artigo obedecerá a formula de domínio publico que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.</p> <p>§ 2º - A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.</p>
<p><b>FUNDEF</b>  <b>Lei nº 9.424, de</b>  <b>24 de dezembro</b>  <b>de 1996</b></p>	<p>Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.</p> <p>Art. 13 Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:</p> <p>I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;</p> <p>II - capacitação permanente dos profissionais de educação;</p> <p>III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;</p> <p>IV - complexidade de funcionamento;</p> <p>V - localização e atendimento da cidade;</p> <p>VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.</p>

<p><b>Plano Nacional de Educação</b></p>	<p>II – NÍVEIS DE ENSINO  A – EDUCAÇÃO BÁSICA  1. EDUCAÇÃO INFANTIL  1.3 Objetivos e Metas  (...) 23. Realizar estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento.</p> <p>2. ENSINO FUNDAMENTAL  2.2 Diretrizes  (...) Nos cinco primeiros anos de vigência deste plano, o ensino fundamental deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão.</p> <p>III – MODALIDADES DE ENSINO  5. EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS  5.3 <i>Objetivos e Metas</i>  12. Elaborar, no prazo de um ano, parâmetros nacionais de qualidade para as diversas etapas da educação de jovens e adultos, respeitando-se as especificidades da clientela e a diversidade regional.</p> <p>V - FINANCIAMENTO E GESTÃO  11.2 Diretrizes  41. Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional.</p>
--	--

**10 – Anexo 2**

- a) Resumo da Decisão nº 871/2002 do Tribunal de Contas da União**
- b) Decisão nº 871/2002 – TCU – Plenário**

**a) Resumo da Decisão nº 871/2002 do Tribunal de Contas da União**

*O texto a seguir reúne as principais idéias sobre custo-aluno-qualidade contidas na decisão do TCU. O trecho do documento aqui resumido é o anexo b) Decisão nº 871/2002 – TCU – Plenário*

A idéia de que deve ser estabelecido um padrão mínimo de qualidade de ensino aparece na Constituição Federal, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e na Lei nº 9.424/96, a Lei do Fundef. A partir da vigência da Lei do Fundef, há no ADCT um prazo de cinco anos para que o Valor Mínimo Anual por Aluno corresponda ao custo-aluno-qualidade e esse prazo terminou em setembro de 2001.

Atualmente, através do Fundef, calcula-se o Valor Mínimo Anual por Aluno com base na concepção de gasto-aluno e apenas para o ensino fundamental. Isso quer dizer que há uma divisão da previsão dos recursos financeiros disponíveis (soma total dos Fundos Estaduais) pela previsão do número de alunos do ensino fundamental a serem atendidos. Assim, o valor mínimo é definido em função das disponibilidades financeiras e depende das oscilações da arrecadação.

Por outro lado, o conceito de custo-aluno-qualidade, definido na LDB, toma como referência o resultado de um levantamento do custo dos insumos indispensáveis à aprendizagem dividido por um número ideal de alunos por turma ou por escola. A vantagem dessa concepção é que o planejamento educacional pode ser feito a partir de uma referência estável, condição necessária para uma gestão mais eficaz.

Em sua redação final, o Fundef tomou como referência o conceito de custo-aluno-qualidade, baseado em diversos dispositivos constitucionais e legais. No entanto, adotou inicialmente a concepção de gasto-aluno, como um valor provisório para que fossem feitos progressivos ajustes até se atingir em cinco anos o valor do custo-aluno-qualidade, que seria definitivo. O período de carência já expirou, mas tais ajustes não foram feitos. Como o valor constitucional deve prevalecer, é preciso que sejam tomadas providências o mais rápido possível para reverter esse quadro.

O valor real do custo-aluno-qualidade ainda não foi definido, não há, portanto, a expressão monetária do valor. A legislação até agora limita-se a fixar diretrizes para o cálculo, como o respeito às variações regionais e às diferentes modalidades de ensino, e a definição de que, ao final de cada ano, o valor deve ser calculado para o ano subsequente. É urgente a necessidade de se chegar a um consenso sobre a variedade e quantidade mínima de insumos por aluno para regulamentar esses dispositivos legais.

Três passos precisam ser dados: determinação dos padrões qualitativos sob responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o cálculo propriamente dito, decorrente do custo dos insumos, e a definição de quem vai arcar com a garantia desse valor.

Por isso, o Tribunal de Contas da União decide recomendar ao Ministro da Educação que adote providências no sentido de levar a discussão do cálculo do valor mínimo ao Congresso Nacional por meio de projeto de lei ou medida provisória para que se estabeleça o padrão mínimo de qualidade de ensino. O tribunal também alerta à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal para a urgência de definir como serão os ajustes das contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visto que o prazo fixado para adoção do custo-aluno-qualidade já está esgotado.

**b) Decisão nº 871/2002 – TCU – Plenário**

1. Processo nº TC- 014.041/1999-5

2. Classe de Assunto: II - Solicitação
3. Interessado: Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados
4. Entidade: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF
5. Relator: Ministro Iram Saraiva
6. Representante do Ministério Público: Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: 6ª Secex
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
- 8.1. - firmar entendimento de que:

8.1.1 - o Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino a que se refere o § 1º do art. 211 da Constituição Federal e o § 4º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deve atender à definição contida no art. 4º, IX, da LDB e aos parâmetros estabelecidos no art. 13 da Lei nº 9.424/96;

8.1.2 - em decorrência do disposto no § 4º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, após o prazo de cinco anos contados a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 14/96, que expirou em 12/09/2001, o Valor Mínimo Anual por Aluno a que se refere o art. 6º da Lei nº 9.424/96 deve corresponder ao custo do Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino;

8.1.3 - antes de expirado esse prazo, permanecia aplicável a fórmula de cálculo do limite inferior do Valor Mínimo Anual por Aluno estabelecida no § 1º do art. 6º da Lei nº 9.424/96, que deve ser entendida como uma média nacional, correspondente à razão entre o somatório das receitas de todos os Fundos e a matrícula total do ensino fundamental público no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas; e

8.1.4 - a garantia de um valor por aluno correspondente ao Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino é responsabilidade conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que, no prazo de cinco anos, a contar da data da promulgação da Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96, deveriam ajustar, progressivamente, suas contribuições ao Fundef, conforme estabelece o § 4º do art. 60 do ADCT.

8.2 - determinar ao Ministro da Educação que:

8.2.1 - adote, urgentemente, uma vez que o prazo estabelecido no § 4º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias já está esgotado, as providências necessárias de modo a permitir que a União:

8.2.1.1 - estabeleça, em colaboração com Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 74 da Lei nº 9.394/96 - LDB), o Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino;

8.2.1.2 - passe a calcular anualmente o custo correspondente a esse Padrão Mínimo, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 74 da LDB;

8.2.2 - estabeleça os procedimentos necessários a denunciar aos órgãos competentes o fornecimento de informações falsas ao Censo Escolar, com vistas à imputação das sanções civis e penais cabíveis, conforme estabelece o art. 9º do Decreto nº 2.264/97.

8.3 - recomendar ao Ministério da Educação que adote providências no sentido de ser novamente discutida com o Congresso Nacional a questão do cálculo do valor mínimo nacional por aluno, por meio de projeto de lei ou de medida provisória, de forma a compatibilizar o valor da complementação nacional com as condições financeira da União;

8.4 - alertar à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal para a necessidade de:

8.4.1 definir urgentemente como se procederá aos ajustes das contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Fundef, em vista do prazo fixado no § 4º do art. 60 do ADCT já estar esgotado;

8.4.2 dotar o Censo Escolar de legislação que o contemple em seus vários aspectos, notadamente quanto ao estabelecimento de amparo legal que permita ao Ministério da Educação aplicar sanções administrativas, de modo a coibir a prestação deliberada de informações falsas, a exemplo da faculdade conferida à Fundação IBGE pela legislação relativa ao Plano Nacional de Estatísticas Básicas e Plano Geral de Informações Estatísticas - Lei nº 5.534/68 c/c Decreto nº 73.177/73.

8.5 - encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam:

8.5.1 - ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, por intermédio do Ministro Chefe da Casa Civil, para que seja observado o entendimento contido no subitem 8.1.3 supra;

8.5.2. - ao Senhor Ministro da Educação;

8.5.3 - à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal;

8.5.4 - à Presidência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e aos Senhores Deputados Pedro Wilson e Padre Roque, autores do requerimento de fl. 02.

8.6 - determinar a juntada deste processo às contas da Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação, relativas ao exercício de 1999.

## **9. Ata nº 25/2002 – Plenário**

10. Data da Sessão: 17/07/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Iram Saraiva (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira e o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

11.2 Auditor presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO - Presidente  
IRAM SARAIVA - Ministro-Relator

## **“1 - O FUNDEF E O VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO**

**As concepções de valor mínimo.**

1.1 Muito se discute sobre qual deveria ser o nível ideal de comprometimento do Poder Público com a educação escolar, capaz de garantir os objetivos de pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. As discussões são mais acirradas quando, em vez de simplesmente mensurar gastos já realizados, busca-se estabelecer metas para gastos futuros, traduzidas, não raramente, na fixação de valor mínimo a ser despendido com cada estudante.

1.2 A questão pode ser analisada de diversos ângulos. Do ponto de vista do financiamento da educação, os diferentes conceitos de valor mínimo por aluno derivam basicamente de duas concepções: a de gasto-aluno e a de custo-aluno-qualidade.

1.3 Sob o enfoque de gasto-aluno, o valor mínimo é função das disponibilidades financeiras. Resulta da divisão do montante de recursos disponíveis pelo número de alunos a serem atendidos. O planejamento educacional que toma esse valor como referência tem que lidar com o fato de que a variação no gasto-aluno depende, basicamente, da expectativa de arrecadação, volúvel por natureza. Na eventualidade de uma conjuntura econômica desfavorável, por exemplo, em que a arrecadação de impostos fosse afetada negativamente ao tempo em que subisse o preço dos insumos educacionais, o gasto-aluno diminuiria quando, paradoxalmente, deveria elevar-se, por ficar mais oneroso manter os alunos na escola.

1.4 O conceito de custo-aluno-qualidade, por sua vez, toma como referência não a disponibilidade financeira, e sim o resultado de um levantamento dos custos dos insumos indispensáveis a uma aprendizagem com sucesso (infra-estrutura escolar, salário de professores, etc.), divididos por um número ideal de alunos por turma ou por escola. A vantagem desse modelo é dar ao planejamento educacional uma referência estável, condição necessária para uma gestão mais eficaz. Há determinados compromissos, como os salariais, por exemplo, que, uma vez fixados em determinados patamares, deles não podem retroagir, mesmo que a arrecadação de receitas decresça.

1.5 Obviamente que, em uma ou outra concepção, os valores-referência precisam ser compatibilizados com os recursos arrecadáveis pela União, Estados e Municípios, considerando os percentuais constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Não obstante, as variáveis examinadas sob cada enfoque são distintas, o que leva a números também distintos. O gasto-aluno, enquanto reflexo da ênfase no aspecto econômico, tende a ficar em níveis abaixo do custo-aluno-qualidade.

1.6 Adotado um ou outro valor, o passo seguinte é definir-se a capacidade de atendimento dos sistemas estaduais e municipais de ensino (função dos recursos disponíveis e do público-alvo) e promover-se a redistribuição dos valores que excedam às necessidades mínimas estabelecidas. Sempre que, mesmo com as redistribuições internas, ainda não se alcançar o valor de referência fixado, haverá a necessidade de uma complementação externa de recursos, que no caso do Fundef é feita pela União.

#### **A Emenda 14/96 e a opção pelo custo-aluno-qualidade.**

1.7 No estabelecimento do valor mínimo por aluno, a proposta inicial do Fundef tomava como referência o conceito de gasto-aluno, conforme a proposta de emenda constitucional encaminhado pelo Poder Executivo - PEC 233/96 -, que deu origem à Emenda Constitucional nº 14/96. Procurava-se principalmente corrigir distorções provocadas pela diversidade da capacidade de arrecadação de Estados e Municípios, que levava a uma diferença significativa de gasto por aluno. A preocupação básica era com a distribuição equitativa dos recursos. No Maranhão, por exemplo, o gasto-aluno médio na rede estadual, antes do Fundef, era de R\$ 343,00 ao passo que nas redes municipais, responsáveis pela maioria das matrículas, esse valor não passava de R\$ 88,00. Já em São Paulo, nas redes municipais, diminutas em relação à estadual, o gasto médio era de R\$ 1.165,00.

1.8 Em sua redação final, porém, a Emenda Constitucional nº 14/96 adotou como referência, e introduziu em nosso ordenamento jurídico, o conceito de custo-aluno-qualidade, aplicável tanto à

educação em geral quanto ao Fundef, em particular. Promulgados à mesma época – entre setembro e dezembro de 1996 - foram vários os dispositivos constitucionais e legais a cuidar do tema:

**Art. 211, § 1º, da CF:** “A União (...) exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir (...) padrão mínimo de qualidade do ensino (...)” - redação dada pela EC 14/96;

**Art. 60, §4º, do ADCT:** “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão (...) suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente” – redação dada pela EC 14/96;

**Art. 4º da LDB:** “O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: ... IX – padrões mínimos de qualidade de ensino ...”;

**Art. 74 da LDB:** “A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.”

**Art. 75 da LDB:** “A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

(...)

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade”.

1.9 A definição do que vem a ser o “padrão mínimo de qualidade de ensino”, necessária para, de forma indubitável, associá-lo ao conceito de custo-aluno-qualidade, foi dada na LDB (art. 4º, IX), como sendo “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Esta, portanto, deve ser a referência para as políticas de financiamento da educação.

#### **A necessidade de regulamentação do cálculo do custo-aluno-qualidade.**

1.10 Embora o conceito de padrão mínimo de qualidade de ensino esteja claro na LDB, a expressão monetária de seu valor permanece indefinida, já que ainda não existe o elenco de quais seriam os “insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, necessário para associar custos às respectivas “variedade e quantidade mínimas, por aluno,” desses insumos.

1.11 No pouco que trata do assunto, a legislação limita-se a fixar algumas diretrizes. Assim, no parágrafo único do art. 74 da LDB ficou estabelecido que no cálculo serão consideradas as “variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino”. A Lei do Fundef, por sua vez, estabelece que

a) a distribuição dos recursos do Fundo deverá considerar a diferenciação de custo por aluno, de acordo com os componentes ( art. 2º, § 2º): “I – 1ª a 4ª séries; II – 5ª a 8ª séries; III – estabelecimentos de ensino especial; IV – escolas rurais”;

b) para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão mínimo de qualidade de ensino, serão considerados os seguintes critérios (art. 13):

“I – estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; II – capacitação permanente dos profissionais de educação; III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; IV – complexidade de funcionamento; V – localização e atendimento da clientela; VI – busca do aumento do padrão de qualidade do ensino”.

1.12 Resta evidente, assim, a necessidade de regulamentação desses dispositivos por decreto, para traduzir em nível operacional as diretrizes constantes da lei. O detalhamento por norma de hierarquia inferior tem a vantagem de tornar mais fácil o aprimoramento do cálculo do padrão mínimo de qualidade ao longo do tempo, já que não estará submetido, assim, à complexidade própria do processo legislativo.



### **Fundef: custo-aluno-qualidade na Constituição e gasto-aluno na Lei - disposições conciliáveis?**

1.13 O Fundef é o primeiro programa público de âmbito nacional orientado pelas novas disposições constitucionais de financiamento da educação, advindas com a Emenda 14/96. Provavelmente até mesmo por ser inovador, é que surge aparente conflito entre as normas constitucionais e legais que tratam da definição do valor mínimo anual a ser aplicado por aluno.

1.14 Já se demonstrou que Emenda Constitucional nº 14/96 introduziu na Constituição Federal uma opção clara pelo conceito de custo-aluno-qualidade, tanto como referência para a educação em geral (art. 211, § 1º) quanto para o Fundef, em particular (art. 60, § 4º, do ADCT). Esse conceito é lembrado não só em dispositivos da LDB, mas também no art. 13 da Lei do Fundo, que, combinado com o art. 2º, § 2º, fixa algumas diretrizes para seu cálculo, também já mencionadas (v. itens 1.8 e 1.11).

1.15 Não obstante, o § 1º do art. 6º da mesma Lei segue, com toda a nitidez, a concepção de gasto-aluno, ao estabelecer que o valor mínimo anual por aluno "nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental...".

1.16 Haveria, portanto, conflito entre a norma constitucional (ADCT, art. 60, § 4º) e a norma legal (art. 6º, § 1º), no que diz respeito à definição do valor mínimo a ser garantido por aluno?

1.17 Na verdade não. A aparente antinomia é resolvida pelo fato de que esses dispositivos tratam de valores mínimos distintos e que cumprem duas condições básicas para uma coexistência harmoniosa: têm respaldo constitucional, não sendo uma extrapolação da lei, e têm vigência em momentos que não se sobrepõem no tempo, ou seja, não têm aplicação simultânea.

1.18 De que os valores são distintos as respectivas definições não deixam dúvida. O valor do § 1º do art. 6º da Lei depende de variáveis conjunturais (arrecadação, que depende do desempenho da economia e da eficiência do aparato arrecadador) e populacionais (comportamento da matrícula total), cuja variação independe de mudanças no custo dos insumos necessários a uma aprendizagem com sucesso. Não pode ser o mesmo valor a que se refere o § 4º do art. 60 do ADCT, já que este depende de um conjunto de variáveis que sequer estão definidas, conforme já demonstrado.

1.19 Verificada a distinção dos valores, questão mais sutil é verificar o respaldo constitucional para ambos. No art. 60 do ADCT, que cria o Fundef, a menção a valor mínimo é expressa apenas no § 4º, muito embora fique subjacente a necessidade de um segundo valor-referência, operacionalmente imprescindível para dar eficácia ao Fundo. Senão, vejamos:

1º - em seu desenho constitucional, o Fundef nasceu com uma meta clara a atingir, que contém objetivo ("garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino"), definição de responsáveis ("a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios"), providências necessárias ("ajustarão progressivamente suas contribuições ao Fundo"), e tempo ("em um prazo de cinco anos") - art. 60, § 4º, do ADCT;

2º - o prazo para o alcance da meta é de 5 anos. Nesse período, a eficácia das disposições que instituem o Fundo não ficou suspensa. Há, desde o início de sua implantação, não só a obrigação constitucional de redistribuição de recursos entre cada Estado e seus Municípios, mas também de complementação de recursos pela União, quando necessária; 3º - a complementação da União visa a garantir uma disponibilidade de recursos, por aluno, correspondente a um valor mínimo adotado como parâmetro. Portanto, não se faz cálculo de complementação de recursos sem que se tenha um valor referencial;

4º - se pela Constituição o valor mínimo por aluno baseado na concepção de custo-aluno-qualidade é uma meta para ser alcançada em 5 anos e se a eficácia do Fundo não ficou suspensa nesse tempo,

então há aqui a autorização constitucional para que, nos primeiros cinco anos do Fundef, adote-se como referencial um valor abaixo (ou melhor, diferente) do da meta;

5º - se cumprir a meta significa garantir um valor mínimo baseado no conceito de custo-aluno-qualidade, adotar um valor diferente do da meta significa, obviamente, trabalhar com um valor que não o custo-aluno-qualidade, ou pelo menos que não integralmente o custo-aluno-qualidade (seus 100%);

1.20 Fica claro, portanto, a necessidade de o Fundef ter dois valores como referência: um inicial (art. 6º, § 1º, da lei), necessário para dar eficácia ao Fundo e "alavancar" o ensino fundamental até que se atinja um segundo patamar, correspondente ao valor mínimo definitivo (art. 13 da lei e art. 60, § 4º, do ADCT), a ser alcançado com progressivos ajustes do valor inicial, em um prazo máximo de cinco anos.

1.21 Idealmente, esse valor inicial deveria ser um percentual da meta, o que tornaria os textos constitucional e legal mais harmônicos. Contudo, isso seria impossível: o custo-aluno-qualidade, como já demonstrado, ainda carece de regulamentação. A Lei do Fundo adotou como referência inicial, então, um valor baseado no conceito de gasto-aluno, conceito esse que tem a vantagem de ser objetivo, de definição já consolidada e operacionalmente simples de ser calculado. Dentre as alternativas possíveis, talvez fosse a mais viável, até mesmo pela necessidade de imediata implantação do Fundo.

1.22 Vista a existência de dois valores-parâmetro para o Fundef, ambos com respaldo constitucional e legal, para resolver a aparente antinomia entre as normas que os instituíram também é preciso analisar suas vigências no tempo.

1.24 Logicamente, as normas só serão harmônicas se a obrigação do cumprimento de um dos valores afastar, automaticamente, a compulsoriedade do outro. E, de fato, é o que ocorre no Fundef. Da comparação do valor resultante do § 1º do art. 6º da Lei do Fundef (que por simplificação será chamado de "valor legal") com a do valor advindo do § 4º do art. 60 do ADCT ("valor constitucional") só há três resultados possíveis e, em todos eles, ao findar o prazo de cinco anos dado pela Constituição, o valor constitucional deverá prevalecer, pois:

a) se o valor legal for menor que o constitucional deve prevalecer o segundo, já que o período de carência dado para os entes da Federação se ajustarem à meta fixada terá expirado e, a partir de então, qualquer valor, mesmo que oriundo de uma disposição legal, não poderá derogar um mandamento constitucional com eficácia plena;

b) se o valor legal for igual ao constitucional, hipótese mais que improvável, dada as nítidas diferenças conceituais entre ambos, a discussão não teria sentido prático. Mas, mesmo assim, o valor constitucional é o padrão, já que nas mudanças que o fizerem ficar maior ou menor que o valor legal, é ele que terá observância compulsória, como se vê nas letras "a" e "c"; e, finalmente,

c) se o valor legal for maior que o constitucional, ainda assim o constitucional deve prevalecer como mínimo, já que a lei não pode impor um ônus maior que o instituído pela Constituição.

1.25 Vê-se, pois, que uma vez atingido o prazo de 5 anos dado pela Constituição, é o valor nela estabelecido, correspondente ao conceito de custo-aluno-qualidade, que deve ser o referencial de valor mínimo para o Fundef. A fórmula de cálculo definida no art. 6º, § 1º, da Lei do Fundef perderá, portanto, sua compulsoriedade. Como há prazo certo para que isso ocorra, não é possível vê-la senão como uma disposição transitória. Outra interpretação levaria a uma contradição entre essa norma e a estabelecida no art. 60, §4º do ADCT e no art. 13 da própria Lei.

#### **A urgência da regulamentação das disposições relativas ao custo-aluno-qualidade.**

1.26 Conforme visto, a primeira implicação, para o Fundef, da distinção entre o valor-mínimo-inicial (baseado no conceito gasto-aluno) e o valor-mínimo-meta (correspondente ao conceito custo-aluno-qualidade), é a vigência temporária da fórmula de cálculo contida no § 1º do art. 6º da Lei nº

9.424/96. A segunda, que passa a ser analisada, é a urgência de regulamentação dos vários dispositivos legais e constitucionais que instituem, definem ou usam o conceito de custo-aluno-qualidade. Já se falou sobre a necessidade da regulamentação. Adiou-se até esse ponto a discussão sobre sua urgência, uma vez que, mostradas suas implicações para o Fundef e o prazo fixado pela Constituição, essa conclusão deflui naturalmente.

1.27 De fato, o prazo de cinco anos contados a partir da vigência da Emenda Constitucional nº 14/96 encerra-se em 31 de dezembro de 2001. Até lá, há muito a ser feito. A definição do valor correspondente ao custo-aluno-qualidade exige um consenso mínimo acerca da "variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem", como definido no art. 4º, IX, da LDB.

1.28 A rigor, haveria nesse processo duas etapas: a definição desses padrões qualitativos, sob responsabilidade da União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 74, caput, da LDB) e o cálculo propriamente dito, ou seja, a aferição do custo desse padrão, decorrente do custo dos insumos que o compõe, a ser feito "pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando as variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino" (parágrafo único do mesmo artigo).

1.29 Uma vez conhecido esse custo, a etapa seguinte, também bastante sensível e ainda a ser esclarecida, é a definição de quem vai arcar com a garantia desse valor, ou seja, como serão feitos os ajustes progressivos das contribuições da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ao Fundo, tal como estabelecido no § 4º do art. 60 do ADCT.

1.30 Há, assim, muito o que discutir, considerando-se que até o momento não se tem, sequer, a definição das variáveis associadas à qualidade de ensino. O pouco que vem sendo feito nesse sentido materializa-se, principalmente, nas discussões em torno do Plano Nacional de Educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal ("a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual..."), e no art. 87, § 1º, da LDB ("a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes..."). A proposta que o Executivo encaminhou ao Congresso originou o Projeto de Lei nº 4.173/98, ainda em tramitação. Em sessão de 09.12.99 a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados aprovou o Plano, nos termos do Parecer do Relator.

1.31 A exposição de motivos que acompanha a proposta do Executivo faz questão de registrar a existência de diversas "inovações que, pelo seu alcance, são dignas de destaque", entre elas "o estabelecimento de padrões mínimos para o funcionamento da escola;" (E.M-MEC nº 221, de 16.12.97). No que se refere a esses padrões, a versão final aprovada pela Comissão de Educação estabelece como meta, sob responsabilidade conjunta da União e demais entes da federação:

"4. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo: a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente;b) instalações sanitárias e para higiene;c) espaço para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar;d) adaptação dos edifícios escolares para os alunos portadores de necessidades especiais;e) atualização e ampliação do acervo para bibliotecas; f) mobiliário, equipamentos e material pedagógico; i) telefone e serviço de reprodução de textos;j) informática e equipamento multimídia para o ensino.

5. A partir do segundo ano da vigência deste plano, somente autorizar a construção e funcionamento de escolas que atendam aos requisitos de infra-estrutura definidos.

6. Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas atendam aos itens de "a" a "d" e, em dez anos, a totalidade dos itens".

1.32 O Plano, portanto, não atende à definição do padrão mínimo de qualidade de ensino, tal como definido na LDB, já que se atém a padrões de infra-estrutura física das escolas. Além disso, a urgência de definição do custo-aluno-qualidade talvez não seja compatível com o tempo requerido para a tramitação do PNE, dada a abrangência das discussões necessárias para a confecção desse

Plano. Note-se que o PNE busca definir, para cada grau e modalidade de ensino, um conjunto de diretrizes e metas que possam orientar e balizar a política educacional do país por longo prazo –10 anos - o que certamente envolverá discussões e debates com diversos segmentos da sociedade.

1.33 Ademais, a definição dos parâmetros qualitativos para a educação e o levantamento de seus custos pode prescindir do PNE. As metas 5 e 6 do Plano são, de fato, inovadoras. Mas a meta 4, que é a única relacionada à definição de padrões, a rigor já se encontra prevista na legislação específica, que estabelece: responsáveis -"

A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo..." (art. 74 da LDB);

diretrizes –deverá ser "capaz de assegurar ensino de qualidade" (Art. 74 da LDB); deverá ser diferenciado de acordo com os seguintes componentes: "I - 1ª a 4ª séries; II - 5ª a 8ª séries; III – estabelecimentos de ensino especial; IV - escolas rurais " (art. 2º, § 2º, da Lei do Fundef); "será calculado ... considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino" (art. 74 da LDB); e prazo -"

será calculado ... ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente" (art. 74 da LDB).

1.35 Vê-se, assim, que a definição dos parâmetros qualitativos para a educação e o levantamento de seus custos, notadamente no que se refere ao ensino fundamental, não depende do processo de discussão do PNE. Na realidade, a exigibilidade e a urgência de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade do ensino já decorrem de vários dispositivos legais.

## **CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO**

### **Oficina de Custo Aluno Qualidade II**

**Período:** 5 e 6 de agosto de 2003

**Local:** Ação Educativa (rua General Jardim, 660, São Paulo, tel. (11) 3151-2333)

#### **Apresentação**

O financiamento e a qualidade da educação são temas que vêm sendo tratados em diversos fóruns no país. O Custo Aluno Qualidade (CAQ), que articula essas duas temáticas, é um desafio prioritário para as organizações que atuam na área educacional. Apesar de constar em inúmeros documentos legais como a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei do Fundef e o Plano Nacional de Educação (PNE), o conceito de CAQ permanece indefinido, bem como seu valor. Vale lembrar que, segundo o § 4º do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o prazo para definição do CAQ expirou em 12/09/2001.

Nesse sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, articulação que reúne mais de cem organizações do campo educacional, deflagrou em 2002 um processo de discussão, sistematização e síntese sobre o tema. Em novembro do ano passado, a Campanha realizou em São Paulo a primeira oficina sobre Custo Aluno Qualidade e em janeiro de 2003, promoveu um seminário durante o Fórum Mundial da Educação, em Porto Alegre.

Em continuação a esse processo, a Campanha realizará nos dias 5 e 6 de agosto, das 9 às 18h, a segunda oficina sobre Custo Aluno Qualidade. O evento reunirá um grupo de especialistas, lideranças da sociedade civil e autoridades governamentais da área educacional para discutir o desafio de construção e efetivação do CAQ. Ao final desse processo, a Campanha pretende encaminhar um documento às autoridades educacionais em âmbito federal, tanto do poder executivo quanto do legislativo, contendo propostas sobre o CAQ.

#### **Objetivos da Oficina CAQ II**

- Pactuar entre os/as participantes quais elementos devem ser considerados na definição de qualidade em educação, que referencie a proposta de CAQ da Campanha;
- Conhecer como alguns municípios e estados vêm trabalhando o custo-aluno realizado e discutir os processos em desenvolvimento no MEC e no INEP referentes ao Custo Aluno Qualidade;
- Definir estratégias de ação conjunta no âmbito da Campanha para a implementação da proposta de CAQ.

## **Programação**

### **Dia 5/8/2003 – A QUALIDADE QUE ALMEJAMOS**

9h Dinâmica de entrada (vínculos e sentidos)

LEITURA DE IMAGENS – Distribuir cópias de imagens do pintor René Magritte pelo espaço de trabalho.

- 1- Observação e escolha da imagem que mais chamou atenção. 5'
- 2- Conversa entre os/as participantes a partir da escolha comum. 5'
- 3- Que relação pode ser criada entre a imagem e o sentido de qualidade na minha vida? 10'
- 4- Socialização – cada grupo diante da imagem que escolheu, teve alguns comentários (em pé e com circulação) 15'
- 5- Roda de Apresentação – Crachás distribuídos aleatoriamente, cada pessoa apresenta a outra, dizendo o Nome/Organização/Cidade. (É uma oportunidade de contato, aperto de mãos, abraço ou qualquer outro gesto de boas vindas). 10'

**Obs. Questão de tempo, seria necessário 45' para um momento importante e exige um time, mesmo que bem cronometrado, para ser vivenciado e facilitar uma primeira colheita de sentidos e vínculos. Temos que considerar que é um desafio começar exatamente às 9 horas. Sugiro esticar um pouquinho o horário do almoço, e encerrar às 18:30h.**

9h20 Para entrar na Roda

- o CAQ na Campanha – por quê?
- os principais pontos da oficina 1
- os objetivos da oficina 2

9h40 Resultados da Pesquisa Nacional sobre Qualidade desenvolvida pela Campanha  
Debate

10h15 Intervalo

10h30 O conceito de qualidade: diferentes contribuições e olhares – painel I

- Maria Malta Campos (Fundação Carlos Chagas) – *Qualidade: um conceito em disputa*
- Elie Ghanem (Ação Educativa) – *Participação e diversidade de atores sociais*
- Eliane Cavalleiro (USP) – *Qualidade, educação e desigualdades de raça e gênero*

➤ Ligia Benigno (MST) - *Qualidade educacional no mundo rural: educação do campo*

Coordenação: Juçara Dutra (CNTE)

Debate

### **Almoço**

14h Dinâmica

Imagem da Frase - Reunir algumas frases colocadas no painel da manhã (pode ser os temas),

registrar em tarjetas e distribuir formando grupos que vão de forma simbólica criar uma imagem

que tenha a ver com a frase.

14h15 O conceito de qualidade: diferentes contribuições e olhares - painel II

➤ Apresentação do vídeo *Além da Louisa: culturas juvenis, presentes!*

➤ Weber Lopes - *núcleo cultural Força Ativa/ grupo Educação Ritmo Rua*

➤ Idevaldo Bodião (UFCE) - *Qualidade na rede pública de Fortaleza*

➤ João Monlevade - *Qualidade em educação. Que qualidade?*

Coordenação: Rita Coelho (UNCME)

Debate

15h45 Intervalo

16h Cumbucas (trabalho em grupo) - roteiro

17h Apresentação dos grupos - Nossos referenciais de qualidade (visualização - tarjetas ou cartazes)

18h Fechamento

- Convidar o grupo para uma dança de celebração do dia de trabalho, pode ser uma ciranda.

- Podemos também convidar alguém do grupo para declamar ou improvisar uma fala poética.

### **Dia 6/8/2003 - A QUALIDADE E O CAO**

9h Dinâmica - Escuta e aquecimento mental

- Reunir o grupo em círculo (em pé ou sentado)

- Convidar o grupo para iniciar os trabalhos criando sintonias com desafios deste lugar e de vários outros e sobretudo para alimentar o nosso "querer ver" uma proposta da campanha sobre o CAO, através de um olhar forte e poético.

- Leitura e audição da música Zumbi - Jorge Bem

Obs. **Levarei a letra para digitar e fazer cópias**

9h15 O custo-aluno-realizado em municípios e estados (como está sendo traduzido esse custo-aluno em condições de melhoria da educação)

- Lizeu Mazzioni -coordenador do gabinete da senadora Ideli Salvati e ex-secretário de educação de Chapecó
- Marina Palhares - Secretária de Educação do Município de São Carlos
- Sérgio Roberto - Secretário de Políticas Educacionais do Acre
- Augusto Guto - Secretário de Educação de Aracati (CE)
- Cida Perez - Secretária de Educação de São Paulo

Coordenação: Adeum Sauer (UNDIME)

Debate

11h Intervalo

11h15 Metodologias para a construção do Custo Aluno Qualidade: o direito à educação de qualidade como política universal

- Marcelino Rezende (INEP)
- Francisco Chagas (MEC)
- Jorge Abrahão (IPEA)
- Lisete Arelaro (USP)

Coordenação: Alexandre Arrais (Action Aid)

### **13h15 Almoço**

(Sugestão - 10') Anti estresse - Movimentos corporais

14h30 A estratégia de implementação e a negociação política do CAQ - João Monlevade

Coordenação: Raimundo Brito (CEDECA)

15h Cumbucas (Trabalho em grupo) - qualidade e custo  
E agora, José? E agora, Maria? Próximos passos da Campanha referente ao CAQ

16h15 Intervalo

16h30 Apresentação dos grupos - Definição de pactos

17h40 Avaliação

Dinâmica de Fechamento - Dança Africana de agradecimento 5'





## Tarde

14h15 – Dinâmica – Entrevista descontinua – aquecimento criativo para descontração

14h30 - As metas da Campanha

14h 45 - O processo de elaboração dos Planos Municipais e Estaduais de educação: situação atual e os desafios para a participação da sociedade.

- Os Planos Estaduais - Vital Didonet – assessor do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed)
- Os Planos Municipais - João Monlevade – Assessor do Senado
- Informes dos Comitês Estaduais
- Debate

15h45 – Intervalo

16h – Trabalho em grupo – O que estamos chamando dos processos participativos?

8/8/2003

## Manhã

*Cumprimento e/ou vários pontos do corpo*

9h – Dinâmica – Ante estresse – fazendo reservas para o trabalho do último dia.

9h45 - Compartilhando informações – Painéis dinâmicos

- A derrubada dos vetos
- O cumprimento da Lei do Fundef
- Reforma Tributária
- CAQ – A Pesquisa Nacional sobre qualidade

Cochicho e debate

10h45 - Intervalo

11h – O desafio do trabalho em rede – estratégias da Campanha:

- comunicação
- pesquisa
- advocacy
- lobby
- mobilização

13h – Almoço

## Tarde

14h30 – Trabalho em Grupo

- Sobre as metas
- Sobre as estratégias da Campanha

16h – Intervalo

16h15 – Apresentação dos trabalhos em grupos

17h – Pactos da Campanha

17h30 – Avaliação da Oficina

17h45 – Dinâmica de encerramento

Retomar as fitas – Num espaço físico previamente definido, cada pessoa deverá deixar sua fita num lugar, buscando apoio, amarrações, vínculos – (música a Ponte)

Leitura do poema sobre a importância de cada um (ver com Denise)





**PESQUISA**

**QUALIDADE DA  
EDUCAÇÃO NA ESCOLA**

**PRINCIPAIS RESULTADOS**

**JUNHO/ 2003**

**CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO - CRITERIUM ASSESSORIA PESQUISA**

# **I - INTRODUÇÃO**

## OBJETIVOS

Esta pesquisa teve como objetivo principal conhecer o que a comunidade escolar - alunos, seus responsáveis, professores, diretores e funcionários - entende por uma Escola de Qualidade.

Para tanto investigou as características de uma boa escola, da ideal e as que faltam na atual. Preocupou-se também em saber qual foi o dia mais feliz lá vivenciado.

Aprofundou-se um pouco mais com os alunos descobrindo suas sensações em relação à escola e à aula. Com os responsáveis, revelando o tipo de envolvimento que gostariam de ter com a escola de seu filho e com os trabalhadores da educação, os aspectos que poderiam tornar seu trabalho mais satisfatório.

## UNIVERSO, METODOLOGIA E AMOSTRA

Em 9 de abril de 2003, por ocasião da realização da Maior Aula do Mundo, seus participantes foram convidados - em nome da Campanha Nacional pelo Direito à Educação - a responder, através de auto-preenchimento, um questionário estruturado sobre "Qualidade da Educação na Escola".

Portanto, alunos, seus responsáveis, professores, diretores e funcionários de várias escolas da rede oficial de ensino público (municipais e estaduais) do Brasil foram consultados e puderam dar sua opinião. O período de preenchimento dos formulários acabou sendo estendido até 15/04.

De cerca de 30.000 formulários distribuídos, 6.050 (20%) retornaram à CNDE, recolhidos por diferentes parceiros da Campanha. Destes, foram trabalhados os 5.122 entregues até 25/04 (84,7% dos devolvidos à CNDE). Após a exclusão dos questionários que não eram de respondentes vinculados à rede oficial de ensino público e da crítica do preenchimento, a Criterium selecionou para processamento 3.538 formulários (58,5% dos devolvidos).



Portanto a amostra é composta por 3.538 formulários, provenientes de 100 cidades, de 18 UFs, das 5 macro-regiões do país: 2.292 alunos, 573 professores, 264 funcionários, 122 diretores e 288 de responsáveis.

Decorrentes desses números, as margens de erro estimadas são:  $\pm 2,1$  pontos percentuais para os resultados dos alunos;  $\pm 4,2$  para professores;  $\pm 6,2$  para funcionários;  $\pm 5,9$  para responsáveis e  $\pm 9,1$  pontos para diretores, sempre com intervalos de confiança de 95%.

Vale ressaltar que as tabelas com as respostas dos alunos possuem duas bases: 2.292 para perguntas fechadas e 1.233 para perguntas abertas (m.e.  $\pm 2,8$  pp).

Devido à metodologia adotada - auto-preenchimento - é importante lembrar que:

- As margens de erro rigorosamente não se aplicam, mas ainda assim devem ser observadas para a leitura dos resultados, evitando inferências indevidas;
- os resultados revelam antes a opinião daqueles que se dispuseram a preencher e entregar o formulário do que a opinião do conjunto dos públicos investigados;
- internamente a cada segmento (alunos, responsáveis, professores, diretores e funcionários) as entrevistas foram ponderadas de forma a reequilibrar sua proporção real por macro-região (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste), segundo dados do INEP (2002).

## EQUIPES RESPONSÁVEIS

**Criterion:** Marisol Recamán e Gustavo Venturi (coordenação geral), Mila De Franco (supervisão e análise), Thaís Bastos e Silvana Dan (assistentes) e Rita Dias (processamento).

**CNDE:** Camilla Croso Silva (coordenação geral), Simone Dias (coordenação de comunicação), Michelle Ohl e Fernanda Sucupira (assistentes).

## II - PERFIL

## ALUNOS

Os alunos que responderam à pesquisa são principalmente do *sexo feminino* (59%, chegando a 61% entre aqueles da região norte) enquanto 39% são do masculino (subindo para 42% e 45% entre os da região centro-oeste e sul, respectivamente).

Possuem em *média 16 anos*. Mais especificamente, 41% possuem entre 7 e 14 anos, 39% entre 15 e 17 anos e 18% 18 anos ou mais. Metade dos respondentes possui até 15 anos (mediana).

A maior parte (55%) *está cursando o Ensino Fundamental* - sendo 7% o Fundamental I (alcançando 19% entre os respondentes da região norte) e 48% o II (chegando a 62% e 69% entre os da região norte e sul, na ordem) - enquanto 41% estão no *Ensino Médio* (subindo para 53% e 60% entre os da região nordeste e centro-oeste, respectivamente). Maior parcela provém de escola estadual (66%).

Os dados indicam que a família dos alunos possui uma *renda mensal média* de R\$ 771,51; o equivalente a 3,9 salários mínimos, sendo 27% até 2 S.M., 26% mais de 2 a 5 S.M. e 12% mais de 5 S.M. Metade declara uma renda de R\$ 500,00 (mediana). Vale ressaltar que cerca de um terço dos alunos respondentes (35%) não informou o valor.

A grande maioria (82%) *ainda não faz parte da população economicamente ativa*, portanto só estuda, enquanto 17% *estudam e já trabalham* (com maior ênfase entre os alunos do centro-oeste, 30%, onde a maioria dos respondentes já cursa o ensino médio).

Metade (51%) afirma ter *ascendência afrobrasileira* (fato mais comum entre os estudantes do nordeste e do norte); 26% só branca (especialmente entre os respondentes do sudeste - 36% e do sul -43%) e 11% branca, negra e índia, dentre as mais citadas.

## PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

A grande maioria dos trabalhadores da educação participantes da pesquisa é do *sexo feminino* (81% entre os professores, 74% entre os diretores e 77% entre os funcionários); os homens são minoria (14% entre os professores, 22% entre os diretores e 18% entre os funcionários).

Estão na *faixa etária* dos 40 anos; detalhando melhor, os professores possuem em média 39 anos; os diretores 43 e os funcionários 39 anos.

Os professores e diretores possuem *escolaridade* Superior básica (54% entre os professores e 31% entre os diretores) ou pós-graduação (com maior ênfase entre os diretores 67% do que entre os professores - 40%). Entre os funcionários, 22% cursaram o Ensino Fundamental, 36% o Médio e 40% Superior ou Pós.

Os diretores perfazem, em média, uma *renda familiar mensal* de R\$ 2.424,44 ou 12,1 salários mínimos (mediana: R\$ 2.000, atingindo R\$ 2.350 entre os do sul/sudeste); os professores de R\$ 1.882,37 ou 9,4 S.M. (mediana: R\$ 1.500, chegando a R\$ 2.000 entre os do sudeste) e os funcionários R\$ 1.154,01 ou 5,8 S.M. (mediana: R\$ 700,00, subindo para R\$ 1.000 entre os do sul/sudeste).

Quanto à ascendência racial, grande parcela descende só de brancos (41% dos professores, 28% dos diretores e dos funcionários); de afrobrasileiros (27%, 28% e 47%, respectivamente) e brancos, negros e índios (22%, 27% e 14%, na ordem).

## PAIS OU RESPONSÁVEIS

A maioria absoluta dos pais ou responsáveis (80%) participantes da consulta é do *sexo feminino*, apenas 17% são do masculino. Possuem em média 39 anos (mediana: 38 anos).

A maior parte (50%)  *cursou o Ensino Fundamental I*, enquanto 32% o Médio e 13% Superior ou Pós-graduação.

Quase dois terços (62%)  *fazem parte da PEA*, sendo que 47% estão trabalhando e 15% estão desempregados; enquanto um pouco mais de um terço (36%) não estão inseridos no mercado de trabalho, constituindo-se basicamente de donas de casa (28%).

A *renda familiar mensal* apresenta valores semelhantes aos dos alunos: média R\$ 646,4 (2,7 salários mínimos) e mediana R\$ 432,00 (1,8 SM).

Os dados indicam que 32% possuem  *ascendentes brancos*, 26% brancos e negros e 16% brancos, negros e índios.

# **III - DIA MAIS FELIZ NA ESCOLA**

## ALUNOS

O dia mais feliz na escola, para os alunos participantes da pesquisa, refere-se principalmente ao *1º dia de aula ou seu recomeço* (18% das menções, com maior ênfase entre as meninas e os mais jovens) e à *aprovação de ano ou conclusão de curso* (15%, especialmente entre os estudantes das regiões sul e norte).

São também lembrados como bons momentos aqueles relacionados de alguma forma à idéia de lazer/esporte/cultura, como a *participação em festas comemorativas ou confraternizações* (12%, principalmente entre as meninas, os com menor renda familiar e os do centro-oeste); *em campeonatos, olimpíadas, gincanas e torneios* (9%, em especial entre os meninos); *em passeios, visitas* (8%, com maior ênfase entre os com renda familiar mais alta e os da região sudeste) e em *mostras, exposições, feiras* (7%, especialmente entre as meninas, os da 8ª. série, os do 3º. colegial e os da região sul).

Além dessas, são recordadas situações específicas ligadas ao *aprendizado, conhecimento, ensino* (7%); *à obtenção de boas notas, bom desempenho escolar* (6%); *de vaga naquela escola* (6%) *ou a alguma aula em especial* (5%).

Vale ressaltar que 7% das respostas informam que *até agora não houve nenhum dia feliz*, em oposição aos 4% delas que apontam que *todos os dias são/foram felizes*.

## PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

As maiores alegrias proporcionadas no ambiente de trabalho estão basicamente relacionadas ao seu desempenho; ou seja, acontecem quando *o profissional vê o resultado, o fruto de sua atuação, seu trabalho reconhecido, experimenta a sensação de dever cumprido* (13% das citações dos diretores, 26% dos professores e 11% dos funcionários) e *progressos na carreira profissional* (7%, 12%, 24%). E também quando ocorrem *confraternizações, festas, comemorações de datas especiais* (12%, 12%, 13% respectivamente) e a *participação, envolvimento de todos nas atividades, na vida escolar* (principalmente entre os diretores - 21% e professores - 13%).

São boas também as recordações relacionadas ao *1º dia ou recomeço das aulas* (especialmente entre os professores- 15% e entre os funcionários - 21%); *ao aprendizado, ao conhecimento* (com destaque entre os mestres - 10%) e a *processos eletivos diretos* (com ênfase entre os diretores - 21%).

Várias respostas registram que todos os dias são/foram felizes (mais entre os funcionários - 18%, do que entre os diretores e professores 8% em cada).



## PAIS/RESPONSÁVEIS

### (MAIOR ALEGRIA DADA PELA ESCOLA)

Uma das alegrias que a escola proporciona aos responsáveis pelos alunos está relacionada à *aprendizagem, ao progresso ao desenvolvimento intelectual da criança* (21% das menções). Esta felicidade é mais forte entre as mulheres (22%) que entre os homens (16%); os mais jovens (crescendo conforme diminui a faixa etária), os pais da região sul/sudeste (31%) e entre os que não pertencem à PEA (26%, contra 18% entre os da PEA).

Também é fonte de alegria a *participação dos responsáveis na escola* (17%); motivo mais expressivo entre os homens (23%) do que entre as mulheres (16%), os mais velhos (crescendo conforme aumenta a faixa etária) e os com ascendência indígena (23%). É curioso notar a diferença de participação por sexo: a presença das mulheres é mais expressiva em comemorações, eventos, festas e gincanas (10% contra 6% entre os homens) enquanto entre os homens é maior quando há a possibilidade de tomar parte na gestão escolar (13% em oposição a 3% no sexo oposto).

São também motivos de prazer a *qualidade e/ou dedicação dos que trabalham com educação* (16%); além da *qualidade do ensino* (12%) e da *obtenção de vaga, de matrícula* (9%, mais forte entre os responsáveis por alunos de escola municipal - 14% do que da estadual - 6%; os com renda familiar até 2 SM - 16%; os da região norte/centro-oeste - 18% e entre os com ascendência branca e negra - 15%).

Algumas respostas registram a *satisfação em ver os filhos estudando, tendo oportunidade de estudar* (8%, sendo mais expressiva entre os com escolaridade fundamental e os com ascendência branca, negra e índia), com o fato dos *filhos estudarem na mesma escola que os pais estudaram* (7%); com o *bom desempenho escolar, boas notas* (7%); à *aprovação/conclusão de grau* (7%) e à *distribuição de benefícios* (como uniforme, material escolar, merenda, transporte - 5%) dentre os motivos mais citados.

## IV - ESCOLA IDEAL

Existe consenso entre os participantes da pesquisa, quando espontaneamente opinam como seria uma escola ideal. Ela tem que principalmente ter *boas condições de infra-estrutura e equipamentos, uma equipe profissional de qualidade aliada a um bom projeto pedagógico, garantir benefícios sociais aos alunos, adotar gestão democrática e garantir um clima sadio, com afetividade e respeito mútuo.*

## ALUNOS

Imaginada pelo estudante, ela deveria ter boas *instalações e equipamentos* (47% das citações, especialmente entre os alunos da região nordeste e das escolas municipais) tanto *internas* (28%, tipo espaços amplos, claros, informatizados etc.) quanto *externas* (25%, quadras, recreio grande, arborização etc.). Complementando-as com um *bom laboratório* (26%, com ênfase entre os do sudeste e das estaduais) e *uma biblioteca atualizada e completa* (10%, principalmente entre os do centro-oeste e das estaduais).

Este colégio, também não poderia deixar de ter *profissionais capacitados, atualizados, alegres e pacientes* (42%, com maior ênfase no sudeste - 47% e nordeste - 48%); *um bom método de ensino/bom projeto pedagógico* (25%, principalmente no sul - 38%, centro-oeste - 34% e nas escolas estaduais - 29%).

Os alunos também sonham idealmente com o *recebimento de benefícios, como material escolar, merenda, transporte e uniforme* (23%, com destaque no nordeste - 27%, centro-oeste - 33% e nas municipais - 26%); com *colegas motivados, interessados em aprender* (17%, em especial no nordeste - 22%); com um *ambiente escolar onde bons sentimentos e afetividade - tipo respeito mútuo, união, igualdade - estejam presentes* (17%); onde ocorram *aulas e cursos extra-curriculares* (12%) e onde seja ministrado um *ensino de qualidade* (12%); dentre outras citações.

Ressalte-se que 4% das menções registram que a escola que eles estão atualmente é a ideal.

## PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Na opinião dos funcionários escolares ela deveria possuir alguns itens fundamentais, indispensáveis, tais como: *profissionais capacitados e comprometidos com o aprendizado* (49% das respostas dos diretores, 42% dos professores e 40% dos funcionários); *boas condições de infra-estrutura*, mais especificamente instalações e equipamentos (41%, 35%, 25% respectivamente), *bons laboratórios* (26%, 19%,12%) e *biblioteca* (12%, 11%, 8%); além de *um projeto pedagógico de qualidade* (31%, 31%, 19%) e *gestão democrática* (29%, 25%, 17%).

Acrescentam ainda neste projeto ideal *aspectos atitudinais, afetivos*, tais como alegria, respeito mútuo, compromisso, união, carinho (28%, 27%, 27%) e *benefícios sociais aos alunos* (24%, 27%,20%) e dentre os mais citados.

## PAIS/RESPONSÁVEIS

Os pais desejam *profissionais das várias áreas capacitados e qualificados* (39%); *boas instalações escolares, com equipamentos adequados* (30%); *bons laboratórios* (14%) e *biblioteca* (11%); *um projeto pedagógico atual, crítico, motivador* (22%); além do *fornecimento de benefícios sociais aos alunos* (20%, principalmente a merenda) e *gestão democrática para as principais decisões* (12%).

Vale registrar que 7% das respostas expressam que a escola que o filho está atualmente é a ideal.

## V - UMA BOA ESCOLA E A ESCOLA ATUAL

Após menção espontânea, foi solicitado a todos que efetuassem um ranking com algumas características - relacionadas no questionário - de uma boa escola. As respostas, agora estimuladas, reforçam os aspectos anteriores considerados ideais.

E logo em seguida, foi pedido que apontassem o que falta no estabelecimento a que estão vinculados atualmente; ou seja, que fizessem um exercício de reflexão partindo do ideal para o real.

As respostas sinalizam que o real ainda está longe do ideal, uma vez que são citadas - quase que na mesma seqüência - como ausentes as características valorizadas.

### ALUNOS

Essa escola de qualidade deveria principalmente possuir *biblioteca, laboratórios, computadores e equipamentos* (61% valorizam, mas 45% apontam sua falta) e um *prédio escolar bonito, acolhedor, agradável, limpo, em bom estado, espaçoso, rodeado de luz e árvores* (54% dão importância e 37% reclamam da ausência).

Deveria contar com uma *equipe de profissionais motivados, com boa vontade, dispostos, alegres e bem humorados* (45% e 29%, respectivamente); além de *fornecer aos estudantes material didático, alimentação, transporte e vestuário* (45% e 36%, na ordem).

Deveria também fazer com que os *alunos aprendessem e sentissem sempre vontade de aprender mais* (37% e 28%); *todos fossem tratados bem, igualmente, sem discriminação, proporcionando dessa forma, um bom ambiente de convívio, estudo e trabalho* (35% e 23%) e que fosse adotada a *gestão democrática*, valorizando a participação de todos nas decisões importantes da escola (35% e 24%).

As respostas ainda registram que os estudantes estão insatisfeitos quanto à *ausência ou pequeno número de festas, gincanas, shows, passeios e outras atividades culturais* (34%) e de *atividades esportivas* (26%); além de *não se sentirem preparados para cursar uma faculdade* (32%) e *para ingressar no mundo do trabalho* (30%).

## PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Os educadores têm opiniões bem parecidas tanto no que se refere às principais características de uma escola de qualidade quanto às que faltam para que ela se torne ideal.

Acreditam que uma boa escola deva adotar um conjunto de medidas básicas, tais como: *boa formação, atualização, estágios aos trabalhadores* (66% das menções dos professores, 60% dos diretores e 57% dos funcionários); *boa remuneração e condição de trabalho* (61% entre os mestres, 53% entre os diretores e 61% entre os funcionários); *gestão democrática* (56%, 69% e 54%, respectivamente); *bom projeto pedagógico* (54%, 64% e 50%, na ordem) e *uma boa equipe de profissionais* (51%, 64% e 57%).

Além dessas principais qualidades, ressaltam também a importância de *fazer com que os alunos aprendam e sintam sempre vontade de aprender mais* (40% no 1º. Grupo, 49% no 2º. e 41% no 3º.); *de um prédio escolar agradável, em bom estado e acolhedor* (42%, 42% e 38%) e *de bom tratamento a todos, com igualdade, sem discriminação* (37%, 26% e 43%).

Mas quando os trabalhadores da educação analisam a situação escolar atual, apontam *a baixa remuneração* (50% das citações dos professores, 52% dos diretores e 49% dos funcionários); *a falta de uma boa biblioteca, laboratórios, computadores e equipamentos* (34%, 46%, 29%); *a ausência de cursos de especialização, atualização* (28%, 29%, 30%); *o estado insatisfatório dos prédios escolares* (28%, 25%, 25%); *a lotação das classes* (34%, 21%, 28%) e *a falta de benefícios sociais aos alunos* (material didático, merenda, uniforme e transporte - 24%, 28%, 19%), dentre as principais.

## PAIS/RESPONSÁVEIS

Os responsáveis detalham melhor seus desejos quando estimulados e salientam que uma boa escola deveria primeiramente fornecer insumos para os trabalhadores da educação, através de *bons salários e condições de trabalho* (41%); *de cursos de formação, atualização, especialização* (40%) e *de uma equipe de profissionais motivados* (41%).

Eles ressaltam também a necessidade de garantir boas condições de infraestrutura, materializadas através de um *prédio escolar agradável, limpo, conservado* (38%), *de uma biblioteca, laboratórios, computadores e equipamentos* (38%) e *do fornecimento de material didático, merenda, transporte e uniforme* (35%), dentre outras citações.

Além de valorizar a *gestão democrática* (35%) e o *aprendizado constante e progressivo* (35%).

Por outro lado, observam que vários desses itens deixam a desejar na escola que seus filhos estão freqüentando: 34% das respostas registram o problema da *baixa remuneração dos profissionais escolares*; 27% a *ausência de bons equipamentos escolares*; 22% o *estado insatisfatório dos prédios escolares*; 22% o *número elevado de alunos por classe* e 21% o *não recebimento de alguns benefícios* que podem colaborar com a permanência da criança na escola.

Assim como os alunos, eles também mostram-se preocupados com o fato da escola atual *não estar preparando devidamente os alunos para ingressar numa faculdade* (23%) ou *no mercado de trabalho* (24%).



## **VI - PERCEPÇÕES DA VIVÊNCIA ESCOLAR**

## ALUNOS

A grande maioria (87%) dos estudantes participantes da pesquisa revela que *gosta de ir à escola*, sendo que 58% "muito" e 29% "um pouco". Apenas 2% "não gostam" e 9% são "indiferentes".

Os que "*gostam muito*" estão principalmente entre as meninas (62% contra 52% entre os meninos); os mais jovens (82% contra 61% entre os mais velhos); os que estão cursando até a 4ª. série do Ensino Fundamental (85% em oposição a 58% do 3º. ano do ensino médio); os alunos de escolas municipais (61% em contraste com 56% das estaduais); os que ainda não fazem parte da PEA - portanto só estudam (59% e 51% PEA) os com menor renda familiar (65% até 2SM, caindo para 50% entre os com mais de 4SM) e entre os das regiões norte (71%) e nordeste (65%).

Este gosto pela vida escolar é reforçado quando se apresentam aos alunos 8 pares de possibilidades de sensações positivas e negativas para que ele diga qual delas a aula lhe desperta. De um modo geral, a maioria relaciona a aula a sensações boas.

Portanto, quando se fala em "aula", a sensação que vem a cabeça do aluno é de algo *interessante* (68%), *atual* (62%), *alegre*(62%), *prazeroso* (61%) e *onde se aprende muito* (61%). Além da sensação de *segurança* (51%), *de algo voltado para o futuro* (50%) e *de algo gostoso* (47%).

Novamente, as sensações positivas em relação à aula são mais presentes entre as meninas; os mais novos - os pertencentes à primeira faixa etária (7 a 10 anos); os alunos de escola municipal; os que estão cursando o ensino Fundamental I; os que ainda não participam do mercado de trabalho e entre os com renda familiar mais baixa. Os dados mostram que o grau de satisfação vai caindo gradativamente conforme aumenta a faixa etária, a escolaridade e a renda familiar.

Vale ressaltar que por volta de um terço (30%) não respondeu a esta questão.

Apesar desse contentamento com a aula, grande parte ressalta (49%) que *gostaria que ela mudasse* (em oposição aos 21% que consideram que "está bom do jeito que está" e 30% que "não responderam"), oferecendo algumas pistas quando informam que os melhores momentos vivenciados na escola foram *em atividades fora da sala de aula* (46%, índice que cresce conforme diminui a faixa etária, aumenta a renda familiar e entre os que estão cursando a 8ª. série - 53% - e o 3º. colegial - 48%), enquanto *37% afirmam que foram dentro da sala*.

## VII - TRABALHANDO COM SATISFAÇÃO

## PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Alguns aspectos da escola foram apontados como passíveis de mudanças para que o trabalho dos educadores se tornasse mais satisfatório.

Várias respostas referem-se à *melhoria dos salários* (70% entre os diretores, 65% professores, 70% funcionários. Reivindicação mais presente entre os trabalhadores em escolas estaduais e funcionários com menor renda familiar), enquanto outras a uma *maior participação dos pais/da comunidade* (especialmente entre os professores- 52% e diretores - 65% e entre os funcionários de escolas estaduais).

São mencionadas também a *necessidade da destinação de um tempo para o planejamento e trabalho em equipe* (40%, diretores, 34% professores, 24% funcionários, mais expressiva entre as mulheres do que entre os homens e os funcionários da rede estadual); assim como a *melhoria das instalações e equipamentos escolares* (40%, 30%, 28%, índice que cresce nos mesmos grupos da citação anterior); a *necessidade da formação em serviço* (40%, 26%, 29%, com mais ênfase entre os homens, os diretores e os com maior renda); *reuniões, encontros entre todos os trabalhadores da escola* (24%, 27%, 26%, mais expressivo entre as mulheres do que entre os homens e entre os mais velhos) e *mudanças no sistema de avaliação, aprovação* (33%, 29%, 15%, principalmente entre as mulheres, os mais velhos e os mais escolarizados), dentre as mais citadas.

## VIII - ENVOLVENDO OS PAIS COM A ESCOLA

## PAIS/RESPONSÁVEIS

É grande o número de pais que gostariam de ter um maior envolvimento com a escola; uma vez que apenas 3% das respostas revelam que eles *não dispõem de tempo para isso* e 6% consideram que *as coisas estão bem do jeito que estão*.

As menções mais freqüentes revelam que eles gostariam de *saber mais sobre seu filho* (44%) e de *comparecer às reuniões* (43%). Esses dois desejos estão mais presentes entre os homens, os mais velhos, os que não fazem parte da PEA e responsáveis com filhos em escolas estaduais.

Almejam também *ter mais contato com os professores* (38%) e *obter mais informações sobre a escola, seu método e funcionamento* (34%); vontade mais expressiva entre os homens e os mais velhos.

Gostariam de *comparecer a cursos e palestras* (28%); *poder opinar mais no currículo, aprendizagem, no projeto pedagógico* (25%); *realizar trabalho voluntário* (25%, especialmente entre os mais jovens, os desempregados e aposentados) e *ajudar a organizar passeios, festas, eventos esportivos* (22%) - menções mais freqüentes entre os com escolaridade superior ou pós-graduação.





## Qualidade da Educação : Que Qualidade ?

Prof. João Antonio Monlevade

Se existe uma unanimidade entre educadores e seus críticos, é a de que a qualidade da educação pública vai mal.

Já as visões desta avaliação negativa variam bastante de perspectiva:

- a) alguns chegam a esta conclusão comparando a qualidade das escolas públicas de hoje com a qualidade das de cinquenta ou cem anos atrás, quando a educação era privilégio de minorias e o processo de ensino severamente seletivo;
- b) outros se baseiam numa comparação contemporânea, entre escolas públicas e as escolas privadas, cujos alunos são muito mais bem sucedidos em vestibulares e muito menos sujeitos à praga das reprovações;
- c) outros ainda julgam a falta de qualidade pelo aparente descompromisso das escolas públicas e de seus professores com a regularidade dos horários e calendários, quebrada por greves prolongadas, ausências e desleixos;
- d) também há os que constataam a baixa qualidade a partir do sucateamento dos prédios e equipamentos das escolas públicas, ou mesmo pela falta de materiais didáticos adequados às exigências da modernidade, que reclama, por exemplo, refrigeração e computadores nas salas de aula.

Por esta amostra de pluralidade de entradas no problema, pode-se perceber que a questão da qualidade da educação não é simples. Muito mais complexa ainda é sua solução, se é que se pode superar a desqualificação da escola pública numa sociedade capitalista – outra questão teórica ainda não resolvida, que tocamos de leve na conclusão deste texto e cuja discussão merece ensaio mais profundo.

Tomemos uma situação aparentemente simples : a da reprovação dos alunos nas séries iniciais do ensino fundamental das escolas rurais. Esse fenômeno era geral na década de 1980 e foi bastante freqüente nos anos 90. Você chegava a uma escola isolada ou “multisseriada” e via crianças de seis a quinze anos matriculadas da primeira à quarta série, num esquisito engarrafamento de percursos escolares. A primeira reação era a de condenar aquela situação de acúmulo de repetências e, sem mais, indicar sua causa e

possível remédio : o manejo por um só professor de várias séries concomitantes seria inexecutável e precisaria ser substituído por algum outro esquema de organização escolar, que exigiria transporte dos alunos.

Ora, em primeiro lugar, o que parecia ser um problema para o educador, podia ser a solução para o fazendeiro – que por meio da retenção dos filhos dos peões na escola local, assegurava maior permanência de sua mão de obra. Podia ser até a solução para o próprio professor leigo da comunidade, que tinha seu emprego garantido naquele tipo de escola, e certamente ameaçado numa escola mais qualificada. Em segundo lugar, a alternativa de nucleação ou de transporte escolar para a sede do distrito ou do município, mesmo que apresentasse vantagens potenciais de melhor “qualidade de ensino”, numa ótica urbana, quase sempre desmontava a proposta de um currículo adequado à população e ao desenvolvimento rural. Desafio que se avaliem os alunos das atuais escolas nucleadas por série e se compare seu desempenho com o das crianças das escolas isoladas e multisseriadas. Vamos ter surpresas.

De que qualidade, portanto, estamos tratando ?

Para clarear a discussão, comecemos distinguindo **indicadores de componentes** da qualidade. Índices de reprovação dos alunos, percentagem de professores habilitados, resultados do Saeb em provas de português e matemática, são **indicadores**, como a temperatura que acusa o estado mais ou menos febril de um paciente. **Componente** da qualidade (ou “insumo”, como diz o inciso IX do art. 4º da LDB) é algo mais, ou algo anterior. Se um professor domina mais ou menos o conteúdo e a metodologia de uma disciplina ou de uma área do conhecimento, eu posso dizer que o processo de ensino-aprendizagem conta com um componente maior ou menor de qualificação; se um professor usa um tempo maior ou menor para se dedicar à avaliação contínua da aprendizagem de todos os seus alunos, também posso dizer que o processo de ensino-aprendizagem conta com um insumo maior ou menor de qualificação; se os alunos são mais ou menos exigidos em “tarefas de casa” e são mais ou menos acompanhados pelos pais nestas pesquisas, também posso considerar que a aprendizagem está sendo mais ou menos qualificada.

Ora, cada um destes quatro componentes (aos quais se podem somar outros, enriquecendo a discussão) é sub-produto de outros processos: o primeiro, da formação inicial e continuada do professor; o segundo, da composição da

jornada, do salário maior ou menor que permite ou não a dedicação exclusiva ao emprego em uma única escola; o terceiro, da metodologia do professor; o quarto, do preparo dos pais e de seu compromisso no envolvimento com a escola e o ensino dos filhos. Variando estas cadeias de componentes, teremos variações na qualidade do ensino-aprendizagem.

Algumas das condições acima citadas estão dadas na rede pública do Distrito Federal, umas, fruto de conquistas do sindicato, outras, herança de políticas do governo do PT : a maioria dos professores com licenciatura plena, prédios geralmente bem construídos e equipados, um salário mais que razoável e uma jornada de trabalho invejável. Uma professora das séries iniciais com graduação em nível superior e quinze anos de carreira ganha quase R\$ 2.000,00 – em um regime de quarenta horas semanais, das quais vinte e cinco em sala de aula com os alunos e quinze em atividades pessoais e coletivas de estudo, preparação e avaliação do seu trabalho.

E como vai a qualidade da educação nas escolas públicas do Distrito Federal ?

Se ela for medida pela aprendizagem dos alunos em termos de conteúdos assimilados e desenvolvimento da redação e do raciocínio lógico, ou for traduzida em aprovações na UNB, vai bem mal. Também não resiste a uma avaliação se o critério for o cumprimento dos horários, calendários e programas didáticos.

Não tenho dúvidas de que **o elemento crucial para a qualidade da educação escolar é a intensidade do acompanhamento, pelo professor, do processo de aprendizagem de todos os seus alunos.** Cada professor, ao ensinar, precisa imediata e continuamente, avaliar se cada um dos alunos está envolvido na trama da aprendizagem por ele desencadeada. Ou seja, cada aluno, com orientação segura e competente do professor, deve construir e se apropriar, continua e intensamente, do conhecimento, ampliando-o, aprofundando-o e relacionando-o ao contexto de suas vidas, do progresso das ciências e dos desafios da sociedade. Um professor de matemática, por exemplo, que tenha ensinado o teorema de Pitágoras na primeira semana de julho, não pode se dar o luxo de esperar um mês para “dar uma prova” e então verificar que o aluno não aprendeu. Ambos perderam, não somente trinta dias, como todo o processo de ensino-aprendizagem. Outro equívoco, assumido por alguns sistemas de ensino Brasil afora: em nome da democratização da permanência dos alunos, se instituiu a “promoção automática”, invalidando a

avaliação e promovendo a “universalização da mediocridade”. O regime de reprovação é inconcebível; mas precisa ser revertido por um investimento pesado na aprendizagem dos alunos, que requer avaliação permanente tanto dos educandos como dos educadores.

Ora, os professores de matemática ou de português do Distrito Federal não podem dizer, como poderiam milhares de colegas brasileiros de outros Estados e Municípios, que não têm formação suficiente, condições de trabalho, salário ou tempo para preparar aulas e corrigir os exercícios dos alunos. Entretanto, mesmo com um salário razoável e tempo pago para atividades extra-classe, eles correm o risco de não estar fazendo o essencial, que é garantir a aprendizagem, a construção do conhecimento de seus alunos. Por quê ?

São várias as causas e precisamos identificá-las com precisão, para poder atacá-las de forma adequada.

- a) a primeira é o problema da concepção que o professor tem de seu papel como docente e da escola como agência educativa. Ainda são muitos aqueles que pensam que basta ao professor “ensinar”, expor ou explicar a matéria, como se faz nos cursinhos pré-vestibulares. São muitos os que não acreditam que **todos** na escola são capazes de aprender, que **todos** têm o direito de aprender. Muitos professores acham “natural” que uns sejam aprovados e outros reprovados, que uns aprendam e outros não, que a escola pública não consiga que seus alunos falem inglês ou que escrevam corretamente um texto narrativo em português no fim da oitava série. Portanto, existe a necessidade de uma “reeducação” de muitos professores, de muitos pedagogos, de muitos diretores. Todos os alunos podem aprender, desde que os professores e alunos acreditem nisto;
- b) a segunda é mais grave : mesmo que haja um grupo de professores com concepção e postura adequadas, a maioria das escolas não se propõe trabalhar coletivamente. Falta uma proposta pedagógica, um projeto político-didático que diagnostique a situação real dos alunos e trace estratégias capazes de atingir os objetivos, envolvendo todos, ou pelo menos a maioria dos profissionais da educação. Às vezes até existe este projeto político-pedagógico , mas ele foi elaborado sem participação suficiente e acaba empoeirando nas gavetas ou virando tese de doutorado. Os colegiados nas escolas precisam operacionalizar seu trabalho tendo

como eixo a execução da proposta pedagógica, elaborada com fundamentos científicos e processo democrático;

- c) a terceira é a mais pesada e sofre a “moda” de ser esquecida. A qualidade da educação deveria ser algo intrínseco ao processo, que se medisse pela correlação entre objetivos propostos e resultados obtidos e não por comparações entre presente-passado, público-privado, laico-religioso, do nosso governo-do governo deles. Mas não se pode esquecer que vivemos numa sociedade de classes, com interesses conflitantes, e a educação escolar tem um determinado papel nesta sociedade : para as elites, ela é um fator de diferenciação e de manutenção de privilégios; para as classes populares, ela é uma necessidade de inclusão de todos e de ascensão social dos mais bem sucedidos; para a classe média, um símbolo de ruptura com a desqualificação do “popular” e de aproximação da elite. Ora, nos últimos cinqüenta anos, a escola , antes freqüentada pela elite urbana e bem de vida, se abriu para o universo da população, abrigando uma nova forma de dualismo educacional : para a minoria, educação básica em boas escolas particulares e educação superior nas poucas universidades públicas; para a maioria, educação básica em escolas públicas decadentes e educação superior nas muitas faculdades pagas, com pouca qualidade. Ora, esta situação impregnou a maioria da população, a “opinião pública”, com a cultura de que a qualidade da educação não é direito de todos mas conquista ou privilégio de alguns. Ou seja : o aluno bem formado numa pós-graduação seria fruto, ou de muita grana de pais ricos, ou de muita e excepcional luta de mães pobres.

Daí por que a qualidade do ensino-aprendizagem em uma escola, pública ou privada, para a clientela rica ou de classe média, seja fácil e natural. Mesmo na falta de alguns componentes de qualidade na escola, eles são supridos pela família ou por outros agentes educativos. Daí por que, numa escola pública para a clientela pobre, a qualidade do ensino-aprendizagem pareça para muitos e seja para alguns uma missão impossível. Eu mesmo tenho a convicção de que essa qualidade só se conquistará por meio de um ato político de muita força, que transforme a “ordem natural das coisas”. Numa escola de periferia, o ato pedagógico, para ter resultado e qualidade, precisa ser uma “ação revolucionária”, assumida pelo coletivo da escola, que leve em consideração as questões de classe que permeiam as escolhas de se estudar em escolas públicas ou privadas. Esta última conclusão é confirmada por um fato que tem passado despercebido : os melhores resultados das avaliações do Saeb, em Estados com distribuição mais homogênea dos insumos de qualidade,

costumam ir para escolas de pequenas cidades do interior, onde convivem os filhos de ricos e pobres, onde não há mercado para as escolas privadas que provocam a divisão da clientela.

De propósito, não abordei neste texto as polêmicas teóricas e práticas da chamada “qualidade total”, que concentra a questão nos elementos gerenciais. O modismo parece ter passado: ela se mostrou eficiente na medida em que racionalizou a administração de escolas de ricos ou interveio drasticamente (para não usar “revolucionariamente”) na gerência de escolas de pobres.

Que dizer da “qualidade social”, outra adjetivação que ganha aplausos nas platéias de esquerda ?

Se ela significa transitar de indicadores para componentes intrínsecos da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, e, daí, para o contexto duro do papel da escola pública na superação dos contrangimentos sociais, estamos no caminho certo. Não nos esqueçamos : a pseudo democratização do mercado, mesmo quando permite um nível mínimo de consumo das massas – inclusive o consumo quase universal dos “serviços educacionais”- não elimina as fraturas e lutas de classe na sociedade capitalista na qual nos inserimos, à vontade ou contra a vontade. No Brasil de hoje, lutar pelo salário digno para todos os profissionais da educação, pela jornada única dos professores, pelo tempo integral dos alunos nas escolas públicas, pela qualidade do ensino-aprendizagem para todos, não são simples acomodações e muito menos bandeiras utópicas. São revoluções. O problema é encontrar, reunir e organizar novos revolucionários, não mais em Caparaó ou no Araguaia, mas no pátio da escola pública de que somos parte ou de que somos vizinhos. E do coração da qual, talvez estejamos tão distantes...

Brasília, 25 de abril de 2003.



## **Gasto-aluno, Valor-Mínimo por Aluno e Custo-aluno-qualidade**

Prof. João Antonio Monlevade

O financiamento da educação nas sociedades modernas oscila entre as políticas públicas e as iniciativas privadas.

No segundo caso, a regra geral é que se estabeleçam empresas escolares que vendem seus cursos por unidades monetárias mensais, semestrais ou anuais, correspondentes aos salários dos alunos ou de seus pais. Assim, temos as mensalidades, semestralidades ou anuidades escolares, adaptadas aos custos dos serviços e às condições da clientela. Um internato na educação básica ou um curso de pós-graduação serão sempre mais caros que uma escola fundamental de meio-período. E uma escola em uma vila da periferia terá que cobrar menos do que um colégio nos jardins da burguesia. A soma da receita de mensalidades, semestralidades e anuidades, maiores ou menores, viabiliza cada tipo de empresa educacional.

Já na educação pública, o financiamento pode até sofrer influência das forças do mercado e da estrutura social, mas basicamente é determinado por custos de componentes do currículo, principalmente pelas despesas com remuneração dos educadores. E a oferta de mais ou melhor ensino é viabilizada pela arrecadação e destinação maior ou menor de tributos à educação.

Em tese, teríamos, para começo de conversa, dois constructos gerenciais para mediar em termos financeiros a relação de demanda e oferta de serviços educacionais:

- a) o primeiro é o **gasto-aluno**, que mediria o total de gastos absorvidos no processo de educação escolar de um aluno, de todas as fontes; vale distinguir o **gasto-aluno unitário**, aluno por aluno, cuja soma compõe um gasto-aluno total por Município, Estado, e País ou de um determinado nível de ensino, e o **gasto-aluno-médio**, que seria resultado da divisão do gasto-aluno total pelo número de alunos.
- b) o segundo é a **despesa-aluno**, que representaria o total de gastos ou despesas públicas de um governo municipal, estadual ou federal (ou do conjunto dos Poderes Públicos) num nível de ensino dividido pelo número de estudantes atendidos.



Dependendo do tipo de sociedade, há substancial diferença entre o gasto-aluno e a despesa-aluno. Numa sociedade socialista, em que o dever de educar é assumido integralmente pelo Estado, a tendência é que o gasto-aluno pouco acrescente à despesa-aluno. Já numa sociedade capitalista, o mais comum é que a melhor aprendizagem aconteça na medida em que for absoluta e relativamente maior o gasto privado (familiar ou pessoal) na composição do custo-aluno. Entretanto, temos exemplos, como no caso da pós-graduação em universidades públicas no Brasil, em que a despesa-aluno representa mais de 90% do gasto-aluno; no outro extremo da qualidade, o do estudo nas séries iniciais do ensino fundamental numa escola de periferia metropolitana, também 90% do pequeno gasto-aluno se compõe de despesas públicas, que redundam, infelizmente, em aprendizagem insignificante.

Para um melhor entendimento da questão, seria interessante arrolar alguns dos gastos privados e públicos com a educação escolar. Tomemos o caso das séries iniciais do ensino fundamental:

- a) gastos privados: mochila, uniforme, material de consumo escolar, livros para-didáticos, mensalidade e aulas de reforço etc.
- b) gastos públicos: remuneração de professores e funcionários administrativos; construção e conservação de prédios; merenda escolar; livro didático; transporte escolar; programas de formação e reciclagem de professores; pesquisas e estatísticas educacionais; energia elétrica; telefone e informática; biblioteca, videoteca e laboratórios; materiais de limpeza e expediente.

Como se vê, alguns dos itens de despesa podem variar de fonte privada para pública, dependendo da matrícula do aluno na rede pública e da abrangência de suas propostas de atendimento. Estas, por sua vez, dependem não somente da maior ou menor arrecadação per capita do Estado ou Município, como do tamanho da demanda e das prioridades de cada governo.

Daí que seja necessário introduzir um conceito mais restrito de despesa-aluno, que chamo de **dotação-por-aluno**, que corresponde à **parte da receita** destinada legalmente e consignada em orçamento à educação, ou, como diz a legislação brasileira, à **manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**.

Assim, para fazer face a demandas por escolarização relativamente semelhantes, os Municípios contavam e ainda contam com dotações-por-aluno

diferenciadas, porque originadas de arrecadação ou transferência de tributos muito díspares. Para exemplificar: o Município de Itiquira e o Município de Acorizal, ambos em Mato Grosso, em 1990 tinham aproximadamente 6.000 habitantes e estavam sob legislação que previa a destinação de 35% de seus impostos, incluídas as transferências, para a MDE. A receita de IPTU, ISS e ITBI era muito pequena em ambos; a de FPM era igual, correspondente ao coeficiente 0,6; mas Itiquira recebia 20 vezes mais ICMS e 10 vezes mais IPVA porque seu território estava coberto de cultivos intensivos de seringa e de soja, enquanto Acorizal praticamente vivia da farinha de mandioca e da pesca, que não geram ICMS. Daí que a dotação-por-aluno na rede municipal de Itiquira fosse quase cinco vezes maior que na de Acorizal.

Estas disparidades não existiam somente entre Municípios do mesmo Estado; ocorriam entre as redes estaduais e as municipais. Um exemplo célebre era a comparação entre a dotação-por-aluno do governo de São Paulo e a da prefeitura de Paulínia, onde se localiza a maior refinaria de petróleo da América Latina. Essas diferenças, quase sempre fruto de arrecadações desproporcionais, também podiam se originar de variações no quantitativo de atendimento: no caso de Paulínia, quase todas as crianças eram matriculadas em escolas da rede estadual, restando como encargo para o Município as creches – para as quais as verbas públicas super-abundavam.

Em 1995, diante destas variações de dotação-por-aluno, foi criado o Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Por ele, reservaram-se 15% da maioria dos impostos estaduais e municipais (principalmente FPE, FPM e ICMS) para um Fundo Estadual que era repartido igualmente entre os alunos da rede estadual e de cada rede municipal, ou seja, cada rede passou a receber uma dotação-por-aluno igual (ou seja, a dotação-aluno do Fundef estadual) como base de sua despesa global com o ensino fundamental. Registre-se que o governo estadual ainda contava com outras fontes de arrecadação (IPVA, ITCM, IRRFSE) para livremente gastar no ensino fundamental de sua rede, o que também acontecia com os Municípios, que poderiam dispor do IPTU, ISS, ITBI, IRRFSM, IPVA e ITR.

Ora, comparando-se as dotações-por-aluno dos Fundef de cada Estado, verificava-se que algumas eram mais que o dobro das outras, o que determinava também que os salários dos professores, financiados por 60% de cada Fundo, fossem diferenciados. Pior: em alguns Estados, como no Pará e no Maranhão, o total das dotações próprias não permitia que pagasse nem o

salário mínimo aos professores. E o Fundef era um Fundo de Valorização do Magistério ! Daí surge um novo constructo do financiamento: o **Valor-Mínimo por aluno**, uma quantia “x” que a União estabelece como piso mínimo a ser garantido como dotação-por-aluno e, conseqüentemente, como componente básico da despesa-aluno em todo o País, assegurada por uma complementação mensal da União. Para 1997, esse Valor Mínimo Anual por aluno foi fixado pela Lei 9424/96 em R\$ 300,00. Atente-se aos textos da Emenda Constitucional 14/96 e do artigo 6º da Lei do Fundef :

#### ***EC 14/96 – Art.60***

*§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º sempre que, em cada Estado e no Distrito federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.*

*§ 4º A União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir **um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.***

#### ***Lei 9424/96 – Art. 6º***

*A União complementarará os recursos do fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.*

*§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.*

*§ 4º No primeiro ano de vigência desta lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais).*

A EC 14 foi promulgada em 12 de setembro de 1996. A Lei do Fundef foi sancionada dia 24 de dezembro do mesmo ano. Desde 1988 se debatia no Congresso a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que foi aprovada sem vetos em 20 de dezembro de 1996. Observe-se o que ela prescrevia sobre o assunto:

*Art. 74 A União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.*

*Parágrafo Único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.*

*Art. 75 A ação supletiva e redistributiva da União e dos estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidade de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.*

O cálculo do valor mínimo anual por aluno, do que se depreende da Emenda Constitucional e da LDB, devia se basear em componentes das “oportunidades educacionais”, devidamente precificados por região e construídos a partir das especificações de cada modalidade de ensino. É óbvio, por exemplo, que a modalidade de educação especial, dos portadores de necessidades de várias tipologias, exigiria mais insumos e com maior sofisticação – o que redundaria em maiores custos – para assegurar a qualidade do ensino e da aprendizagem. O parágrafo 4º da EC14/96 era muito prudente: dava um prazo de cinco anos para os ajustes progressivos de recursos das três esferas do Poder Público para se aproximar o mais possível do exato valor por aluno que assegurasse a qualidade do ensino. Também a LDB foi muito sábia: convoca as três esferas do Poder Público para discutir e fixar o padrão mínimo de qualidade, como forma de se estabelecer o regime federativo de responsabilidade e colaboração, sem o qual toda a legislação educacional será letra morta. E, como parâmetros de superação das desigualdades de acesso e desqualificação do ensino estabelecia uma série de critérios nos parágrafos do art. 75 :

*§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida de esforço fiscal do respectivo estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino.*

*§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.*

*§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos parágrafos 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.*

*§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito federal, dos estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.*

Acontece que a EC 14/96 já previa, durante dez anos, uma forma de distribuição do Fundo mais simplificada, “proporcional ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental”, que dispensava a aplicação do critério da **capacidade de atendimento** preconizado pela LDB.

Mas restava uma importante e urgente questão : qual seria a metodologia para se obter o Valor Mínimo Anual por Aluno ? Neste momento, os critérios políticos e financeiros falaram mais alto que o pedagógico, representado pelo “padrão de qualidade” da educação.

Estudos anteriores do MEC apontavam como suportável para o orçamento federal o estabelecimento do VM em R\$ 300,00 – o que em 1995 teria resultado numa complementação da União de R\$ 871 milhões, para 15 Estados cujas despesas médias por aluno estariam abaixo deste Valor. Para 1997, 1º ano de vigência do Fundef, optou-se por esse quantitativo, que resultou numa complementação insignificante de pouco mais de R\$ 50 milhões uma vez que somente o estado do Pará conseguiu implementar o Fundo, a partir de 1º de agosto. E como seria o VM nos outros nove anos de Fundef ?

Os referidos R\$ 300,00 correspondiam a aproximadamente 90% da média das despesas por aluno dos Estados em 1995. As discussões políticas na Câmara e no Senado se encaminhavam no sentido de garantir recursos federais para o maior número possível de Estados, dentro dos limites orçamentários da União. Teoricamente, adotado o valor de R\$ 300,00, os cálculos do MEC beneficiavam 15 Estados em 1995 e 8 em 1997. Passando-se para 100% da média total do Fundef, os parlamentares, baseados na expectativa de aumento das matrículas, acreditavam que voltariam a ser beneficiados entre 12 e 15

Estados. Por isso, chegou-se ao texto de consenso do § 1º do art. 6º da Lei do Fundef, que faz coincidir o Valor Mínimo com o custo médio nacional do mesmo ano, obtido pela divisão entre a previsão total de matrículas e a previsão de receitas. Entretanto, tal cálculo, na lei, era considerado como patamar mínimo para um Ato Presidencial que teria o poder de ser mais generoso.

Duas desagradáveis surpresas se adicionaram a esta história: a primeira ocorreu no próprio dia da sanção da lei e a segunda um ano depois.

No dia 24 de dezembro, véspera do Natal, a lei do Fundef foi sancionada com três vetos. Dois deles, embora importantes, não vêm ao caso nessa questão. O terceiro foi fulminante: retirou da fórmula do cálculo “as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos, na função suplência”, (Art. 2º, § 1º, inciso II). Ora, no mecanismo de complementação da União, cada aluno a mais no denominador significava uma média menor no Estado, e, portanto, recurso federal a mais para alcançar o Valor Mínimo. E existiam, em 1996, 60 milhões de brasileiros sem terem concluído o ensino fundamental, a maioria dos quais residentes exatamente nos Estados pobres, cuja média de despesa por aluno estava abaixo do possível Valor Mínimo. O governo estava, portanto, se defendendo de qualquer possível aumento de despesa, confiando em que as receitas dos Estados e Municípios financiassem o crescimento de suas matrículas.

O mesmo critério prevaleceu no momento de ser fixado o Valor Mínimo para 1998. Pelos estudos dos especialistas, os cálculos apontavam um VM como R\$ 410,00, resultante da divisão das receitas pelas matrículas previstas para 1998. E qual foi o VM fixado pelo presidente Fernando Henrique ? Simplesmente, R\$ 315,00 – o que implicava numa complementação federal de R\$ 609 milhões para 8 Estados : Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia.

É por isso que neste texto temos que distinguir no gênero “Valor Mínimo por Aluno” duas espécies tão distintas como distantes:

- a) o Valor Mínimo por Aluno Referenciado pelas Dotações Orçamentárias – instrumento de política pública para equalização de despesas, definido pelas **limitações** das receitas públicas;
- b) o Valor Mínimo por Aluno Referenciado pelo Padrão de Qualidade – instrumento de política pública para equalização de despesas, definido

pelos padrões de qualidade da educação e limitado pelas **potencialidades** das receitas públicas.

Entre estas duas versões de VM, situa-se a que corresponde ao texto legal, ou seja, a que é balizada **pela média das dotações estaduais por aluno**. Na origem histórica, como foi acima dito, por ocasião da apresentação do Projeto de Lei, havia somente uma “coincidência” entre o VM de R\$ 300,00 e 90% da média, que se converteu em “critério”, com aparência de justiça e avanço, pois convertia uma média em mínimo, garantindo para todos os Estados do País uma situação mediana. Uma análise “a posteriori”, mais rigorosa, mostra que, na verdade, aproveitou-se de uma situação de desigualdade tributária para obter a aprovação da PEC, especialmente dos parlamentares que se sentiram então beneficiados e depois traídos. Na realidade, com um VM identificado com a média, se uma reforma tributária aproximasse entre si as dotações estaduais por aluno, correr-se-ia até o risco de zerar a complementação da União, mesmo que essa dotação para a educação fosse menor e mais distante de um custo referenciado por padrões de qualidade.

Observe-se que a expressão “esforço fiscal” do art. 75 da LDB, aliada ao dispositivo constitucional da vinculação de impostos à MDE mostram de forma clara a direção correta de um Valor Mínimo : a crescente qualificação dos processos de ensino e aprendizagem ensejado por uma crescente dotação-por-aluno. Entretanto, nos últimos anos, malgrada a intenção inicial da EC14/96, adotaram-se procedimentos que resultaram numa tendência inversa: não só a fixação do Valor Mínimo continuou sempre diminuindo em relação à fórmula legal, como o “esforço fiscal” da União trilhou um estranho caminho: reforçou a arrecadação de “contribuições sociais” (CPMF, CSSL, Cofins), em detrimento da receita de impostos, especialmente do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados. Com isso, outro dispositivo da EC14/96, se aplicado, pode ter ficado inócuo :

*Art.60, § 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a 30% (trinta por cento) dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.*

## O Custo-Aluno-Qualidade : instrumento gerencial de financiamento ou referencial político-pedagógico ?

Chegamos aqui ao cerne da discussão das relações entre financiamento público e educação, ou seja, de como a qualificação do processo ensino-aprendizagem se casa e se descasa do suporte de financiamento do Estado.

A contínua evolução tecnológica e cultural da humanidade determina um crescente e incessante aumento e complexificação dos insumos do processo de ensino-aprendizagem. Exemplificando: com a invenção do micro-computador ele passou a ser disponível para o uso didático nas universidades e nas escolas. E o computador tem um preço adicional aos instrumentos utilizados até então nas salas de aula. Simplificando o raciocínio : a qualificação da educação escolar é um processo infinito, sem teto. Portanto, o custo-aluno-qualidade tende a ser sempre maior, na medida em que ele progressivamente incorpora “a variedade e quantidade mínimas por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (LDB: art. 4º, inciso IX), para tomar a expressão legal que define a qualidade de ensino. Definição de “mínimos”, num processo que procura atingir máximos, parece ser contraditória.

Mas não é, por uma razão muito simples: a educação numa sociedade democrática persegue um valor a um tempo inarredável e inatingível, que é a igualdade de oportunidades. Assim, ao mesmo tempo em que os grupos de ponta da evolução humana caminham e atingem novas conquistas, o Estado, pela educação, procura socializar estes bens. Por isso existe currículo escolar, ou seja, uma decisão social que faz escolhas estratégicas, definindo o que vale a pena compor ou não a **formação** das novas gerações. No século XIX, e em parte do século XX, um dos insumos do currículo era o ensino obrigatório do latim na educação básica. No século XXI, o ensino de línguas estrangeiras modernas parece ser imprescindível – desde que os alunos aprendam: daí a necessidade de se definir os componentes organizacionais e metodológicos que levem todas as crianças e adolescentes a realmente aprender, o que se traduz numa determinada precificação, que exige um trabalho científico só possível com o desenvolvimento da administração educacional voltada para a qualidade do ensino-aprendizagem.

Talvez o exemplo mais rico e complexo seja o de se orçar a parcela destinada a pagar o professor. Tradicionalmente, ele é o responsável pelo ensino dos alunos, da pré-escola à pós-graduação. E a aprendizagem destes mesmos



alunos é creditada, no mais das vezes, ao conhecimento, ao empenho, às condições de trabalho e ao valor do salário do professor. Daí a complexidade de se estabelecer o custo da ação docente como insumo do processo educativo. O que sabemos à saciedade é que o professor, com baixo salário, com multi-jornadas, sem uma formação inicial sólida, sem reciclagens periódicas, sem condições materiais de trabalho, tende a contribuir cada vez menos para a aprendizagem de seus alunos. Estudos recentes revelam que é imprescindível, principalmente nas escolas com clientela de classes populares, que o professor conte com tempo remunerado para preparação das atividades docentes e especialmente para a avaliação contínua dos alunos, resgatando um trabalho artesanal de acompanhamento da construção do saber discente. Ora, isso tem um preço alto, diretamente proporcional às carências familiares e culturais dos alunos. Ou seja: a aprendizagem do aluno pobre custa mais caro. Descobrir, descrever e precificar esses insumos constituem o núcleo do processo de construção do custo-aluno-qualidade.

Esse processo culmina no acabamento de um **custo-aluno-qualidade** de alto valor monetário, incompatível com a disponibilidade de recursos públicos para garantir sua aplicação a todos os cidadãos. Mas ele tem que ser proclamado, mesmo que leve em si a impossibilidade de universalização. E o seu valor tem que ser comparado com a potencialidade dos recursos públicos que a sociedade está disposta a arrecadar e destinar à educação.

É exatamente desta natureza tensional do custo-aluno-qualidade que deduzo ser ele não exatamente um instrumento gerencial de financiamento mas um referencial político pedagógico destinado a forçar para cima e induzir uma dotação-por-aluno cada vez melhor e uma valor-mínimo por aluno cada vez menos comprimido pelas limitações de recursos e cada vez mais contido nas perspectivas da potencialidade de receita pública.

Quanto a esta última expressão – **potencialidade da receita pública** – cabe um esclarecimento que se pode considerar como conclusão deste texto.

O desenvolvimento das forças produtivas, dado pela soma de evolução tecnológica e com o aumento de racionalidade do trabalho, contribui para o crescimento físico da produção de bens e serviços e, conseqüentemente, para a elevação das receitas públicas. Existe, portanto, um coeficiente de arrecadação *per capita*, ou por habitante, que sempre pode melhorar.

No caso da educação pública, se o número de alunos cresce a uma taxa menor do que a arrecadação – seja pela diminuição da demanda de matrículas de crianças, seja pela menor pressão da dívida social com os jovens e adultos – é óbvio que a despesa e dotação-por-aluno tendem a aumentar, uma vez que existe vinculação de uma percentagem fixa de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Portanto, a distância entre a despesa ou dotação-por-aluno e o custo-aluno-qualidade tende a diminuir. Somente um processo de estagnação econômica ou o de adoção de outras prioridades, como parece ter acontecido nos últimos anos, podem aumentar o abismo entre o praticado e o “ideal”, para usar uma palavra meio empoeirada que o Ministro Cristovam recolocou na mesa.

Clarear não só o conceito de **custo-aluno-qualidade**, como proclamar seus valores – para a educação infantil, ensino fundamental, educação especial, ensino médio e EJA – constitui uma tática imprescindível para milhões de alunos atravessarem o abismo que os separa do Brasil que queremos, mesmo que ele não seja ainda o céu com que sonhamos. Escondê-los é, no mínimo, subtrair da discussão o fato incontestado de que em muitas escolas particulares e em algumas públicas, ele é praticado e beneficia parcelas privilegiadas da população. Quais são estes CAQ ? Com a palavra os educadores, sindicalistas, políticos e economistas...



*DOCUMENTOS*

Laboratorio  
Latinoamericano  
de Evaluación  
de la calidad  
de la educación

**1** Marco  
Conceptual

**UNESCO**

## Presentación

El Laboratorio es la Red de los Sistemas de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación de los países Latinoamericanos cuya coordinación ha sido confiada a la UNESCO (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe).

El Laboratorio se constituye como un marco regional de concertación entre los países en el ámbito de la Evaluación en Educación y como apoyo técnico en recursos humanos y bases de datos a disposición de los países. Además, funciona como foro de discusión técnico-política sobre el aprendizaje y las variables que en él inciden y como generador de conocimientos en este campo.

Los objetivos del Laboratorio consisten en generar estándares regionales establecer un sistema de información y de diseminación de los avances en relación con ellos desarrollar un programa de investigaciones sobre las variables asociadas a la calidad de la educación básica y fortalecer la capacidad técnica de los Ministerios de Educación en el área de la Evaluación de Calidad Educativa. Además, el Laboratorio tiene como objetivo realizar estudios comparativos sobre Calidad de la Educación en Lenguaje y Matemática y promover

estudios internacionales sobre temas especiales tales como la evaluación vinculada a objetivos transversales, multiculturalidad y competencias sociales.

*¿Por qué la serie "Documentos"?*

La serie *Documentos* del Laboratorio tiene como propósito principal poner a disposición de un público más amplio su experiencia presente y acumulada sobre los tópicos anteriormente indicados. La serie corresponde a publicaciones técnicas y de desarrollos conceptuales elaborados por especialistas en Medición, Evaluación, Educación, Didáctica de la Lengua Materna y Matemática y otras áreas propias del ámbito de competencia del Laboratorio. La serie se orienta a fortalecer y apoyar el desarrollo de una red de información sobre la Evaluación de la Calidad Educativa y temas vinculados a ella. Se espera que estas publicaciones sean de gran utilidad para investigadores, profesores, especialistas en los Ministerios de Educación y para todos aquellos que trabajan en el campo de la Evaluación de la Calidad de la Educación.

## Introducción

El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación es un recurso técnico a disposición de los países latinoamericanos. Constituye también un ámbito de discusión técnico-política para la problemática del aprendizaje y sus variables relacionadas.

Sus objetivos consisten en la identificación de estándares de aprendizaje escolar para la región y la apreciación del grado y nivel de logro de tales estándares en los países; el fomento del cambio educativo que permita alcanzar tales estándares; y la formación de recursos humanos que hagan posible dicho cambio.

Para los efectos anteriores el Laboratorio deberá desarrollar las líneas de acción que se señalan a continuación:

- Explorar la determinación de estándares de calidad y de nivel de la Educación en la región.

- Determinar (medir y evaluar) y hacer seguimiento del estado de los niveles de aprendizaje escolar. También obtener información respecto de su calidad y del estado de variables incidentes en los países de América Latina. Lo anterior para posibilitar la valoración de la calidad y nivel de la Educación.

- Desarrollar, establecer mantener y actualizar bases de información respecto de la situación del aprendizaje escolar y variables incidentes en los países.

- Experimentar con enfoques innovativos que permitan el cambio de los métodos pedagógicos, en pro del aumento y mejoramiento del aprendizaje escolar en la región.

- Difundir los hallazgos respecto del aprendizaje escolar y de sus variables incidentes en los países participantes. Asimismo, diseminar los resultados de la experimentación en los mismos países.

- Realizar actividades de formación y capacitación del personal de los sistemas de medición y evaluación del aprendizaje escolar en los países participantes.

### *Antecedentes*

En el marco de la Recomendación para la ejecución del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, en el periodo 1993-1996, se establece que tanto en el contexto externo vinculado a la Educación como al interior de los sistemas educativos se han generado un conjunto de condiciones posibilidades y necesidades. Estas, a su vez, generan nuevas demandas para la superación del endémico desfase entre las características del sistema educacional y los requerimientos Individuales y sociales.

En el documento aludido se analizan las posibles causas de que las reformas educativas en América Latina no hayan alcanzado los resultados esperados. Se señala entre otras, la inestabilidad de las políticas educativas en el tiempo debido a su dependencia de autoridades gubernamentales sucesivas. También se indican limitaciones con respecto del volumen y pertinencia de la información disponible para diseñar estas reformas. Finalmente se apunta hacia la dificultad de que las medidas adoptadas produzcan efectos en el aula.

Frente a la situación descrita se sugieren algunos caminos de solución. En relación con la primera causa, se plantea la necesidad de establecer convergencias y acuerdos básicos en la formulación de políticas. En cuanto al problema de la información, se sugiere la identificación de sistemas adecuados de recolección y procesamiento de la misma. Finalmente, en cuanto a la real aplicación de las medidas adoptadas a nivel de aula se recomienda que el diseño de la reforma incorpore una componente de conducción y seguimiento sistemático de la aplicación y efecto de las medidas.

En tal contexto, es posible afirmar que el Laboratorio de Evaluación de Calidad de la Educación, constituyendo un proyecto de cooperación regional, se enmarca en algunos de los objetivos del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Ellos son:

- Primer objetivo: la escolarización de todos los niños en edad escolar y la duración de la Educación general mínima.

- Segundo objetivo la acción de alfabetización y los servicios educativos para los adultos.

- Tercer objetivo la calidad y eficiencia de los sistemas educativos.

En el marco de los objetivos planteados, el Laboratorio constituye además una herramienta útil para promover una gestión educativa responsable de sus resultados y logros un tema que deberá cobrar creciente relevancia en nuestros países en el futuro cercano. Este aspecto constituirá un factor crucial en la modernización de la administración educativa.

Dentro de ese nuevo estilo de gestión es preciso incorporar como partes integrantes de los planes y programas, los niveles de logro y los indicadores de la calidad del aprendizaje escolar que se esperan alcanzar en cada caso. Consecuentemente es preciso aplicar en forma regular procedimientos de determinación (medición y evaluación) de los resultados obtenidos en cada programa. Estos últimos además deben retroalimentar y perfeccionar permanentemente el sistema de gestión.

Los principales ejes de acción para el mejoramiento de los niveles y la calidad del aprendizaje han de ser el institucional y el pedagógico.

En cuanto al eje institucional interesa destacar el rol fundamental que se asigna a los Ministerios de Educación en la incorporación de estándares nacionales y sistemas de medición y evaluación de productos del proceso educativo. Se insta a los Ministerios a introducir estándares cada vez más exigentes para cada grado dirigidos al desarrollo de aprendizajes de nivel superior tales como el pensamiento lógico, como así también, las competencias y habilidades para la resolución de problemas. En este último aspecto, el Laboratorio deberá constituir una fuente válida para la exploración de estándares relevantes a disposición de los países involucrados.

Un sistema educativo que pretenda anticiparse a las demandas futuras requiere además, desarrollar una política que fomente las innovaciones. Consecuentemente, los Ministerios deben incentivar, conducir, evaluar, sistematizar y divulgar las innovaciones educativas. Para esto último, el Laboratorio surge como un elemento útil y propicio.

Con respecto al eje pedagógico, se señala que el aprendizaje de la lectura, la escritura y la matemática son los indicadores fundamentales de la calidad y del nivel de la Educación para el ciclo formado por los tres o cuatro primeros grados de enseñanza. Por su carácter instrumental y formativo estos aprendizajes facilitan el acceso a la cultura y al desarrollo personal y son la base para un aprendizaje continuo.

### *Objetivos generales*

*Identificará estándares de aprendizaje escolar para la región y la apreciación del grado y nivel de su logro*

- El Laboratorio identificará estándares de aprendizaje de acuerdo a las evidencias internacionales disponibles. También diseñará, elaborará y pondrá en marcha un sistema de apreciación (medición y evaluación) de los niveles y calidad del aprendizaje en lenguaje y matemática, para su contrastación con los estándares.

- Para juzgar la calidad y el nivel de la Educación se requiere de una multiplicidad de índices. Algunos de ellos pueden desarrollarse en forma relativamente simple a partir de datos censales y de algunas de las estadísticas básicas publicadas periódicamente por los sistemas educacionales. Otros en cambio son difíciles y costosos de recoger y formarán parte de un programa permanente de recopilación.

- El Laboratorio desarrollará y operará un sistema que permita hacer seguimiento de los índices relacionados con el aprendizaje en los sistemas escolares involucrados en el proyecto.

- Finalmente, el Laboratorio establecerá un banco de información que permita conservar, actualizar y tener disponible aquella respecto del aprendizaje y variables incidentes, recopilada en los países.

*Fomentará el cambio educativo que permita alcanzar los estándares*

El Laboratorio estará orientado no sólo a producir cambios en la educación sino también hacia la comprensión y explicación de las variables que inciden en dichos cambios, de sus efectos en los alumnos y de sus consecuencias a largo plazo para la sociedad. Un instrumento crucial para el

cambio efectivo surge de la experimentación de nuevas soluciones a los problemas del aula.

El Laboratorio diseñará y desarrollará investigaciones en las variables más influyentes sobre la calidad y el nivel de la Educación y que sean más relevantes para el diseño de políticas educacionales.

Al servicio del primer objetivo y también de éste, el segundo, surge la necesidad de establecer un sistema de entrega y uso de la información para las distintas audiencias de los sistemas escolares de la región. Este sistema incluirá la difusión de los productos de la experimentación como fuente para la innovación.

*Formará recursos humanos que permitan lograr el cambio*

Sin perder de vista que el Laboratorio será el elemento pivotal para la determinación del nivel y calidad del aprendizaje en los países involucrados, se requiere de competencia técnica local en esos mismos países.

Lo anterior por dos razones. La primera, dice relación con la necesidad de contar con información objetiva, válida y confiable para cumplir las funciones del Laboratorio. La segunda razón se relaciona con la necesidad de que los países puedan perfeccionarse en la satisfacción de sus propias necesidades de determinación (medición y evaluación) de los niveles de calidad del aprendizaje.

### *Objetivos específicos*

*Con respecto al primer objetivo general*

Propiciará un acuerdo entre los planificadores y los gestores de políticas educacionales de los países en cuanto a los estándares mínimos para el nivel y calidad del aprendizaje escolar.

Identificará un conjunto de operacionalizaciones que den cuenta del logro de los estándares.

Definirá conjunto de variables internas y externas al sistema escolar, que afectan o explican las diferencias en el logro de contenidos y destrezas.

Construirá instrumentos para la apreciación (medición y evaluación) de los niveles y calidad del aprendizaje en lenguaje y matemática.

Construirá instrumentos para recoger información acerca de las variables internas y externas al sistema escolar, antes mencionadas.

Validará y aplicará experimentalmente los instrumentos, a fin de determinar su posibilidad de generalización a los países de América Latina y recopilará experiencias de su administración.

Aplicará los instrumentos validados a muestras representativas de cada país participante en el laboratorio.

Procesará la información proveniente de los distintos países y la contrastará con los estándares. Diseñará un plan de difusión de los resultados que permita sensibilizar gradualmente a los sistemas educacionales de los diferentes países, a los actores del proceso educativo y a la opinión pública en general, respecto de los sistemas de apreciación (medición y evaluación) y de su impacto en el mejoramiento del nivel y la calidad de la Educación.

Difundirá los resultados obtenidos para colaborar en la orientación de las decisiones de políticas educacionales.

Estructurará y mantendrá un banco de información con los instrumentos aplicados y con los resultados en cuanto a niveles y calidad del aprendizaje escolar y variables incidentes en éste.

#### *Con respecto al segundo Objetivo General*

Desarrollará experimentación que contribuya a orientar a los países respecto de cómo alcanzar gradualmente los estándares fijados.

Elaborará un manual de uso de la información obtenida respecto del aprendizaje y variables incidentes, que estimule la generación de innovaciones educativas en la región.

Recogerá y difundirá las experiencias innovativas que se produzcan en los países participantes, a partir del programa aplicado por el Laboratorio.

Editará una publicación anual que estimule el conocimiento y la transferencia de experiencias innovativas de la región.

#### *Con respecto al tercer Objetivo General*

Desarrollará cursos, talleres y seminarios de capacitación y perfeccionamiento en evaluación y medición educacionales, en la difusión, almacenamiento y uso de la información generada a través del Laboratorio.

Posibilitará estancias en el Laboratorio para profesionales de los sistemas de medición y evaluación de los países latinoamericanos.

Ofrecerá y eventualmente entregará asistencia técnica en su temática, a los países que la soliciten.

#### *Organización*

En la organización del Laboratorio participan Coordinadores Nacionales de los Ministerios de Educación de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela; Consultores Regionales y Consultores Internacionales.

La Secretaría Ejecutiva se encuentra en la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO OREALC).

Coordinador: Sr. Juan Casassus  
Dirección: Enrique Delpiano 2058, Casilla 3187, Santiago, Chile  
Fax: 56(2) 209 1875; Fono: 56(2) 204 9032  
E-mail: j.casassus@unesco.org

### **Justificación de un programa de medición y evaluación**

La apreciación del nivel y la calidad de la Educación por medio de la medición y evaluación, cobran cada vez mayor importancia, en la medida en que los países reconocen las ventajas de establecer y comparar sus rendimientos dentro de un contexto internacional.

Las estadísticas que los países usualmente recolectan no son exhaustivas en materias de Educación. La mayoría de los

esfuerzos se dedican principalmente a describir y cuantificar variables de entrada. No se ha otorgado virtualmente ninguna atención a documentar cómo las escuelas funcionan o qué y cuánto aprenden los estudiantes. Incluso, la mayoría de los datos que pueden ayudar a definir el uso de los recursos o a establecer la efectividad de ellos para la Educación, no están a la mano.



En lo metodológico, se avizora que en la presente década se producirá una creciente y gradual complementación entre los enfoques cuantitativos y los cualitativos, para la determinación de los logros del aprendizaje conforme las autoridades y planificadores centren su atención en nuevos medios de mejorar la enseñanza.

Además de la observación del desarrollo de los conocimientos y destrezas requeridas para que los jóvenes sean parte activa de la cultura contemporánea y posibilitar su inserción en el mercado de trabajo, otra razón para realizar estudios sobre el rendimiento escolar es la búsqueda de una pedagogía más eficaz. Los estudios internacionales facilitan el estudio comparado de la eficiencia educativa en varios sistemas simultáneamente. Además, permiten generar informes nacionales respecto del aprendizaje, centrados en eventuales diferencias basadas en el género, la condición urbana o rural,

entre escuelas polivalentes o tradicionales y otras. Tales estudios aportan abundante información sobre la Educación en un país, su rendimiento y las variables incidentes en éste.

Por lo general, los estudios internacionales comparados incluyen a millares de estudiantes que se someten a pruebas estandarizadas, previamente validadas, basadas en sus programas o adaptadas a otras necesidades intra o extraescolares. Las pruebas tienen por objeto determinar el rendimiento del alumno en forma tal que pueda cuantificarse, adaptarse y compararse con el de otros países correlacionarse con otros indicadores de rendimiento, tales como la estructura de los planes de estudio, la idoneidad del profesorado, las tecnologías de enseñanza, los recursos escolares, etc. La finalidad de estos estudios es ofrecer un modelo lo suficientemente amplio para que puedan apreciarse los efectos globales de la enseñanza sobre aprendizaje.

## La calidad de la educación: una discusión conceptual

La primera consideración antes de entrar de lleno en esta discusión afecta precisamente a la denominación del Laboratorio. Al respecto, aunque se sustenta que existen, al menos, dos ámbitos bajo los cuales evaluar la Educación, uno cualitativo y por ende ligado a la calidad y otro cuantitativo y relacionado con el nivel de logros en la Educación, se ha escogido mencionar en su denominación solamente la dimensión cualitativa. Lo anterior, por cuanto existe un uso generalizado de referirse a esta dimensión aún cuando se haga referencia a ambos, la calidad y el nivel.

En general se suele abordar el concepto de calidad a través de dos aproximaciones diferentes: una de ellas procura discutirlo y definirlo en forma constitutiva o conceptual y la segunda se centra en la operacionalización de la calidad y se refiere más propiamente al nivel de logros en Educación.

Este último enfoque emplea, a menudo, el término calidad como sinónimo de otros conceptos afines, tales como efectividad y eficiencia. Bajo esta perspectiva se alcanzan opciones para la determinación de la calidad de la Educación y la formulación de políticas para su mejoramiento.

Los aspectos más relevantes y consensuales de la calidad de la Educación son los siguientes:

La necesidad de efectuar apreciaciones diagnósticas acerca de los niveles y calidad existentes, lo que implica la determinación del nivel de logro de los objetivos educacionales y la estimación de las habilidades y destrezas adquiridas por los educandos en la escuela.

Aunque la calidad no es posible determinarla con exactitud, principalmente por las limitaciones de las formas de operacionarla utilizadas en las diferentes aproximaciones al problema, las informaciones disponibles acerca de la repitencia, deserción, relevancia curricular y magnitud del efecto de la Educación en el desarrollo social, apuntan a que la calidad de los sistemas educativos latinoamericanos es deficiente.

La calidad aparece ligada al problema de equidad. En efecto, la calidad de la Educación que reciben los sectores más pobres es notoriamente más baja, acentuando las diferencias sociales y económicas. Las apreciaciones de la calidad pueden ayudar a superar el problema de la falta de equidad en el servicio educativo, al identificar las escuelas más carentes y que consecuentemente requieren acciones concretas que les permitan mejorar la

calidad de la Educación entregada a los sectores más desfavorecidos en lo cultural, social y económico.

Es preciso, eso sí, tener en cuenta que previo a la aplicación de medidas que, por la vía de asegurar una determinada calidad de Educación busquen aproximarse a la equidad, existen otros pasos imprescindibles.

Entre esos elementos se halla la necesidad de una gestión de los sistemas educativos que eleve la eficiencia en el manejo de los recursos. se trata de procurar una mejor canalización del gasto en Educación que minimice aquella porción que se pierde y que va por ende en desmedro de la equidad.

Las autoridades encargadas de las decisiones educacionales deben ser sensibles a la idea de que son responsables (*accountable*) de favorecer o desfavorecer la equidad por la vía de su mayor o menor eficiencia. Los resultados de la

determinación de los niveles y calidad del aprendizaje constituyen también un elemento válido para percibir la eficiencia de la gestión de los sistemas y su efecto sobre la equidad.

La orientación conceptual del Laboratorio es la comprensión del significado de la calidad en estrecha relación con el nivel de logro de los objetivos educacionales, en el marco de los programas oficiales de estudio, tomando en cuenta las variables de insumo y especialmente las de proceso. Lo anterior, de modo de poder explicar las diferencias detectadas a diferentes niveles de agregación de los resultados.

Por tanto, interesa determinar los niveles del aprendizaje escolar, en cuanto contenidos, procesos cognitivos y desarrollos afectivos, así como la capacidad explicativa de las variables contextuales que inciden en las diferencias de logros de aprendizaje alcanzados.

### Esquema interpretativo: variables

El concepto subyacente al Laboratorio implica que la determinación del nivel y la calidad de la Educación consisten básicamente en la definición de un conjunto de variables que proporcione, en forma sistemática, un cuadro confiable y válido acerca del estado de los sistemas educativos y que pueda ser utilizados para colaborar en la orientación de las políticas y acciones del mejoramiento. Que al mismo tiempo permita estimar válidamente el mejoramiento que experimentan los sistemas como consecuencia de dichas acciones. Por lo tanto, el proceso de determinación de niveles y de calidad aborda tres aspectos: la selección de las variables, la organización de ellas en un sistema y la información de los resultados de su valoración. La operacionalización de los conceptos de nivel y de calidad de la Educación a través de variables, permita analizar el sistema educacional e informar acerca del funcionamiento del mismo, proporcionando claves para fundamentación de la toma de decisiones dirigida al mejoramiento del sistema.

El tipo de variables que se ha seleccionado implica que éstas cumplan al menos con una de las siguientes características:

Describir el funcionamiento del sistema en función del logro de metas educacionales.

Describir los elementos del sistema que explican las desigualdades en los resultados y el impacto del sistema educacional, a diferentes niveles de agregación. Este tipo de variable puede aportar a la predicción del funcionamiento futuro del sistema.

Proporcionar información acerca de los rasgos más permanentes del sistema. Este tipo de información puede ayudar a comprender mejor como funciona el sistema y a estimar el efecto de los cambios en el tiempo.

Las variables aisladas proporcionan información muy limitada y, por lo tanto, es necesario organizarlas en un esquema que proporcione la representación más válida y coherente posible de la condición en que se encuentra un sistema o subsistema. Una aproximación tal suele proporcionar mejor información que el uso de la simple agregación de las variables.

La selección de las variables requiere del desarrollo de un marco conceptual basado en las necesidades planteadas por las autoridades educacionales y los educadores de cada país y en la investigación educacional.

La intención es arribar a un esquema que se base en la integración ponderada de un grupo

de variables. Una determinación *a priori* de las ponderaciones de las variables considera los tres criterios siguientes:

- La importancia y utilidad, de general aceptación, para cada variable.
- La calidad técnica posible para la obtención de sus valores.
- El menor costo relativo de su apreciación.

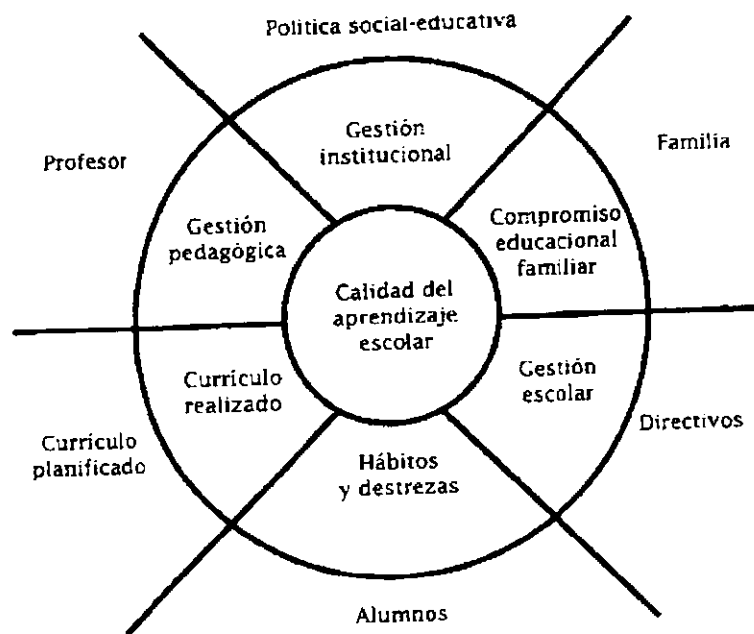
Adicionalmente, se ha considerado reducir el número de indicadores en pro de la simplicidad del esquema.

A su vez, la organización de un sistema de variables implica decisiones acerca de los métodos y formas de recolección de la información y la definición de patrones para producir datos interpretables y comparables.

El sistema de variables representativo del nivel y calidad de la Educación que se ha escogido, se ha construido tomando en cuenta, por una parte, los estudios internacionales en los cuales tales variables han tenido un potencial explicativo sobre los resultados del proceso educativo, los objetivos del laboratorio y la factibilidad de ser estimadas en forma masiva.

El esquema interpretativo propuesto relaciona seis áreas de variables incidentes en el aprendizaje escolar con dos tipos de incidencia (de insumos y de proceso). También considera los niveles y calidad del aprendizaje escolar como un conjunto de variables de producto del sistema de Educación formal, al cual convergen las anteriores.

Esquema interpretativo: representación gráfica



Es necesario señalar, que todo esquema interpretativo -en cuanto paradigma- es una sobresimplificación del esquema conceptual subyacente. Por lo anterior es imprescindible advertir que entre cada par de niveles -insumos-procesos, procesos-productos, productos-insumos- existen necesariamente retroalimentaciones. En el esquema, tales componentes se obviaron en beneficio de la claridad y simplicidad del esquema.

Las seis áreas de variables incidentes son: la política social-educativa, la familia del

estudiante, la escuela, el alumno, el currículo y el profesor.

Las variables se han organizado de acuerdo al esquema interpretativo propuesto, en las siguientes categorías generales:

*A nivel de insumos*

- Política social-educativa:
  - Gasto en Educación del país
  - Gasto en educación por alumno
  - Escolaridad obligatoria
  
- La familia del estudiante:
  - Composición del grupo familiar
  - Nivel ocupacional de los padres
  - Nivel educacional e los padres
  - Equipamiento del hogar
  - Bienes y recursos culturales
  
- La escuela:
  - Ubicación geográfica (rural, urbana)
  - Dependencia administrativa (particular, municipal, otra)
  - Calendario escolar
  - Razón profesor por cantidad de alumnos
  - Razón personal directivo por cantidad de alumnos
  - Razón personal administrativo por número de alumnos
  - Número de estudiantes por curso
  - Número de alumnos por escuela
  - Infraestructura básica (bancos, salas de clase, gimnasio, biblioteca)
  - Recursos instruccionales (textos para el profesor, textos para los alumnos, medios y materiales de apoyo a la enseñanza, audiovisuales, etc.)
  - Sistema de incentivos para directivos y profesores
  
- El alumno:
  - Género
  - Edad
  - Etnia
  - Nivel socioeconómico
  - Historia escolar (rendimiento, variables afectivas)
  
- El currículo planificado:
  - Ciclos
  - Asignaturas
  - Contenidos
  - Objetivos
  
- El profesor:
  - Género
  - Edad
  - Etnia
  - Formación previa
  - Formación de postgrado
  - Perfeccionamiento en servicio

- Años de experiencia
- Remuneración
- Jornada de contratación
- Compromiso y satisfacción personal

*A nivel de procesos*

- Política social-educativa:
  - Gestión institucional
  - Sistema de administración (centralizado, descentralizado)
  - Sistema de asignación de recursos
  - Incentivos a la innovación en las escuelas
  - Supervisión y apoyo técnico a las escuelas
  
- La familia del estudiante: Compromiso educacional familiar
  - Hábitos, rutinas y participación de los niños en las tareas hogareñas
  - Guía, apoyo y estímulo académicos entregados a los hijos
  - Expectativas y aspiraciones de los padres respecto a la Educación de los hijos
  - Participación en la escuela
  - Satisfacción con el establecimiento al que asisten sus hijos
  
- La escuela: Gestión escolar
  - Clima organizacional
  - Liderazgo académico del director
  - rotación de personal docente
  - Ausentismo laboral
  - Ejercicio de funciones y atribuciones del Director
  - Expectativas del Director
  - Atribuciones del Director
  - Niveles de participación de la comunidad educativa
  
- El alumno: Hábitos y destrezas
  - Asistencia a clases
  - Puntualidad
  - Tiempo en la tarea
  - Participación en clases
  
- El currículo realizado:
  - Número de días efectivos de clases
  - Cumplimiento de metas
  - Impedimentos o dificultades en su desarrollo
  
- El profesor: Gestión pedagógica
  - Estilo de enseñanza
  - Empleo de medios y materiales de apoyo a la enseñanza

Asignación de tareas escolares  
Revisión de las tareas asignadas  
Oportunidad de aprendizaje  
Distribución del tiempo de los profesores  
Expectativas de los profesores  
Atribuciones de los profesores  
Frecuencia de las evaluaciones  
Disciplina escolar

### *A nivel de productos*

Indicadores de nivel y calidad del aprendizaje escolar.

- Logro de contenidos mínimos en matemáticas.
- Logro de contenidos mínimos en lenguaje
- Nivel de destrezas cognitivas de cálculo
- Nivel de autoestima académica
- Años para completar el primer ciclo básico
- Tasa de deserción
- Tasa de repitencia

El Laboratorio pretende llegar a estimar estas variables, tratando sobre todo de establecer empíricamente las interrelaciones explicativas que permitan validar las hipótesis implícitas en el esquema interpretativo propuesto.

Las hipótesis básicas que se pretende validar se expresan en términos generales e integradores de varias sub-hipótesis posibles, relacionando las áreas de variables incidentes del esquema interpretativo propuesto y las variables de producto de nivel y calidad del aprendizaje señalados.

Estas hipótesis generales e integradoras son las siguientes:

*Hipótesis 1.* La calidad de los aprendizajes de los niños en la escuela depende especialmente de la cantidad de insumos que la política social-educativa asigna al sistema educativo y del apoyo técnico que la gestión institucional proporciona a las escuelas para llevar a cabo proyectos innovativos.

*Hipótesis 2.* El aprendizaje escolar depende parcialmente de las características culturales, sociales y económicas de la familia de los estudiantes y de la calidad de los procesos ambientales de su hogar, como asimismo de su interacción, los que representan el grado de compromiso de la familia en relación con las actividades escolares de sus niños.

*Hipótesis 3.* El aprendizaje escolar está asociado a las características de la escuela y a los recursos con que cuenta, así como a la calidad de la gestión liderada por el proceso directivo y al grado de participación de la comunidad escolar en ella.

*Hipótesis 4.* Los niveles y calidad del aprendizaje escolar dependen parcialmente de las características culturales sociales, económicas y de ingreso a la escuela de los niños, así como de su historia escolar y de sus hábitos y destrezas de estudio.

*Hipótesis 5.* El aprendizaje escolar depende parcialmente de las características del currículum planificado y del currículum realizado, particularmente en lo que se refiere al cumplimiento de las metas establecidas y a la continuidad de su desarrollo.

*Hipótesis 6.* Los niveles y calidad del aprendizaje de los niños en la escuela dependen parcialmente de las características profesionales del profesor y de la calidad de su gestión pedagógica en la conducción del proceso de enseñanza aprendizaje.

Una hipótesis todavía más general subyace al esquema propuesto. Esta plantea que el grado de incidencia de las variables de insumo en el aprendizaje escolar es menor que el de las variables de proceso, en cada una de las seis áreas indicadas.

Lo anterior requiere de mediciones objetivas, válidas y confiables, que permitan explorar las hipótesis propuestas, usando los procedimientos estadísticos multivariados adecuados.

Los procedimientos estadísticos apropiados deberán incluir, además de los descriptivos, el análisis de ítems en cada uno de los instrumentos empleados, análisis de varianza y covarianza, regresión múltiple (eventualmente con partición de varianza en bloques de variables) y análisis de trayectorias (*path analysis*).

Para estos procedimientos estadísticos, será necesario diferenciar las variables individuales (tales como el alumno, el profesor, el director) de las variables colectivas (características de la escuela, por ejemplo). Del mismo modo, deben identificarse los niveles de agregación y de análisis (medidas de los alumno y promedio del curso, por ejemplo).

## Sobre los estándares

### *Origen del tema*

La preocupación por calidad en educación de inicios de los noventa generó conversaciones y discusiones acerca de nuevos temas. Estas tocaban aspectos tales como la atención a los resultados y el logro, énfasis en la gestión, focalización en los procesos, concertación con los usuarios. Uno de esos temas se refirió al establecimiento de una referencia que pudiera ser utilizada en la formulación de los juicios acerca de la calidad. Esa referencia es lo que aquí denominamos un estándar. En PROMEDLAC V, los ministros de educación recomendaron que en cada país se determinaran estándares nacionales. También recomendaron como deseable la determinación de estándares regionales.

### *Estándares regionales, ¿para qué?*

Los estándares son criterios útiles en la formulación de juicios acerca del estado de una determinada área de la Educación. Ellos sirven para:

compararse y situar a un país en relación con los otros países,  
fomentar la regionalidad facilitando la comunicación, la movilidad de personas entre países y acentuar la cultura latinoamericana,  
facilitar el desarrollo de la acreditación académica entre los países,  
identificar las áreas que requieren cambios para el logro de los estándares, mejorar los niveles académicos y abrir posibilidades de renovación pedagógica,  
identificar lo que los niños en tercer y cuarto grado (en el caso presente) pueden aprender y hacer en un área determinada de la educación,  
determinar una referencia en el tiempo.

### *Estándares de contenido y de competencias*

Si bien en distintas esferas de la vida se acostumbra a hacer referencia a estándares, estándares en edificios, estándares en cuanto a los automóviles, salud, hoteles, comida, mas aún, estándares en cuanto a la seguridad de los automóviles, a la comodidad de los hoteles o a la salubridad y gusto de los alimentos, etc. Sin embargo la discusión acerca de los estándares en

educación es reciente y no existe aún la idea consensuada acerca de lo que ellos pueden ser. En la práctica coexisten interpretaciones diversas acerca de lo que se dice cuando se hace referencia a los estándares en educación. Por ello, existen diversas versiones acerca de lo que deberían ser los estándares, sean ellos nacionales o regionales.

Un primer paso es estar de acuerdo en que los estándares se refieren a un cierto nivel y calidad de la educación. Mas allá de ello, existen visiones ligadas a dos temas principales: estándares basados en los objetivos pedagógicos y aquellos vinculados a la medición/evaluación.

Las visiones que vinculan el estándar con los objetivos educacionales tienen que ver con el dominio sustantivo y se los denomina estándares de contenido. Entre ellas están básicamente:

aquellas que se refieren un conjunto de conocimientos o habilidades fundamentales deseables para una determinada área y,

aquellas que constituyen una formulación precisa acerca de los que deben saber y hacer los niños de determinado nivel (edad o grado o terminal) en relación con un área específica.

Los que vinculan el estándar con la medición son aquellas denominadas de competencias, es decir las que entregan información acerca de lo que puede ser considerado inadecuado, aceptable, competente o sobresaliente. Entre ellas están:  
aquellas que se refieren al nivel de logro que deben alcanzar los alumnos. Este nivel (normalmente expresado en números) o estándar puede ser considerado como el saber mínimo (lo básico) que debe lograr un alumno;

aquellas en las cuales el estándar es un conjunto de puntos ubicados en una escala de logro indicando distintos niveles de competencia. Estándares de nivel múltiple.

El primer tipo de estándar busca formular aseveraciones relativas a un área del conocimiento o del hacer. Dichas aseveraciones se pueden referir a conceptos claves, contenidos específicos. o a destrezas.

Sin embargo, no es fácil distinguir entre las aseveraciones relativas a los estándares y

aquellas relativas a los objetivos pedagógicos. Ellas se diferencian entre sí por el nivel genérico de las aseveraciones y también porque los objetivos se defienden en función del logro de los estándares.

Aseveraciones relativas a los estándares tenderían a expresarse en frases del tipo siguiente "dentro del tema de la producción de textos, los estudiantes de cuarto grado deben estar en condiciones de comprender el siguiente conjunto de conceptos claves propios de la lengua". Aseveraciones relativas a objetivos se expresarían en frases del siguiente tipo "aplicar normas de escritura en la producción de textos". O bien, estándar: "los estudiantes de tercer grado deberían apreciar el lenguaje como un medio de comunicación"; objetivo: "redactar una carta, o crear un cuento, o escribir un texto coherente".

El segundo tipo de estándar se puede traducir en acciones que demuestren niveles de logro y pueden ser traducidos en la expresión numérica de un nivel alcanzado o deseado dentro de un área del conocimiento o del hacer.

Estándar mínimo o básico: "los estudiantes de cuarto grado deben estar en condiciones de lograr una cierta comprensión de los conceptos expresados en el texto y pueden devolver una información parcial del mismo".

Frases relativas a un estándar de nivel múltiple: nivel 1, "el estudiante está en

condiciones de lograr una cierta comprensión de los conceptos expresados en el texto y puede devolver una información parcial del mismo"; nivel 2, "el estudiante comprende los conceptos expresados en el texto y puede hacer un resumen de la información"; nivel 3, "el estudiante comprende los conceptos expresados en el texto, puede formular hipótesis al respecto y sacar conclusiones".

Dentro del marco del Laboratorio se prestará atención a ambos tipos de estándares. De gran importancia será el tratamiento de los estándares de contenido. Sin embargo, estándares de contenido sin referencia a los estándares de competencias no tienen mucho sentido. Los primeros indican lo que se debe aprender y hacer, pero dicho conocimiento es de poca utilidad si no se tiene información acerca de cuánto se aprende o se puede hacer a partir de ellos. Los juicios a partir de la medición servirán para que cada país pueda situarse en relación al estándar.

La identificación y formulación de estándares se hará en primer lugar a partir de las formulaciones curriculares de los países. Sin embargo, también se tomarán en cuenta otros criterios tales como el estado de avance de la disciplina; la relevancia social de ciertas competencias en relación a su utilidad para la vida y estándares internacionalmente reconocidos en estudios nacionales e internacionales.

## Características de las variables de producto a ser medidas

El tipo de características cognitivas susceptibles de desarrollarse por la vía del aprendizaje más o menos formal -aunque constituye un tema eminentemente académico y por ello no directamente ligado al propósito del Laboratorio, el cual está eminentemente relacionado con aspectos de la praxis de la educación- no es posible soslayarlo en este planteamiento. Desde el concepto de Inteligencia General, designado más técnicamente como factor "g", hasta nuestros días, la tendencia ha oscilado hacia considerar cada vez mayor el ámbito de los aprendizajes opuesto al de las aptitudes. Sin embargo, el tema está lejos de dilucidarse.

En esta sección se pretende dar una visión del objeto de que se trata, en el Laboratorio,

cuando se habla de apreciar, medir o evaluar variables de producto. El origen de la necesidad de arribar a una especificación, nace una observación de la mayoría de los procesos que ocurren en la casi totalidad de los sistemas escolares. Tal observación arroja como conclusión que en casi todos los casos, el énfasis de la actividad educacional formal o escolar, está puesto más en llevar al alumno hacia el *conocer* que hacia el *hacer*.

Diversas formas de integrar las aptitudes y los productos del aprendizaje, se han intentado.

Una de ellos consiste en establecer un esquema que ubica a las distintas variables cognitivas propias del ser humano en categorías,

en cada una de las cuales se produce una combinación de condiciones: la generalidad del rasgo y la modificabilidad del mismo. De alguna manera se puede sugerir que ambos podrían visualizarse como sumando algebraicamente

1. Mientras mayor la amplitud de la aplicabilidad del rasgo a situaciones variadas, ello es la generalización, menor la posibilidad de modificación del rasgo y viceversa. Podría concluirse que mientras mayor el rango de aplicación de una característica cognitiva, menor debería ser su posibilidad de alterarse a través del aprendizaje. Si se intenta una clasificación, la más simple, se obtienen dos niveles: Inteligencia General, de amplia generalización y de casi nula modificabilidad y los aprendizajes concretos, propios de asignaturas escolares, de reducida generalización y de altísima modificabilidad. Para acercarse a un cuadro más preciso, es posible agregar un nivel intermedio; ello es de aplicación medianamente general y de modificabilidad posible, aunque condicionada por la duración del proceso de modificación. Aquí es posible ubicar a la Comprensión Lectora en el ámbito verbal y a la Habilidad Lógico Matemática en el campo cuantitativo.

Otro enfoque consiste en construir una jerarquía de todo aquello posible de aprender, pero que de algún modo implica en sus niveles superiores a rasgos que se acercan cada vez más a las aptitudes y ello por dos razones. La primera, por cuanto se alejan cada vez más de lo meramente memorizable. La segunda razón, por cuanto este esquema jerárquico o taxonómico, construye cada categoría sobre la anterior y en ese sentido las superiores alcanzan niveles de generalización amplísimos. La más conocida clasificación involucra seis niveles: conocer (memorístico), comprender (que involucra diferencias en la expresión de lo aprendido con respecto a cómo fue aprendido), aplicar (usar el conocimiento en situaciones nuevas) analizar (descomponer orgánicamente el todo en sus partes constitutivas); sintetizar (producir un todo organizado y único), evaluar (contrastar el valor de algo con respecto de patrones intrínsecos o extrínsecos).

Una tercera posibilidad está basada en una jerarquía diferente y más atingente al tema del

conocer y del hacer y que está basada en la medida en que un aprendizaje es transferible. Transferible desde respuestas específicas hasta discriminaciones, luego a clasificaciones, que a su vez se transfieren a reglas y ellas hacia comportamientos regidos por reglas tales como la resolución de problemas.

Una cuarta alternativa lleva a un planteamiento más amplio que integra rasgos psicológicos variados y que se refiere a dominios del aprendizaje. Entre ellas se ubican las habilidades motoras, la información verbal, las habilidades intelectuales, las estrategias cognitivas y finalmente, las actitudes.

Otra forma de abordar el tema lleva a considerar que el aprendizaje dice relación, en última instancia, con dos actividades fundamentales: resolver situaciones problemáticas y generar tales situaciones. Los problemas, a su vez, se sitúan en siete campos, a saber: lingüístico, musical, lógico-matemático, espacial, corporal-kinestésico, intrapersonal e interpersonal.

Lo anterior conduce, al menos, a cuatro conclusiones.

La primera se refiere a que hay aprendizajes de tipo más generalizable y otros más específicos.

La segunda se refiere a que los aprendizajes se sitúan en una relación jerárquica.

La tercera indica que una proporción significativa de lo que el hombre puede conocer o hacer, surge de aprendizajes más o menos formales.

La cuarta se refiere a que no siempre es válido establecer diferencias dicotómicas entre aprendizajes, exclusivamente memorísticos o aprendizajes de mayor aplicabilidad.

Todo lo precedente lleva a sugerir que una medición y evaluación de los aprendizajes deba dirigirse a un espectro o continuo de ellos.



## Diseño de un sistema de medición internacional y regional

Previo a plantear la idea de un sistema de medición que agrupe a varios países, es conveniente establecer las diferencias que existen entre un sistema de evaluación regional o nacional y los exámenes aplicados en forma regular en cada

sistema escolar. La razón para esto radica en el hecho que la expresión más frecuente de la evaluación que se conoce a nivel masivo en los países del área, está constituida precisamente por tales exámenes.

### Diferencias entre las examinaciones y las evaluaciones nacionales:

	Examinación	Evaluaciones nacionales o regionales
Sujetos	individuos	muestra de individuos
Unidad de medición	individuos	escuela, distrito, provincia, país
Frecuencia	anual	bi o trienal, por tema
Contenido	currículo completo	matemática, ciencia, lenguaje escrito y oral
Momento	fin de ciclo	un grado por ciclo
Enfoque de medición	normas o criterios	criterios

### Tipo de análisis: transversal o longitudinal

Una temática como la atingente al Laboratorio tiene dos posibilidades básicas de análisis: transversal o longitudinal. Los análisis evaluativos transversales corresponden a la evaluación de los alumnos que se hace en un momento de su vida escolar. Los análisis evaluativos longitudinales son aquellos en que la evaluación de los mismos alumnos se hace al menos en dos momentos de su trayectoria escolar.

Un estudio transversal se enfoca en el aprendizaje acumulativo hasta un cierto grado de escolaridad o hasta una edad determinada. Un estudio de medición longitudinal se enfoca en las

características instruccionales que dan origen al aprendizaje dentro del período comprendido entre los momentos de medición.

Es importante señalar eso si, que el hecho de que una medición transversal se realice periódicamente y con cohortes distintas de alumnos, no la hace equivalente a una medición longitudinal, la que requiere, por definición, trabajar con una misma cohorte, pero en distinto momento.

La mayoría de los estudios llevados a cabo por entes internacionales son transversales, dado que tienen por objetivo evaluar y comparar el rendimiento acumulativo en un área de materias, al llegar a un grado o en una edad determinados. Son además de este tipo por el costo y la dificultad que implica el seguimiento de los individuos de la cohorte en estudio, propio de los análisis longitudinales. El campo de contenido se ha definido como el núcleo esencial del área de materias acumuladas que culmina en el grado o año fijado como objetivo. Se trata de saber en detalle cuánto saben los alumnos y qué son capaces de hacer. Las variables explicativas pueden ser individuales (qué tipo de alumnos tienen tal o cual rendimiento) o sistémicas (qué escuelas y cual contexto pedagógico se relacionan con un mayor rendimiento).

El Laboratorio ha optado por un análisis transversal, al menos en una primera etapa. La idea es evaluar el aprendizaje acumulado hasta el grado de tercer o cuarto año de Primaria, nivel en el que en que los países de la muestra, se completa el primer ciclo. Lo anterior se basa en la concepción de que los efectos de la educación son

eminentemente acumulativos y jerárquicos, por lo cual al evaluar en un cierto nivel, se está también haciéndolo con respecto a los niveles anteriores.

La acción del Laboratorio, como una forma de tomar en cuenta el efecto de la variación que existe entre los países, consideró aplicar

cuestionarios sobre la estructura de los programas de estudios anteriores al grado objetivos. Lo anterior, aunque se basó en la condición acumulativa y jerárquica del aprendizaje escolar ya comentada.

### Enfoque de medición: referido a normas o a criterios

Las mediciones pueden estar referidas a normas o a criterios, no existiendo connotación valórica o cualitativa alguna asociada a cada enfoque. Lo anterior implica que el empleo de un enfoque obedece al propósito que se busca con la medición. La que si es insoslayable es la necesaria congruencia entre enfoque y propósito.

La diferenciación mas simple entre ambos enfoques implica que en los instrumentos referidos a normas, el intento es comparar al estudiante en una variable determinada, con la norma de su grupo. Las mediciones normativas no entregan información respecto de cuánto saben y cuánto no saben los sujetos. Ellas reportan cual es la posición relativa de un sujeto con respecto de la norma de su grupo. Este tipo de instrumento entrega a l maestro y a quienes diseñan las políticas, información muy limitada que pueda ser útil para mejorar las escuelas.

Los instrumentos referidos a criterios están enfocados a determinar si un individuo ha logrado un nivel predeterminado o criterio prefijado, en una variable dada. Tales instrumentos, que requieren descripciones detalladas de qué miden, suponen entregar información precisa sobre logros respecto de un estándar absoluto. Los niveles corresponden a estándares, metas o porcentajes de logros. En algunos casos, para determinar dichos niveles es preciso considerar variables afectivas, en cuanto a prevenir consecuencias negativas en ese dominio, a causa de un exageradamente alto nivel de logro en lo cognitivo.

En la escuela y más allá de ella, la información provista por tales instrumentos apoya, de preferencia, a maestros que desean mejorar su instrucción, a diseñadores de políticas que quieren conocer cómo mejorar las escuelas, a directores e inspectores que necesiten apoyar a los profesores, a los diseñadores de curriculum y de textos que requieran verificar la medida en que el curriculum y los textos son efectivos.

Existe una variedad de formas de especificar la temática incluida en cada ítem de un instrumento referido a criterios. Tales formas se sitúan en un continuo, desde un mínimo y hasta un máximo de especificidad.

En el extremo más carente se sitúan los ampliamente conocidos *objetivos en términos de conducta*. A continuación se ubican los llamados *formatos de ítems*, que consisten en un conjunto de reglas altamente detalladas que debieran derivar en ítems de naturaleza muy homogénea. Siguen los conocidos como *objetivos ampliados*, que no son mas que versiones más elaboradas y detalladas de los objetivos en términos de conducta. Seguidamente se encuentra una *estrategia* conocida como *de enfoque limitado*, que es básicamente una focalización en pocos objetivos de naturaleza terminal, que incluyen a otros objetivos en tránsito. Finalmente se ubica el *método* denominado *de especificación de instrumentos* que se deriva de los formatos de ítems antes mencionados.

Las especificaciones en un formato ortodoxo deben incluir cinco componentes. El primero consiste en una descripción general del instrumento limitado a un par de líneas.

El segundo consiste en uno o varios ítems de ejemplo, que incluya las instrucciones de respuesta para el estudiante.

El tercero corresponde a una descripción de los atributos del estímulo, que se refieren fundamentalmente a las limitaciones a que deben ceñirse las preguntas o ítems del instrumento.

El cuarto componente corresponde a los atributos de respuesta. Estos varían de acuerdo al tipo de ítems del que se trate: de selección o de respuesta abierta. Lo que se pretende, en este caso, es no sólo indicar la naturaleza de las respuestas correctas, si no también la de todas las respuestas

erróneas posibles de anticipar. En el caso de ítemes abiertos, se trata de establecer criterios que permitan determinar la bondad de una respuesta.

Finalmente, el quinto componente se denomina suplemento de especificaciones y se relaciona con toda aquella información adicional que se requiera para la construcción del instrumento.

Las especificaciones permiten aumentar la validez de contenido de un instrumento. Constituyen una guía para los redactores de ítemes, en cuanto a que todos escriban ítemes de similar validez y nivel de dificultad. Versiones simplificadas de las especificaciones son usadas para informar a los profesores y estudiantes acerca del instrumento que se aplicará. Permiten la creación de bancos

para proveer ítemes en diferentes situaciones y tiempos, mientras que aseguran razonablemente la consistencia interna del instrumento como también su validez y aproximadamente un mismo nivel de dificultad.

Existe un aspecto adicional importante de señalar y se relaciona con que en los instrumentos referidos a criterios debe tenerse especial conciencia que las medidas de calidad (validez y confiabilidad) que se basan en el uso de coeficientes de correlación, se ven afectadas por la posible mayor homogeneidad de los resultados. Lo anterior dado que esa homogeneidad dará origen a una menor varianza y por ende a subestimaciones de los índices.

## Apéndice 1

### Elaboración de los instrumentos de medición

Los cuestionarios y pruebas que se utilicen en el Laboratorio serán construidas de acuerdo a los procedimientos internacionalmente aceptados. Tales procedimientos incluyen, a lo menos, las siguientes etapas:

- Definición de los objetivos del instrumento
- Selección del tipo de preguntas por objetivo
- Construcción de los ítemes o reactivos
- Edición de los ítemes o reactivos
- Ensamblaje de los instrumentos
- Evaluación formativa del instrumento completo por medio de juicios de expertos
- Validación de los instrumentos en cada país
- Determinar la reacción de los estudiantes a los instrumentos
  - al tipo de preguntas
  - al tiempo total para responder las pruebas
  - conocer tasa de omitidas
  - conocer tasa de adivinación
  - conocer el nivel general de dificultad

- Análisis psicométrico de instrumentos
  - funcionamiento de las alternativas
  - elaboración de lista de posibles respuestas a los ítemes abiertos
  - formación de un banco de productos largos
  - determinación de la interacción ítem-escuela e ítem-país
  - conocimiento de la reacción de los profesores a los ítemes y pruebas

- conocimiento de la reacción de estudiantes, profesores, directivos y padres a los cuestionarios
- determinación final de ajustes a los instrumentos
- Forma definitiva de los instrumentos
- Verificación de procedimientos de campo
  - entrenamiento de aplicadores
  - procedimiento de aplicación de pruebas y cuestionarios

#### *Metodología general*

Para la mayor parte de los instrumentos se optó por desarrollar primariamente ítemes de respuesta cerrada. La decisión se basó en el gran tamaño de la muestra, el tiempo disponible y la necesidad de aplicar las pruebas en forma masiva.

#### *Construcción de pruebas de lenguaje y matemática*

##### *Selección de los objetivos*

La medición se basó en las preferencias curriculares seleccionadas por cada coordinador de país, al cual se le solicitó que informara en relación aun listado de contenidos a cuál curso o grado correspondía el tratamiento inicial del contenidos y en cuáles cursos se enfatizaba. Con esa información se construyó una tabla de especificaciones, la que fue entregada a los constructores de los instrumentos.

Complementariamente, se revisaron los objetivos de lenguaje y matemática para tercer y cuarto año básico de cada país.

Los criterios usados para la selección de los objetivos son a) grado de importancia asignado en cada país; y b) grado en que la conducta es observable en forma masiva.

#### *Construcción de ítemes y reactivos*

Participación de algunos países, aportando ítemes. Se solicitó a todos los países participantes en el Laboratorio que enviaran al menos 10 ítemes de lenguaje y de matemática, para ser incorporados a las pruebas y comenzar así a construir el banco regional de ítemes.

Elaboración de ítemes por cada objetivo seleccionado. Se redactó una cantidad mayor de ítemes que los requeridos, con la finalidad de seleccionar los que mostraran una mayor validez de contenido. Los ítemes, con excepción de la prueba de redacción, son de selección múltiple con cuatro alternativas.

Análisis cualitativo de cada ítem, por juicio de expertos. El análisis se basó en:

- la correspondencia entre ítem y objetivo
- la coincidencia en cuanto a cuál es la clave de respuesta
- lo adecuado de los distractores presentados
- la correcta redacción de anunciado y las alternativas
- la inteligibilidad del lenguaje utilizado para el nivel de desarrollo cognitivo de los examinados

Aprobación de los ítemes seleccionados por parte del grupo de profesor y especialistas.

Clasificación de los ítemes según grado de dificultad estimado por los profesores de acuerdo con su experiencia, en tres categorías: fáciles, de mediana dificultad o difíciles.

#### *Ensamblaje de los instrumentos*

Se construyeron formas equivalentes de cada instrumento por cada nivel. En el ensamblaje se procuró mantener la equivalencia entre las diferentes formas en cuanto a objetivos cubiertos, así como en el grado de dificultad estimado.

## **Apéndice 2**

### **Población y muestra para la aplicación experimental de las pruebas de lenguaje y matemática**

Es imprescindible tener presente cuál es el propósito de la aplicación experimental de las pruebas de Lenguaje y Matemática. Se trata de obtener información de a lo menos seis aspectos, a saber: grado de adecuación de las pruebas a la realidad educacional de cada país, incluyendo las variaciones en el uso del lenguaje; reacción de los estudiantes con respecto de las pruebas; antecedentes para un primer análisis de ítemes; reacción de los profesores respecto de las pruebas; retroinformación que permita los ajustes necesarios a las pruebas; antecedentes de la aplicación de los procedimientos de campo.

Es igualmente importante mantener en mente que ésta aplicación no tiene por objetivo establecer aún conclusiones respecto de los aprendizajes en Lenguaje y Matemática y que incluso es altamente conveniente resistir la inclinación de usar los datos para propósitos que

no sean los de validación de instrumentos y análisis de ítemes.

La unidad de análisis es el alumno del último grado del primer ciclo de educación Básica. Tal grado es, en algunos países, el Tercero y en otros el Cuarto. Por otra parte, por razones de calendarios escolares y estructuras curriculares, parece conveniente incluir ambos en grados en la muestra para la aplicación experimental.

El universo está constituido por todos los alumnos que cumplen con las características propias de la unidad de análisis. Por razones prácticas, tal universo ha sido acotado a lo que se denominará población muestral. La ventaja de mantener presente cuál es el universo reside en que las exclusiones deben ser explícitamente justificadas, permitiendo así apreciar la magnitud y consecuencias de tales exclusiones.

El diseño muestral debe especificar los criterios de muestreo, los cuales en el presente caso, se definen como aquellos propios de una muestra estratificada. Lo anterior implica que los procedimientos de muestreo no son exclusivamente alatorios, con las consecuencias de aumento del sesgo y subjetividad consiguientes.

La intención es estratificar por tipos de escuela, considerando cuatro tipos, a saber: escuelas privadas de elite; escuelas públicas de nivel socioeconómico medio de ciudades grandes; escuelas públicas de nivel socioeconómico bajo de ciudades grandes y escuelas.

Se seleccionarán las escuelas "por juicio" (deliberadamente), por estrato, de acuerdo al siguiente esquema:

Escuelas de elite:	2 por país;
Escuelas públicas de ciudades grandes, de nivel socioeconómico medio:	3 por país;
Escuelas públicas de ciudades grandes, de nivel socioeconómico bajo:	3 por país;
Escuelas rurales:	3 por país;
Total:	11 por país.

El diseño considera seleccionar un curso de Tercer Grado y uno de Cuarto Grado, por escuela. Ambos deberán ser seleccionados al azar,

salvo que exista uno sólo de cada grado en la escuela respectiva.

Se considera en cada curso, tomar la totalidad de los alumnos. Se ha estimado un tamaño promedio de los cursos de 35 alumnos.

Lo señalado arroja una muestra por país de 770 niños y un total para la aplicación de 11.550 estudiantes.

Es importante señalar que los criterios de estratificación propuestos, deben ser necesariamente acordados con los países, dadas la amplia variabilidad de situaciones existentes y las diferentes conformaciones de los sistemas de información estadística educacional en cada caso.

Las precisiones anteriores dan origen a tres de interrogantes, las cuales se exponen a continuación:

¿Es conveniente incluir o excluir las escuelas unidocentes?

¿Es preciso incorporar el tamaño de la escuela como criterio de estratificación?

¿Es necesario considerar la condición de coeducacional de la escuela como criterio de estratificación?

### Apéndice 3

## Consideraciones respecto del control de calidad de las acciones a emprender

Una de las características de las pruebas que es fundamental para el éxito de las acciones del Laboratorio, es la relevancia o pertinencia de los instrumentos. Por lo anterior, una de las etapas que se ha considerado es la revisión por parte de los países, de las matrices curriculares que dieron origen a las pruebas y su posterior contrastación con cada una de ellas.

Un segundo aspecto se relaciona con la necesidad de que los instrumentos respondan a las diferencias de lenguaje propias de los diferentes países. Esto varía desde la necesaria traducción para el caso del Brasil hasta la adaptación a las diferencias lingüísticas entre los países de una misma lengua. Para lo anterior se desarrollará una verificación con cada país al respecto. Del mismo

modo se procurará detectar y evitar los sesgos culturales que pudiesen manifestarse.

El hecho que las mediciones se lleven a cabo en entornos tan diferentes, refuerza la necesidad de que se efectúe un proceso de validación de los ítemes y de las pruebas, el cual ya fue descrito previamente.

La aplicación de los instrumentos requiere, para producir resultados comparables, el que sea abordado en forma similar en todos los casos. Por lo anterior, se construirán los manuales de procedimientos respectivos y se podrán a disposición de los países las acciones de entrenamiento que se puedan requerir.

El manejo de la variedad y cantidad de información que se generará implica la construcción de un sistema de almacenaje y acceso a los datos. En efecto, se ha estructurado tal sistema, el cual será ampliamente informado a los países y se ofrecerán asimismo las acciones necesarias de entrenamiento al respecto.

Se pondrá en marcha, en todos los casos, una supervisión independiente y externa de las aplicaciones de los instrumentos que asegure ortodoxia y comparabilidad de resultados.

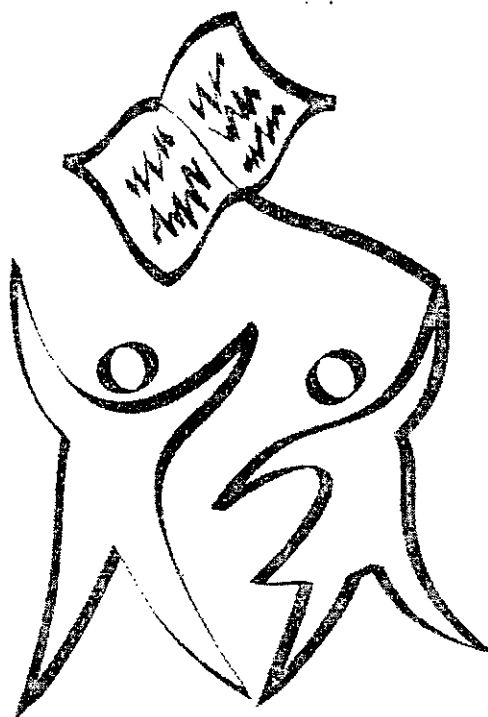
Existirá en todos los casos un control de calidad externo al sistema, el que permita otorgar a las acciones un nivel de calidad internacional.



Plano Nacional de Educação: o compromisso do Poder Legislativo

"O COMPROMISSO DE DACAR: A RELEVÂNCIA DOS LEGISLADORES"

# EDUCAÇÃO PARA TODOS: O QUE É NECESSÁRIO?



John Daniel

Diretor-Geral Adjunto para Educação, UNESCO

Brasília, 04 de junho de 2003





## *Introdução*

É um grande prazer estar de volta no Brasil neste momento estimulante de um novo governo. O mundo está prestando atenção aos brasileiros, por duas razões interligadas. Em primeiro lugar, há a expectativa de que o Brasil possa estar encontrando o caminho para um novo equilíbrio entre os aspectos econômico e social, que outros países poderão seguir: uma nova combinação de princípios modernos para a economia com igualdade de oportunidades para o povo. Em segundo lugar, em todo o mundo as pessoas têm uma grande esperança de que o Brasil aborde agora com sucesso o problema que há muito tempo lhe vem maculando a reputação internacional: as grandes desigualdades existentes na sua sociedade.

Faço meus melhores votos para o êxito desse esforço.

Meu objetivo aqui é explorar, de uma perspectiva internacional, um aspecto dessa agenda para o desenvolvimento e a equidade: a saber, a educação. Minha apresentação está dividida em cinco partes, sob o título *Educação para Todos: O Que É Necessário?*

Em primeiro lugar pretendo demonstrar por que o tema da educação para todos é importante, e duvido de que haja muito desacordo sobre esse ponto, porque espero estar pregando a convertidos. Em segundo lugar farei uma breve excursão pela história, embora não pretenda ser um historiador da educação. Hoje, nos países desenvolvidos tendemos a aceitar o conceito da educação para todos como algo natural, mas vale a pena lembrar que esta é na verdade uma idéia relativamente recente, mesmo na legislação --- e mais ainda na prática.

Na terceira parte vou examinar a educação nesta região da América Latina e do Caribe, assim como no mundo de modo geral. Onde a meta da educação para todos já foi atingida? Onde o progresso tem sido bom? Onde estão os casos aparentemente sem esperança? A partir desse ponto vou descrever o que está sendo feito, pelos próprios países e pela comunidade internacional, para impulsionar o mundo na direção desse objetivo.

A parte final será mais especulativa. Não podemos promover a educação para todos sem perguntar-nos de que tipo de educação estamos falando.

## *Educação para Todos: por que é importante?*

Por que é importante que todos sejam educados? Historicamente tem havido duas respostas principais a essa pergunta. A primeira, que tem raízes no Iluminismo e na Revolução Francesa, afirma simplesmente que a educação é um direito humano. Os Estados que assinaram a Constituição da UNESCO em 1945 afirmaram sua crença em “plenas e iguais oportunidades para a educação para todos, na busca sem restrições da verdade objetiva, e no livre intercâmbio de idéias e de conhecimento.”

Quando 164 países se reuniram em Dacar, no Senegal, em 2000, no Fórum Mundial da Educação, eles declararam:

“Reafirmamos a visão da Declaração Mundial sobre a Educação para Todos (Jomtien, 1990), apoiada na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção dos Direitos da Criança, de que todas as crianças, os jovens e os adultos têm o direito humano de beneficiar-se de uma educação que atenda a suas necessidades básicas de aprendizado, no melhor e mais completo sentido desse termo.”

A segunda resposta à pergunta sobre a importância de que todos sejam educados é que a educação para todos é importante porque ela contribui para o desenvolvimento econômico e social das nações e das comunidades. Poderíamos dizer que esta é uma resposta pragmática. Nas últimas décadas o pêndulo tem oscilado entre esta justificativa desenvolvimentista da educação e a idéia de que a educação é simplesmente um direito humano.

Na década de 1970 falou-se muito sobre o investimento em capital humano, o que era apenas uma forma de dizer, na linguagem das finanças, que educar as pessoas teria um rendimento devido ao aumento da sua produtividade. Hoje sabemos também que quando as pessoas são educadas elas tendem a ter famílias menores e filhos mais saudáveis. E o valor do investimento na educação das moças já foi mais do que provado.

Por volta dos anos 1990, depois da queda do Muro de Berlim e da libertação de Nelson Mandela, os direitos humanos, incluindo o direito à educação, passaram a ocupar um lugar mais preeminente no discurso internacional. Será que a reação mundial aos ataques de 11 de setembro de 2001 já rebaixaram a posição ocupada pelos direitos humanos na agenda mundial? Precisamos ter a esperança de que isso não tenha ocorrido.

Amartya Sen nos dá razões para essa esperança em um livro recente, *Development as Freedom* (Desenvolvimento como Liberdade), ao mostrar que desenvolvimento e direitos humanos são os dois lados da mesma moeda. Ele define desenvolvimento simplesmente como o processo de ampliação das liberdades reais gozadas pelas pessoas. A liberdade é fundamental para o processo de desenvolvimento por duas razões. A primeira é o critério de avaliação: a medida básica de avaliação do progresso é o fortalecimento das liberdades que têm as pessoas. A segunda razão diz respeito à efetividade: o desenvolvimento é alcançado primordialmente pela livre ação das pessoas.

Assim, a expansão da liberdade é ao mesmo tempo o objetivo primário do desenvolvimento e o seu principal meio. Por sua vez, a educação básica é essencial para a ampliação da liberdade.

O grande poeta e pensador cubano José Martí resumiu isso há mais de cem anos. Vou fazer duas citações dele. A primeira: “Quando chegam à terra, todas as pessoas têm o direito de ser educadas e depois, em troca, têm a obrigação de educar os outros.” (“*Al venir a la tierra, todo hombre tiene derecho a que se le eduque, y después, en pago, el deber de contribuir a la educación de los demás.*”)

A segunda: “Educar é dar às pessoas as chaves do mundo, que são a independência e o amor, e preparar as suas forças para que o percorram sozinhas, com o passo alegre das pessoas livres e espontâneas.” (“*Educar es dar al hombre las llaves del mundo, que son la independencia y el amor, y prepararle las fuerzas para que lo recorra por si, con el paso alegre de los hombres naturales y libres*”)

### *Uma breve história*

Martí estava à frente da sua época, mas precisamos recuar um longo período na história para encontrar atitudes muito diferentes com respeito à educação. Na França pré-revolucionária, por exemplo, a Igreja fez uma tentativa de proporcionar aos fiéis uma educação rudimentar e, à medida que terminava o século dezoito, os municípios proporcionavam também algumas facilidades para esse fim. A ênfase contudo era na criação dos pequenos, e não na educação, e os professores tinham pouco *status*. No seu livro *Pioneers of Popular Education* (Pioneiros da Educação Popular), Hugh Pollard conta a história do Pastor Stuber, que em 1750 foi enviado para uma nova paróquia situada nas montanhas dos Vosges, no Leste da França. Ao chegar ele pediu para ver a escola, e vou citar:

*“Ele foi levado então até um barraco miserável, onde havia um grupo de crianças reunidas sem nada para fazer, em estado tão selvagem e barulhento que foi com certa dificuldade que ele pôde obter resposta a sua pergunta sobre onde encontrar o professor.*

*‘Está ali’, disse uma das crianças, logo que o silêncio se fez, apontando para um velho enrugado, deitado sobre uma cama em um canto da sala.*

*‘O senhor é o mestre escola, amigo?’*, perguntou Sluber.

*‘Sim senhor’.*

*“E o que ensina às crianças?”*

*‘Nada, senhor.’*

*‘Nada! Como assim?’*

*O homem respondeu com simplicidade característica: ‘Porque eu mesmo não sei nada.’*

*‘Neste caso por que o senhor foi feito mestre escola?’*

*‘Durante muitos anos eu cuidei dos porcos da aldeia, e quando fiquei muito velho, sem poder fazer aquele serviço, me mandaram aqui para cuidar das crianças.’”*

O antigo cuidador de porcos era típico de centenas de professores em toda a Europa. Na Prússia a tarefa era confiada a veteranos de guerra; na Holanda, a cocheiros desempregados e a criados idosos; na Suíça, a artesãos ignorantes, soldados que tinham dado baixa do exército e jovens ignorantes. Essa era a situação que pensadores como Rousseau e pioneiros como Pestalozzi procuraram transformar em um sistema educacional efetivo e humano.

As nações passaram a aspirar à educação para todos em diferentes épocas e de diferentes formas. No Japão, por exemplo, a modernização começou quando o país abriu suas portas para o Ocidente, em 1867, no período da Restauração Meiji. No Japão da época Meiji o objetivo nacional era construir um país rico e ter um exército forte.

A educação era considerada um meio importante para alcançar esses objetivos, e em 1872 foi aprovada uma Lei da Educação, cujo objetivo fundamental era assegurar a educação para todas as pessoas, independentemente de gênero e situação social, para que toda a população pudesse conquistar igualmente a felicidade e a prosperidade. A Lei afirmava que “aprender é a chave do sucesso na vida, que ninguém pode negligenciar ... todos devem subordinar todos os outros assuntos à educação dos filhos ... Daqui em diante, em todo o país, sem distinção de classe e de sexo, em nenhuma vila haverá uma única casa sem educação, em nenhum casa uma só pessoa ignorante.”

Nos Estados Unidos, do outro lado do Pacífico, a primeira lei sobre frequência escolar obrigatória foi aprovada no estado de Massachusetts em 1852. No entanto, aquele estado já tinha legislado sobre educação duzentos anos antes, embora o *Massachusetts Act* de 1642 nada tivesse que ver com as escolas. Com efeito, ele impunha aos pais, e aos mestres das crianças que trabalhavam como aprendizes, a responsabilidade pela sua alfabetização e educação básica. Funcionários do governo faziam inspeções para verificar se todas as crianças e os empregados podiam provar competência na leitura e na escrita. Tudo isso refletia o modo como em uma sociedade heterogênea as massas tinham que ser educadas para poder entender os códigos escritos das leis e os documentos do novo país.

Na Europa, as leis sobre educação surgiram mais tarde, tornando-a obrigatória na Inglaterra em 1880 e gratuita na França em 1881. Naturalmente, as leis eram apenas o primeiro passo. Nos países que mencionei, todos eles o que chamáremos hoje de países desenvolvidos ou industrializados, a extensão e a qualidade da educação são temas que até hoje têm voltado repetidamente à superfície como preocupações políticas. Em 1997 o governo Blair ainda proclamava “Educação, educação, educação” como a sua prioridade mais importante.

#### *Educação para todos: onde estamos?*

Menciono esses pontos à medida que caminho para a terceira parte da minha apresentação, e examino o progresso havido em todo o mundo no sentido da educação para todos. Daqui em diante vou concentrar-me em particular nos países em desenvolvimento, mas peço que se lembrem de que alcançar a meta da educação para todos, no sentido mais completo da expressão, não é um problema exclusivamente dos países em desenvolvimento. Não obstante, os desafios enfrentados por esses países têm uma magnitude diferente dos problemas encontrados em muitos países desenvolvidos. Como posso descrever a sua situação?

O modo mais simples de dar a má notícia é com números absolutos, cruamente. Hoje, mais de 100 milhões de crianças, 60% delas meninas, nunca foram à escola. Pelo menos um número equivalente de crianças começam a freqüentar a escola, mas abandonam o curso, ou são retiradas da escola por motivos econômicos, antes que tenham aprendido qualquer coisa útil. As crianças que não foram à escola nas gerações precedentes são hoje adultos analfabetos, e pode-se estimar o seu número em 850 milhões: 500 milhões de mulheres e 350 milhões de homens. No mundo contemporâneo uma mulher em cada quatro não sabe ler e escrever.

Por outro lado, há outros números absolutos que nos trazem boas novas. Assim, o número total de alunos de escolas primárias aumentou de uma estimativa de 500 milhões em 1975 para mais de 680 milhões em 1998. Se esse ritmo de crescimento continuasse, o número de alunos de escolas primárias, em todo o mundo, alcançaria 700 milhões em 2005 e 770 milhões em 2015. Quase todo esse aumento na demanda por vagas escolares, se fosse atendido, ocorreria nos países em desenvolvimento, notadamente na Ásia Meridional e na África Sub-Saariana.

Esse desafio é mais fácil de entender se eu o expressar em termos relativos. Na maior parte dos países em desenvolvimento um crescimento das matrículas escolares de 5% ao ano até 2015 representaria alcançar a meta do programa Educação para Todos naquele ano. No entanto, vários países precisariam ter um crescimento anual das matrículas de 10% por ano, o que é um grande desafio. Isso nos deixaria com pelo menos 32 países que provavelmente não poderiam alcançar essa meta em 2015, a não ser com um esforço muito intenso. Quase a metade desses países estiveram envolvidos em conflitos até muito recentemente, ou ainda se encontram nessa situação.

A África ao Sul do Saara é motivo de preocupação especial, porque para alcançar a meta em 2015 as matrículas precisariam aumentar em uma taxa pelo menos três vezes maior do que a alcançada na década de 1990. Quase metade das vagas adicionais de que o mundo precisa estão localizadas nessa região.

No entanto, o caso do Brasil mostra que com boa vontade política e planejamento adequado grandes avanços no trajeto para chegar a essa meta podem ser realizados. Nos anos 1990 o Brasil fez um grande progresso na educação e na melhoria das taxas de conclusão do curso. Por exemplo: entre 1992 e 1999 o acesso à escola entre as crianças mais pobres aumentou dramaticamente, tendo chegado quase ao nível do acesso das crianças mais ricas.

### *O que está sendo feito?*

O que está sendo feito em todo o mundo para seguir o exemplo brasileiro e alcançar essas metas ambiciosas? Em 1945 a educação para todos foi inscrita como uma meta na Constituição da UNESCO, objetivo reiterado com vigor na Conferência de Jomtien, em 1990. Quando o mundo retornou ao tema no Fórum de Dacar, há dois anos, verificou que o progresso era desapontador, e fixou novas metas. Mas, qual a garantia que temos de que desta vez as coisas serão diferentes? Não começa a parecer

que educação para todos, como o amanhã, é sempre falado, mas nunca chega?

Sem pretender negar que a tarefa representa um grande desafio, creio que a situação atual é diferente. O Fórum de Dacar extraiu algumas lições da relativa falta de progresso no programa da Educação para Todos na década depois de Jomtien, e não se limitou a fixar novas metas, mas delineou uma estratégia e instituiu uma série de mecanismos de acompanhamento. No meu trabalho na UNESCO estou situado no centro desses mecanismos, e portanto, tenho uma boa visão dos esforços consideráveis que estão sendo feitos. XXXX

Vou começar com as metas, para depois comentar sobre a estratégia e os mecanismos. São seis metas, que comentarei a seguir.

A primeira meta se relaciona com o gênero, e as meninas. O objetivo é eliminar as disparidades de gênero na educação primária e secundária em 2005, e alcançar igualdade de gênero em 2015, com ênfase especial no acesso pleno e igual das meninas à educação básica de boa qualidade.

A segunda tem a ver com a ênfase na educação elementar ou primária, onde o objetivo é garantir que em 2015 todas as crianças, especialmente as meninas, crianças em circunstâncias difíceis e de minorias étnicas, tenham acesso à educação primária gratuita e compulsória de boa qualidade.

A terceira é a necessidade de valorizar o treinamento, para assegurar que as necessidades de aprendizado de todos os jovens sejam atendidas por meio de acesso equitativo a programas de aprendizado e de habilitações adequados para a vida.

A quarta está relacionada com a primeira infância, e consiste em ampliar e aperfeiçoar o cuidado e a educação abrangentes da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e incapacitadas.

A quinta é a qualidade da educação, sem a qual tudo o mais perde sentido. O Fórum de Dacar nos incumbiu de melhorar em todos os aspectos essa qualidade, para alcançar resultados reconhecíveis e mensuráveis em termos de aprendizado --- em particular na alfabetização, no aprendizado de números e das qualificações essenciais para a vida.

Finalmente, a sexta é a alfabetização dos Adultos, o desafio de atingir em 2015 uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização dos adultos, em particular no caso das mulheres, assim como acesso equitativo dos adultos à educação básica e continuada.

Como estamos progredindo na direção dessas metas? Vou focalizar a América Latina e o Caribe, usando dados do Relatório de Monitoramento do programa Educação para Todos, que nos dá notícias boas e más. A má notícia é que um terço da população mundial vive em países onde alcançar as metas da Educação para Todos é um sonho. A boa notícia é que na América Latina e no Caribe as coisas estão mais estimulantes. A razão é que essa região há quase 50 anos se vem dedicando a alcançar a educação para todos.

Ao apresentar alguns dados vou passar agora do geral para o específico. Esses dados focalizam as três metas mensuráveis de Dacar, a saber: a educação primária, a paridade de gêneros e a alfabetização. Os autores do Relatório de Monitoramento criaram um índice composto de progresso abrangendo essas três metas, que usam para colocar os países em três categorias. Em primeiro lugar estão os países com alta possibilidade de atingir em 2015 a meta da Educação para Todos. Depois estão os países que ainda não estão realizando um progresso suficiente mas que com mais determinação e melhores políticas poderiam alcançar essas metas. Em terceiro lugar, os países onde os hiatos a serem transpostos são tão grandes que eles correm sério risco de não atingir nenhuma dessas metas.

A situação geral está resumida nessa projeção, que mostra a situação no países dos E9 --- os nove países emergentes mais populosos, que abrangem quase metade da população mundial e a maior parte dos seus analfabetos. Podem ver que os dois países E9 desta região, o Brasil e o México, provavelmente atingirão a Educação para Todos em 2015. Bangladesh, China, Egito e a Indonésia lutarão para alcançar essas metas, enquanto a Índia, a Nigéria e o Paquistão têm pouca possibilidade de alcançá-la, se forem mantidas as tendências atuais.

Esta é uma tabela semelhante que reúne todos os países desta região. A boa notícia é que não há países correndo um sério risco de não alcançar essas metas, e a maior parte deles têm, ao contrário, uma boa possibilidade de alcançá-las.



A situação é muito diferente na África ao Sul do Saara, onde, como a tabela mostra, a maior parte dos países corre sério risco de não atingir as metas.

Todas essas tabelas mostram um índice compósito das metas de Dacar para educação primária, paridade de gênero e alfabetização. Vejamos agora em maior detalhe cada um desses indicadores, separadamente.

Ao resumir os resultados para cada uma das metas de Dacar, os autores do Relatório de Monitoramento criaram um sistema de quadrantes usando duas dimensões, uma estática e a outra dinâmica.

A dimensão dinâmica mostra a distância em que se encontrava cada país no ano 2000 com relação a uma determinada meta de Dacar, se perto ou longe desse objetivo.

A dimensão dinâmica representa a mudança entre 1990 e 2000, e mostra se o país está se aproximando ou se afastando dessa meta.

Temos assim quatro quadros. Dois deles mostram os países que estão perto da meta de Dacar. Num deles estão os países cujos indicadores se atrasaram entre 1990 e 2000, sugerindo, portanto que a meta não será atingida. No outro estão aqueles que progrediram entre 1990 e 2000, e têm uma boa possibilidade de atingir essas metas.

Os dois outros quadros mostram os países que estão longe da meta. Naturalmente, aqueles que se afastam das metas dificilmente as atingirão, a não ser que passem por uma mudança drástica. Mesmo os que se aproximam das metas dificilmente poderão alcançá-las, porque o hiato é grande demais para ser transposto em tempo.

Vamos agora colocar nesses quadros os países desta região para os quais temos dados disponíveis, começando com a educação primária.

Em primeiro lugar temos os países que já atingiram a educação primária universal, definida como taxa líquida de matrícula maior do que 95% em 1999.

O *slide* seguinte mostra a situação dos países com taxas líquidas de matrículas inferiores a 95%.

Temos agora o mesmo tratamento dado à paridade de gênero. Primeiramente, os países que alcançaram essa paridade nas taxas brutas de matrículas na escola primária. A paridade de gênero é definida como um afastamento da unidade, ou seja, de cem por cento, de menos de três pontos percentuais.

Esta é uma tabela que mostra a situação dos países que ainda não alcançaram a paridade de gênero. E finalmente temos os resultados, apresentados da mesma forma, com relação à alfabetização.

Em primeiro lugar, os países da região que atingiram uma taxa de alfabetização dos adultos de 95% ou mais. Depois temos a tabela que mostra a situação dos países que ainda não atingiram a completa alfabetização dos adultos.

### *Estratégia*

Qual é a estratégia para progredir no sentido das metas de Dacar?

O primeiro princípio é o de que a responsabilidade primária para chegar à Educação para Todos é dos governos nacionais. As agências internacionais e bilaterais podem ajudar, mas o esforço fundamental é o do próprio país. Em Dacar todos os países se comprometeram a desenvolver planos nacionais para atingir o quanto antes as metas da Educação para Todos. De seu lado, a comunidade internacional prometeu que nenhum país seriamente comprometido com o programa seria prejudicado na realização desses objetivos simplesmente pela falta de recursos.

Esse compromisso a respeito dos recursos precisa ser visto em perspectiva. Atualmente, 97% dos recursos dedicados à educação nos países em desenvolvimento provêm dos próprios países, e só 3% se originam em fontes internacionais. O desafio enfrentado pelos planejadores, nesses países, consiste em formular uma estratégia sustentável para alcançar as metas da Educação para Todos. Na maioria desses países isso significará a redistribuição de recursos a partir, por exemplo, das despesas militares, e muitas vezes para a educação básica dentro do orçamento para educação. No nível internacional, há uma estrutura de apoio de crescente efetividade.

Muitos atores, inclusive órgãos inter-governamentais, governos nacionais e a sociedade civil, estão colaborando com essa campanha internacional, e como é natural certos atores enfatizam aspectos específicos da agenda de Dacar.

Como ouviram, a UNICEF está assumindo a Iniciativa das Nações Unidas para a Educação Feminina. O Banco Mundial está particularmente interessado em garantir que as crianças completem o curso primário. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura tem interesse especial pela educação nas comunidades rurais, etc. A UNESCO apoia plenamente esses esforços especiais, que chamamos às vezes de “*flagship programmes*” (“programas de vanguarda”), e procuramos fazer com que todos eles se orientem na mesma direção, constituindo, em conjunto, uma esquadra poderosa para realizar todos os seis objetivos de Dacar.

Várias marcas sinalizaram o progresso dessa campanha internacional, ao longo dos últimos três anos. Inicialmente, duas das metas de Dacar foram adotadas pelas Nações Unidas como Metas do Milênio, o que tem ajudado a manter o foco nas ações para fazer com que as crianças completem sua educação primária, com igual acesso de meninos e meninas. Depois, a Cúpula de Monterrey sobre o Desenvolvimento criou uma estrutura moral e política para que os países mais ricos ampliem a assistência às nações mais pobres. Em troca, os países em desenvolvimento devem aprimorar a sua governança, para que os recursos sejam gastos com maior efetividade e transparência, cabendo aos países desenvolvidos aumentar a sua assistência deixando aos beneficiários a determinação de como ela deve ser empregada. Devido a esse acordo, o declínio regular do fluxo de assistência ao desenvolvimento, dos anos 1990, começou a se inverter, o que é uma boa notícia.

Em terceiro lugar, uma manifestação importante do Consenso de Monterrey foi o apoio da Cúpula dos G8 a um programa de maior assistência à educação, a chamada “*Fast-Track Initiative*” (Iniciativa Rápida) proposta pelo Banco Mundial. Ao mesmo tempo, em quarto lugar as Nações Unidas enfatizavam a importância da educação declarando a Década das Nações Unidas para a Alfabetização, que já começou, e a Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável, a ter início em 2005, cabendo à UNESCO o papel de coordenação dos dois programas.

Tudo isso significa que temos agora montada uma arquitetura internacional da Educação para Todos. O primeiro elemento é o Grupo de Alto Nível que o Diretor-Geral da UNESCO convoca cada ano. No ano passado ele se reuniu na Nigéria; a reunião deste ano será em Delhi, em novembro; no ano vindouro será aqui no Brasil. O Grupo reúne cerca de 30 representantes de alto nível dos quatro grupos de parceiros no programa da

Educação para Todos: governos dos países em desenvolvimento, agências doadoras, sociedade civil e agências internacionais.

Esse trabalho tem o apoio e a preparação de um segundo elemento, o Grupo de Trabalho sobre a Educação para Todos, que cabe a mim convocar. O Grupo, que passa em revista a estratégia internacional da Educação para Todos em uma frente ampla, se reunirá em Paris em julho. O terceiro elemento dessa arquitetura é o Grupo de Doadores, que se reúne duas vezes por ano focalizando particularmente a coordenação efetiva entre a “*Fast-Track Initiative*” e outras ações de assistência internacional à Educação para Todos. Por fim, há um quarto elemento que é o processo preparatório dos recentes Encontros de Cúpula dos G8, que têm atribuído preeminência à educação na sua agenda.

O envolvimento da sociedade civil é outro princípio fundamental do esforço dirigido para a Educação para Todos. Minhas referências anteriores à história mostram que foram as comunidades e as organizações da sociedade civil que levaram os governos a aspirar à educação para todos. Hoje isto é ainda mais verdadeiro, embora nem sempre seja fácil de realizar. Os governos para os quais a educação para todos é um maior desafio são muitas vezes os que tratam a sociedade civil com mais suspicácia. As providências que vocês estão tomando neste país para tornar a descentralização plenamente efetiva mostram que compreendem o papel vital desempenhado pela sociedade civil.

### *Que tipo de educação?*

A menção da sociedade civil me traz à parte final desta apresentação, e estimula alguns comentários sobre o tipo de educação que aspiramos a dar a todos. Vocês terão notado que um dos objetivos ajustados em Dacar é melhorar todos os aspectos da qualidade da educação, para conseguir resultados reconhecíveis e mensuráveis no aprendizado de todos --- especialmente na alfabetização, no conhecimento dos números e nas habilitações essenciais para a vida.

O Banco Mundial tem feito um bom trabalho sobre essa questão da qualidade, com uma simples pergunta: “Qual a quantidade de educação necessária para fazer uma diferença?” A resposta, na linguagem inimitável do Banco, é que “os países podem ficar presos em um equilíbrio de baixos retornos até que o seu nível de acumulação do capital humano cresça além de cinco ou seis anos de escolarização. Uma vez que esse limiar é ultrapassado, os países parecem atingir uma trajetória de crescimento estável e mais alta.”

Em linguagem simples, isto significa que conseguir que uma proporção decente de crianças complete a escola primária é mais importante do que a preocupação com taxas brutas de matrícula. Educação de qualidade significa trabalhar na redução da taxa de repetência de forma que as crianças e os seus pais possam aspirar a completar a escola primária.

O Brasil demonstrou que se todos os parceiros estão dispostos pode-se fazer um grande progresso. Na década de 1990 o Brasil melhorou substancialmente as taxas de conclusão do curso, em todos os níveis. No curso primário a melhoria foi de 52% para 61% em cinco anos. No nível secundário, a taxa passou de 71% para 78%, e na universidade subiu de 64% para 70%, que é uma taxa mais alta do que a dos Estados Unidos.

Depois do Fórum de Dacar tivemos o 11 de setembro de 2001, e muitas pessoas acreditam que esses ataques tornaram ainda mais urgente reduzir as disparidades existentes no mundo de hoje, especialmente através da educação. No entanto, muitos perguntam: “educação para que?” Mesmo antes do 11 de setembro descobri que os ministros da educação se perguntavam se, ao avaliar a qualidade da educação, o foco habitual no rendimento individual dos estudantes não precisava ser equilibrado pela atenção dada ao papel da boa educação ao contribuir para a criação de uma comunidade harmoniosa.

Creio que o desafio consiste em conseguir um equilíbrio adequado entre a criação de capital humano e a criação de capital social. O capital humano significa o conhecimento e as habilitações individuais, que tornam uma pessoa mais autônoma, mais flexível e produtiva: é o capital pessoal que vocês e eu investimos para preencher as nossas vidas. Mas o capital humano não basta, porque nenhum homem é uma ilha. Precisamos também de capital social, representado pela confiança em outras pessoas, as redes de contatos, a união dos indivíduos em torno de um objetivo comum, que cria comunidades.

Temos uma boa analogia dessa mistura de capital humano e capital social em um lugar inesperado --- nas novas notas de Euro. De um lado de cada nota há a imagem de uma porta, ou janela, que pode ser o símbolo da criação do capital humano, uma vez que a educação nos permite olhar para o mundo, compreendê-lo e preparar-nos para nele ocupar o nosso lugar. Do outro lado da nota (e cada nota representa uma era na arquitetura, desde Roma até o século XX) vemos uma ponte. Esse pode ser o símbolo do capital social, a criação de vínculos com outras pessoas e outras

comunidades que nos permitem viver em conjunto nas sociedades, construtivamente.

### *Conclusão*

Haveria muito mais a dizer, mas vou terminar aqui. Mostrei que a educação para todos é uma aspiração relativamente recente da humanidade. Mesmo aqueles países que esposaram essa ambição há muitos anos ainda têm dificuldade em implementá-la com o escopo e na escala que gostariam. Descrevi a situação de muitos países que há pouco tempo embarcaram nesta viagem rumo à meta da educação para todos, e a forma como a comunidade internacional está procurando ajudá-los.

Para mim foi um prazer falar a este público, e o Brasil é um exemplo para o mundo do progresso que pode ser feito.

## *Referências*

Pollard, Hugh M. (1956) *Pioneers of Popular Education*, John Murray

Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*, Oxford

UNESCO (2000) *The Dakar Framework for Action*, 77 pp.

UNESCO (2001) *Monitoring Report on Education for All*, 51 pp.

World Bank (2001) *Education for Dynamic Economies: Accelerating Progress Towards Education for All*, Paper to the Development Committee.





# *O Plano Nacional de Educação*

*Camilla Crosó Silva*



## *O que é o Plano Nacional de Educação*

Uma primeira iniciativa em prol de um planejamento nacional da educação surge na década de 30 do século passado, quando 25 homens e mulheres da elite intelectual lançaram o Manifesto dos Pioneiros, o qual afirmava a necessidade central de se desenvolver “um plano unitário e de bases científicas” para a educação brasileira. Já a Constituição de 1934, em seu Art. 150, incorpora a idéia de desenvolver um Plano Nacional de Educação e desde então, todas as Constituições, exceto a de 1937, abordam essa necessidade. No entanto, o primeiro Plano Nacional de Educação foi efetivamente desenvolvido em 1962, na vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB de 1961.

O atual Plano Nacional de Educação, o segundo em vigor, foi sancionado em janeiro de 2001, tendo respaldo legal tanto na Constituição de 1988, a partir de seu Art. 214, quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996. A LDB determinava que a União encaminhasse, ao Congresso Nacional, um plano sintonizado com a Declaração Mundial de Educação para Todos, firmada pelo Brasil em 1990, no prazo de um ano, a contar da data da sua publicação.

O atual PNE, que tem uma vigência de dez anos, apresenta diagnósticos e estabelece diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e a valorização do magistério, para o financiamento e a gestão da educação. O PNE orienta as ações do poder público nas três esferas da administração - União, Estados e municípios - o que o torna uma peça chave no direcionamento da política educacional do país. O PNE em vigor é conceituado como instrumento de desenvolvimento econômico e social para o país e como estratégia permanente de combate à pobreza.

## *O processo de aprovação*

Em novembro de 1997, com a LDB já sancionada, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública promoveu o II Congresso Nacional de Educação - Coned, com o objetivo de elaborar, mediante um amplo debate com os atores educacionais, uma proposta de Plano Nacional de Educação da sociedade civil.

Essa proposta de PNE, de fato elaborada durante o Coned, estabeleceu metas quantitativas realistas para todos os níveis e modalidades de ensino, prevendo a necessidade de recursos para que fossem atingidas. Determinou a necessidade de se chegar a um investimento de dez por cento do Produto Interno Bruto - PIB de dinheiro público para a educação, porcentagem que poderia diminuir na medida em que a situação educacional do país fosse melhorando. Esse PNE - PL 4155/98 - foi encampado por Deputados federais e protocolado no dia 10 de fevereiro de 1998.

No dia seguinte, o Mec protocolou sua proposta - PL 4173/98 - com atraso de cinquenta dias em relação ao prazo dado pelo Art. 87 da LDB. Segundo João Monlevade, este colocava, centralmente, a prioridade no ensino fundamental e, marginalmente, a educação infantil e a educação de jovens e adultos e ainda, em termos do ensino superior, propunha a flexibilização nas formas de oferta bem como contenção de gastos públicos em âmbito federal e estadual. Enquanto a proposta de PNE da sociedade civil previa um investimento de dez por cento do PIB de dinheiro público, a do governo federal previa um investimento de 6,5% do PIB de dinheiro público e privado.

O Deputado Nelson Marechzan foi nomeado como relator do substitutivo. Começou, então, um processo de fusão e alquimia que conferiu ao atual Plano, características muito mais semelhantes ao PNE proposto pelo Mec. Nesse processo, no entanto, foram convocadas diversas audiências públicas para que fossem ouvidos os interessados e especialistas dos diferentes níveis e modalidades de ensino.

O texto do PNE vigente ficou satisfatório principalmente no que diz respeito aos diagnósticos e diretrizes. Em relação ao ponto mais polêmico, o PNE aprovado no Congresso acabou destinando sete por cento do PIB de dinheiro público para o investimento em educação, prevendo um aumento progressivo ano a ano.

Num processo que durou quase três anos, o PNE foi aprovado pela Câmara e pelo Senado e sancionado pelo Presidente da República em 9 de janeiro de 2001, com nove vetos.

## *Os calcanhares de Aquiles do PNE aprovado*

As principais fragilidades do Plano Nacional de Educação em vigor dizem respeito, justamente, aos meios para o cumprimento das metas: o financiamento e a gestão educacional.

Com relação ao financiamento, o diagnóstico (assim como no restante do Plano) traz idéias bastante avançadas. Destaca, por exemplo, a vinculação como "primeira diretriz básica para o financiamento da educação", diferentemente do PNE do Mec, que fazia um ataque à vinculação; aponta para a criação de um fundo único para a educação básica; ressalta que a União deve "fortalecer sua função supletiva, sobretudo, por meio do aumento dos recursos destinados à complementação do Fundef"; propõe que se dê um salto do "valor mínimo anual" por aluno (Art. 60, Par. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT) para o "custo aluno qualidade" (Art. 60, Par. 4º do ADCT).

No entanto, o Substitutivo aprovado contempla dezoito metas, sendo que a base para a sua elaboração foi a proposição do Executivo, que teve oito metas contempladas, das dez que apresentou. Do PNE da oposição, duas das metas foram contempladas: a número 12, referente à renda mínima e a 13, referente à garantia pelo Tesouro Nacional dos recursos para o pagamento de aposentados e pensionistas, ambas vetadas.

Como já foi salientado anteriormente, o PNE aprovado, ao contrário do da sociedade civil, não prevê detalhadamente quais os recursos necessários para o cumprimento das diferentes metas e destina sete por cento do PIB para educação, em vez dos almejados dez por cento. Além disso, o PNE da sociedade pretendia alcançar os dez por cento do PIB por meio da busca de novas fontes, tais como a regulamentação de impostos sobre grandes fortunas e a criação de impostos sobre heranças, além de combater a sonegação, a isenção e a renúncia fiscal. O PNE aprovado, não detalha as novas fontes de recursos, mesmo para que se possa atingir os sete por cento de investimento.

Com relação à gestão educacional, vale lembrar que o princípio da "gestão democrática do ensino público" está expresso na Constituição de 1988, em seu Artigo 206, inciso VI. No Plano Nacional de Educação, fruto do Coned, esse princípio é esmiuçado no capítulo 'Gestão Democrática da Educação'. As metas ali contidas visam a criar mecanismos para democratizar as decisões e acolher a participação de diversos setores da sociedade. Prevê, por exemplo, a existência de um Sistema Nacional de Educação e de um Fórum Nacional de Educação como órgão formulador da política nacional de educação e instância do Sistema Nacional de Educação tendo, como tarefas, avaliar as políticas em curso, corrigir as normas e ter um caráter consultivo.

Contempla, também, a existência de um Conselho Nacional de Educação - CNE, representativo de todos os segmentos sociais e níveis e modalidades educacionais, com função normativa e coordenadora do Sistema Nacional de Educação, para definição das políticas nacionais de educação e as diretrizes da dotação orçamentária do sistema educacional.

Já no Plano Nacional de Educação aprovado, este conceito de 'gestão democrática' não está explícito. O capítulo de "Financiamento e Gestão" enumera metas relativas a eficiência, coordenação de instâncias e sistemas de ensino, informatização de secretarias e escolas, controle de resultados de aprendizagem, entre outros. Ou seja, apresenta uma visão de gestão como gerenciamento, como administração com base na informática, na elaboração de dados para controle dos órgãos governamentais, num modelo centrado nos eixos de eficiência e racionalização de recursos, objetivando, fundamentalmente, o controle do gasto público em educação e o barateamento dos custos.

Esse PNE reserva um papel para a sociedade civil no que tange à avaliação e monitoramento do Plano, afirmando que "desempenharão também um papel essencial nessas funções o Consed e Undime, nos temas referentes à educação básica, assim como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - Crub, naqueles relativos à educação superior. Considera-se, igualmente, muito importante a participação de entidades da comunidade educacional, dos trabalhadores da educação, dos estudantes e dos pais reunidos nas suas entidades representativas". Além disso, o Artigo 6º do PNE aprovado afirma que a sociedade deve conhecer, amplamente, o Plano e acompanhar sua implementação. No entanto, a sociedade pode e deve fazer mais que conhecer, acompanhar e monitorar o Plano, propondo e participando de decisões estratégicas que determinam o rumo das políticas educacionais, e conseqüentemente, do cumprimento das metas nele contidas.

Apesar de o PNE aprovado não determinar a constituição de instâncias plurais de participação, o Brasil é signatário do Marco de Ação de Dakar, fruto da Cúpula Mundial de Educação, que ocorreu no Senegal no ano de 2000, o qual afirma ser necessária a criação ou o fortalecimento de tais fóruns, chamados "Fóruns de Educação para Todos". O Marco de Ação de Dakar explicita que a participação da sociedade civil "não deve limitar-se a endossar decisões ou financiar programas definidos pelo Estado. Ao contrário, o governo deve criar, em todas as instâncias, mecanismos de diálogo que permitam aos cidadãos e às organizações da sociedade civil contribuir para o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação da educação".

O Marco afirma que "alunos, professores, comunidades, organizações não-governamentais e outras entidades da sociedade civil devem ter um escopo político e social ampliado para travar junto a governos, processos de diálogo e tomadas de decisão". Destaca, ainda, a importância estratégica do envolvimento de professores, afirmando que "nenhuma reforma educacional terá sucesso sem a participação ativa dos professores, estes devem poder participar, localmente e nacionalmente, das decisões que afetam a sua profissão e o ambiente de ensino".

Como afirma Maria Malta Campos, em seu artigo no caderno Observatório da Educação 2001, "a leitura da versão final do PNE sugere que, mais uma vez, elabora-se um documento legal que fixa metas importantes e desejáveis para a educação brasileira, sem que sejam previstos todos os meios e instrumentos necessários para que as diversas instâncias governamentais possam, efetivamente, atingi-las no prazo estipulado".

## *O golpe final - os nove vetos ao PNE*

Se o financiamento já era uma das principais fragilidades do Plano Nacional de Educação aprovado pelo Congresso em dezembro de 2000, os vetos representam o golpe final neste âmbito. Os nove vetos buscam coibir o investimento em educação, seja no ensino superior, na pesquisa e no programa de renda mínima, seja mediante a não-definição de um custo-aluno-qualidade no prazo de dois anos. No entanto, o mais implacável é o veto que impede o comprometimento, por parte do Estado, de investir um mínimo de sete por cento do PIB em educação. Com esse veto, perde-se qualquer referência de investimento em educação.

A argumentação usada para justificar os nove artigos vetados - todos definidos pela equipe econômica em uma madrugada, segundo informação do Ministro da Fazenda ao então relator do Plano - é que os mesmos infringiam a Lei de Responsabilidade Fiscal e que o PNE não estaria compatível com o Plano Plurianual - PPA vigente. No entanto, Nota Técnica da Consultoria de Orçamento da Câmara e do Senado afirma que "não há qualquer impedimento na Lei de Responsabilidade Fiscal aos dispositivos vetados", já que estes não implicam despesa de caráter obrigatório e continuado. Afirma, ainda, que "cabe ao PPA, e não ao PNE, compatibilizar os recursos disponíveis com os gastos referentes à execução do Plano", já que o PNE tem duração mais longa que o PPA. Assim sendo, essa Nota Técnica desmonta e desqualifica todos os argumentos usados para justificar os nove vetos.

Além disso, o Artigo 5º do Plano Nacional de Educação declara que "Os planos plurianuais da União, dos Estados, do DF e dos municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PNE e dos respectivos planos decenais". Este artigo existe, justamente, para dar solidez ao que se propõe no Plano Nacional de Educação e para garantir coerência entre metas educacionais e meios financeiros para realizá-las. Curiosamente, a equipe econômica não percebeu que o próprio PNE continha o antídoto ao argumento que foi utilizado para justificar os vetos.

O Brasil investe, hoje, por volta de 4,6% do PIB, segundo relatório da Unesco/ OCDE de 2001. O aumento progressivo para sete por cento significaria um acréscimo de vinte e quatro bilhões de reais por ano. Sem o compromisso de aumentar o investimento em educação, não há como cumprir as metas contidas no Plano, as quais visam a, entre outras coisas, melhorar a qualidade do ensino, ampliar a oferta em todos os níveis e modalidades e melhorar a remuneração dos profissionais da educação.

É importante lembrar que nosso país é a nona economia do mundo, tendo recursos para o investimento adequado em educação. Vale ressaltar que, em 2002, foram gastos 31.05 bilhões de reais em juros e amortização da dívida externa e 83,69 bilhões de reais em juros e amortização da dívida interna, segundo dados da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Prodasen. No ano passado, os bancos receberam ajuda de 12,5 bilhões de reais, tendo o Ministro da Fazenda, Pedro Malan, afirmado à Folha de São Paulo, que esse "é um custo que vale a pena pagar". Já na argumentação que procura justificar os

vetos, está dito que os artigos vetados “contrariam o interesse público”, demonstrando, claramente, a escala de valores do atual governo.

Os vetos são um termômetro e a expressão da vontade política que hoje existe para com a educação no país e vêm como uma afronta ao Marco de Ação de Dakar. Este Marco afirma que “governos devem fazer compromissos políticos firmes e alocar recursos suficientes para todos os componentes da educação básica - um passo absolutamente essencial para que o Estado cumpra com sua obrigação frente a seus cidadãos (Artigo 46)”. Há amplo consenso nas comunidades internacional e nacional de que de nada valem metas sem meios concretos para cumpri-las. O financiamento adequado é um dos meios imprescindíveis para o cumprimento dos objetivos do Plano Nacional de Educação.

### *Os vetos presidenciais ao PNE:*

- ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações socioeducativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos do Plano, a cinquenta por cento das crianças de até seis anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a cem por cento até o sexto ano;
- ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a quarenta por cento do total das vagas, prevendo, inclusive, a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior;
- assegurar, na esfera federal, por meio de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituindo, entre outras fontes, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e à expansão da rede de instituições federais;
- ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo, trinta por cento da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda;
- ampliar o financiamento público às pesquisas científica e tecnológica por meio das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar, em dez anos, os recursos atualmente destinados a essa finalidade;
- implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração;
- elevar, na década, pelo esforço conjunto da União, dos Estados, do DF e dos municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de sete por cento. Para tanto os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB nos quatro primeiros anos e de 0,6% no quinto ano;
- orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e a alocar, no prazo de dois anos, em

todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente;

- garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo esses gastos das despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

### *A luta pela derrubada dos vetos*

Indignada e convicta de que os vetos desfiguram e inviabilizam a implementação do Plano, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação elegeu, como uma de suas metas, a derrubada de tais vetos. A Campanha é dirigida pelas seguintes organizações da sociedade civil: Ação Educativa, Ibase, Centro de Cultura Luiz Freire, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE e Action Aid Brasil. Além destas, por volta de outras cem organizações se articulam à Campanha, que tem sido um dos principais atores na articulação da luta pela derrubada dos vetos.

A empreitada de derrubar os vetos presidenciais é difícil, porém, possível, sendo necessário que o presidente do Congresso Nacional convoque uma sessão conjunta da Câmara e do Senado e que 293 parlamentares votem pela derrubada dos vetos. Pesquisa recente da Campanha, em parceria com o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar-DIAP aferiu a posição de Deputados e Senadores com relação aos vetos ao PNE. Os resultados promissores mostram que, dos 224 deputados que responderam à pesquisa, 83% são a favor da derrubada dos vetos e, dos 41 senadores que responderam, 95% são favoráveis à derrubada.

A Campanha aposta na articulação de muitos por um objetivo comum e, neste sentido, vem envolvendo amplos setores da sociedade civil na luta pela derrubada dos vetos, tais como organizações não-governamentais de diversos Estados, sindicatos, secretarias municipais de educação, além de redes de educação de jovens e adultos e de educação infantil. Aposta, também, no processo democrático e em seu fortalecimento. Por isso, vem, por um lado, criando mecanismos para a mobilização e a participação social e, por outro, produzindo e disseminando informação qualificada, promovendo debates e seminários.

Um abaixo assinado com dezoito mil assinaturas e três moções exigindo a derrubada dos vetos foram entregues ao presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e ao Ministro da Educação Paulo Renato Souza. Além disto, a Campanha já entregou mais de trinta mil cartões postais ao presidente do Congresso Nacional e milhares de outros cartões a lideranças parlamentares. Foi, também, organizada uma campanha de envio de mensagens eletrônicas a todos os parlamentares do Congresso. Milhares foram enviadas.

A Campanha vem desenvolvendo, ainda, ação direta de diálogo e de pressão junto aos líderes partidários da Câmara e do Senado, por meio de audiências públicas, reuniões

individuais e a disseminação de materiais que argumentam a importância da derrubada dos vetos. Por fim, a Campanha busca ter incidência na mídia para que um amplo conjunto da sociedade civil possa acompanhar o processo de luta pela derrubada dos vetos.

## *O papel da sociedade civil durante a vigência do PNE*

Um dos principais desafios no âmbito educacional para os próximos nove anos, que correspondem à vigência do Plano Nacional de Educação, é o da gestão democrática e o do envolvimento da sociedade civil na concretização das metas contidas no Plano. Vale lembrar que está textualmente expresso na Constituição de 1988 que “Todo poder emana do povo, podendo ser exercido direta ou indiretamente através de seus representantes”.

Ao refletir sobre o papel que corresponde à sociedade civil, é importante considerar algumas premissas e fazer algumas distinções que tangem o conceito de participação e gestão. Boaventura de Sousa Santos (1999) define como um dos consensos liberais aquilo que chama de “consenso do Estado fraco”. Este consenso crê que “a força do Estado passa a ser a causa da fraqueza e desorganização da sociedade civil. O Estado, mesmo o Estado formalmente democrático, é considerado inerentemente opressivo, ineficiente e predador, pelo que seu enfraquecimento é pré-condição para o fortalecimento da sociedade civil”.

Ao contrário disso, partimos, aqui, da premissa de que é possível e desejável termos um Estado e uma sociedade civil fortes, cada qual com seu papel a cumprir. Assim sendo, ao mesmo tempo em que pleiteamos uma maior atuação da sociedade civil no espaço público, entendemos que alguns papéis do Estado são indelegáveis, como o são o atendimento e a garantia dos direitos de cidadania.

Em segundo lugar, é importante explicitar que existem diversas interpretações do que significa participação e de como essa participação deva se dar. Chamar a sociedade para participar pode ser entendido como fazer uma consulta a ela, pedir que fiscalize a implementação de alguns processos, ou até mesmo, que execute programas derivados de políticas públicas previamente definidas. Ainda que essas formas de participação possam ter algum valor, a participação da sociedade civil não pode e não deve se resumir a isso.

Ao contrário, a sociedade civil deve participar do debate e da definição da agenda pública, influenciando, efetivamente, as decisões que incidem no conteúdo e na forma de implementação de políticas. Para tanto, é necessário que existam espaços formais em que essa cultura política participativa possa, de fato, florescer. Como coloca o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, da Unicamp, “quanto mais fortalecida a sociedade civil, ‘enquanto’ (como) conjunto de atores ativos na participação da dinâmica político-social e nas reivindicações de mudanças em direção à promoção da igualdade e justiça social, maiores serão as possibilidades de ampliação das práticas e relações democráticas”.

No que se refere à avaliação do PNE, é fundamental que a sociedade civil pressione para que a avaliação prevista para 2004, pelo próprio Plano, ocorra de fato e que essa seja convidada a participar, ativamente, da construção de indicadores e metodologias desta avaliação, assim como da análise dos resultados e da definição de conseqüentes encaminhamentos.

Por fim, vale ressaltar a importância de a sociedade civil cumprir uma determinação explícita no PNE, que é a de garantir a continuidade de implementação do Plano. O PNE afirma que “Os objetivos e as metas deste Plano somente poderão ser alcançados se ele for concebido e acolhido como Plano de Estado, mais do que Plano de governo e, por isso, assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma”.

## *Considerações finais*

Mesmo com fragilidades e sérias limitações, particularmente impostas pelos vetos, o Plano Nacional de Educação permite que a nação tenha alguns objetivos comuns traçados, que poderão nortear as políticas educacionais durante esta década e que, se alcançados, irão ao encontro de uma considerável melhoria educacional no país. Esse compartilhar de metas é, também, importante, considerando-se que o PNE determina a elaboração de planos estaduais e municipais, em consonância com este, o que estimula o exercício do planejamento nas outras instâncias e repõe o importante desafio de melhorar o regime de colaboração entre União, Estados e municípios.

O PNE, com peso de lei, determinou um conjunto mínimo de metas a serem alcançadas ao longo da década. É um instrumento importante para que a sociedade possa cobrar seus direitos educacionais e resultados concretos. No entanto, é fundamental que as limitações deste Plano sejam contornadas a partir da luta cotidiana dos atores sociais interessados, do campo educacional ou não, buscando, na prática, a definição de novas fontes e formas de financiamento, a definição de um custo aluno qualidade, de novas formas de gestão, participando e se apropriando do processo de desenvolvimento dos planos estaduais e municipais de educação, entre outras lutas. É a partir desse cotidiano e dessa prática que veremos surgir os resultados desejados, em prol da educação de qualidade que a Constituição de 1988 coloca no horizonte, a qual visa o desenvolvimento pleno do indivíduo além de seu preparo para o trabalho e para o exercício da cidadania.

*Camilla Croso Silva é coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.*

## Referências Bibliográficas:

II Coned. Plano Nacional de Educação. Proposta da Sociedade Brasileira. Belo Horizonte, 1997.

MARTINS, Paulo de Sena. Financiamento da Educação Básica no Plano Nacional de Educação, In: Cadernos do Observatório (3), 2001.

MONLEVADE, João. A Lei 10.172/01: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenções? In: Cadernos do Observatório (3), 2001.

Nota Técnica Conjunta nº 3/2001. Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal, In: Os Sentidos da Democracia. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa: Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (2001) (mimeo).

Plano Nacional de Educação – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional, MEC/Inep, 1998, p. 75.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo, In: Os Sentidos da Democracia, Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

SILVA, Camilla Croso e ABICALIL, Carlos Augusto. O Papel da sociedade civil, In: Cadernos do Observatório (3), 2001.

# Como elaborar o Plano Municipal de Educação

João Antônio Cabral de Monlevade



## Introdução

1. Considerações iniciais
  - 1.1. Bases legais do Regime de Colaboração
  - 1.2. Plano de Educação do município
  - 1.3. Demandas e recursos da rede municipal de ensino
2. Objetivos
  - 2.1. Gerais
  - 2.2. Específicos do município
3. O processo de elaboração
  - 3.1. Antecedentes de colaboração com o Estado
  - 3.2. Convocação dos atores: comissão ou fórum
  - 3.3. Estudo geográfico e demográfico do município
  - 3.4. Histórico do município
  - 3.5. História da educação escolar e da rede municipal de ensino
  - 3.6. Demandas atuais de escolarização: mini censo ou amostragem

- 3.7. Levantamento dos recursos financeiros
- 3.8. Estudo das alternativas de atendimento escolar
- 3.9. Tomadas de decisão estratégicas: comissão ou conferência
- 3.10. Descrição das metas, ações e prazos
- 3.11. Mecanismos de acompanhamento e avaliação

- 4. A redação do anteprojeto de lei
  - 4.1. Roteiro de redação
  - 4.2. Tramitação do anteprojeto na Câmara Municipal

## Introdução

Este texto é, na sua essência, o que circula na página da Undime na Internet - [www.undime.org.br](http://www.undime.org.br) - como sugestão de roteiro de discussão e elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME), previstos na Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação.

Embora não haja prazos legais para a elaboração do Projeto de Lei do PME e para sua aprovação pela Câmara Municipal, da leitura do texto do PNE e da realidade educacional infere-se a necessidade da urgência da construção, simultânea ou consecutiva, dos planos estaduais e dos Planos Municipais, sem os quais os objetivos e metas da Década da Educação não serão alcançados.

Vários Estados já deflagraram o processo, em regime de maior ou menor colaboração com seus municípios. Os primeiros municípios que tiveram seus planos de educação aprovados no Legislativo, e de cujo teor tivemos conhecimento, foram elaborados independentemente da iniciativa estadual de elaboração dos Planos de Educação. Tive, inclusive, a oportunidade de visitar Ubaíra, no vale do Rio Jequiriçá, na Bahia, onde o PME não somente foi elaborado e aprovado, como já está sendo executado. Para isto contribuiu, sobretudo, a assessoria da UFBA e da Fundação Clemente Mariani.

Em Mato Grosso, a UFMT teve a iniciativa de oferecer um Curso de Especialização em Gestão e Financiamento da Educação para dirigentes municipais, cuja monografia versa sobre a elaboração do respectivo PME. Seminários de discussão têm acontecido em diversos Estados, e em âmbito nacional o Inep, o Consed, a Undime, as Comissões de Educação da Câmara e do Senado e o Conselho Nacional de Educação estão articulados para fomentar a discussão dos Planos Estaduais e Municipais e a avaliação do PNE.

O presente texto foi escrito no final de 2001 e, neste artigo, é aperfeiçoado e atualizado. Infelizmente, até hoje os nove vetos do Presidente da República ao PNE não foram apreciados, o que tem contribuído para inibir sua implementação e limitar sua força propositiva diante dos entes federados. Isto não significa que os Estados e os municípios estejam menos municiados para elaborar e fazer cumprir seus planos.

Por todas essas razões, o presente texto se torna mais necessário, como forma de abrir discussões sobre objetivos, conteúdos e métodos que permitam, aos dirigentes municipais, tornarem-se protagonistas dos planos, não somente em seus municípios, como também nas discussões e decisões políticas que vão contextualizá-los.

## 1. Considerações iniciais

### 1.1 Bases legais do Regime de Colaboração

Pelas disposições da Constituição Federal - CF, as decisões políticas sobre a educação escolar são matéria concorrente dos entes federados, embora tal Lei já disponha abundantemente sobre o assunto, do Artigo 205 ao 214, e seja de sua alçada a fixação das diretrizes e bases - o que se fez pela Lei 9394/96 - a autonomia dos entes federados - a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios - assim como a fixação, para todos, de recursos de impostos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), geraram três conseqüências:

- a existência de sistemas de ensino em cada uma das esferas da federação;
- a necessidade de fixação de competências para cada sistema e de uma forma de articulação entre eles, a qual se chamou de "Regime de Colaboração";
- a necessidade de planos estaduais e municipais de educação coordenados por um plano nacional de educação.

O Artigo 214 da CF impõe a fixação por lei, de um "plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público".

A LDB, em seu Artigo 9º, estabelece que a União incumbir-se-á de "elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios". No Artigo 87 de suas Disposições Transitórias, é enfática, quando prescreve: "É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei". E mais: "A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos".

Ora, a Lei 10.172/01, que estabeleceu o PNE, depois de tramitar quase três anos no Congresso Nacional, dispôs sobre os objetivos gerais do Plano, fez um diagnóstico, traçou diretrizes de ação, objetivos e metas quantificadas sobre os seguintes temas:

- educação infantil;
- ensino fundamental;
- ensino médio;
- educação superior;
- educação de jovens e adultos;
- educação a distância e tecnologias educacionais;
- educação tecnológica e formação profissional;

- educação especial;
- educação indígena;
- magistério da educação básica;
- financiamento e gestão.

Em sua última seção, sobre acompanhamento e avaliação do PNE, conclui:

*"Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e municípios, mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas".*

Não tem sido fácil trabalhar o Regime de Colaboração dos entes federados nos vários níveis da educação. A tradição histórica é marcada tanto por uma desresponsabilização do governo central no atendimento, como por uma centralização na fixação de políticas, no financiamento e na normatização curricular. De 1834 a 1988, a educação superior foi liderada pelo Império, depois pela República e a educação básica, pelas Províncias, depois Estados. Aos municípios se confiavam as sobras da oferta de ambas. Já a Constituição Federal de 1988 definiu competências e instituiu o mandato do Regime de Colaboração.

Em virtude de a União não ter cumprido sua parte - aplicar por dez anos metade de seus dezoito por cento de impostos vinculados à educação na universalização do ensino fundamental - foi necessária a cirurgia do Fundef para redistribuir encargos e recursos entre Estados e municípios, para atender a trinta milhões de alunos do ensino fundamental com alguma equidade. Encarregado pela Emenda 14 de complementar os Fundos Estaduais para atingir um padrão mínimo de qualidade, a União continua "roendo a corda", ao fixar o valor mínimo abaixo do que preceitua o artigo 6º da Lei 9424/96 - o que resultou em que sua participação nos recursos do Fundef não chegasse, em 2001, a 2,5%.

Mesmo sendo o Brasil uma República Federativa, nada mais justo seria do que estabelecer gastos-aluno e salários iguais para os profissionais da educação em todo o seu território. As teses do "custo-aluno-qualidade" - garantido por fundos públicos articulados e quantificados por matrícula - e do Piso Salarial Profissional Nacional já foram até objeto de um Pacto Nacional em outubro de 1994.

Uma nova oportunidade nos é dada agora, a partir do PNE. Os nove vetos que lhe foram opostos pela área econômica do governo federal tornaram mais vagos os objetivos e imprecisas as metas. Isso não impede uma mobilização que derrube os vetos e difunda, nos Estados e municípios, a necessidade de ir mais à frente, caminhar mais rápido e reduzir as desigualdades sociais e regionais que ainda imperam na educação.

## 1.2 PME: Plano Municipal de Educação

É fundamental esclarecer que o PME não é um plano do sistema ou da rede de ensino do município, mas um plano de educação do município, integrado ao plano estadual de educação e ao PNE, sim, porém mais integrado ainda à realidade, à vocação e às políticas públicas do município. A história, a geografia, a demografia de cada município e sua proposta de desenvolvimento é que determinam as metas e as estratégias de suas ações na educação escolar.

Três conseqüências tiramos dessa concepção de PME:

- embora o município não tenha responsabilidade de oferta da educação superior e profissional, por exemplo, o Plano Municipal de Educação precisa definir políticas e estratégias de envolvimento das ações municipais no atendimento estadual ou federal nessas áreas;

- embora o município tenha que priorizar o atendimento do ensino fundamental e, depois, oferecer a educação infantil, o PME deve dimensionar a presença do investimento municipal nessas etapas da educação básica, a partir da demanda não atendida, da presença da atuação estadual e do jogo de recursos financeiros envolvidos ou disponíveis;

- embora o município deva elaborar seu plano integrado, portanto, depois do plano estadual, nada impede que sejam feitos simultaneamente, e até, antecipadamente, no caso de imobilidade das autoridades estaduais. Não teria sentido o município - ente federado autônomo - não ter plano porque seu Estado não o tem. Se até o momento, o município não tiver notícia do PEE, julgamos que o município estaria autorizado a elaborar e a protocolar, em sua Câmara Municipal, o respectivo PME, sob pena de se comprometer o PNE. As metas do PNE só serão atingidas se os planos estaduais as compatibilizarem pela média de seus municípios, ou cada município se responsabilizar por alcançar, ou ultrapassar as metas nacionais.

## 1.3 Demandas e recursos da rede municipal de ensino

Em que pese a força da concepção de plano global e integrado do PME, a responsabilidade de atendimento do município está limitada pela LDB:

*Art. 11 - Os municípios incumbir-se-ão de:*

*I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;*

*V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.*

Especificamente, sobre o PNE, assim estabelece o Artigo 87:

É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei:  
§ 3º Cada município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:



*I - matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;*

*II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;*

*III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;*

*IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental de seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.*

§ 4º *Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.*

§ 5º *Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.*

Cabe lembrar, ainda, o disposto no Artigo 5º da mesma LDB:

*Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associações comunitárias, organização sindical, entidades de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo.*

§ 1º *Compete aos Estados e aos municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:*

*I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;*

*II - fazer-lhes a chamada pública;*

*III - zelar, junto aos pais e responsáveis, pela freqüência à escola.*

Deste conjunto de Artigos se depreende que:

· ao município cabe atender, embora com recursos municipais de outras fontes além das provenientes da MDE e com suplementação do Estado e da União, a toda a demanda "ativa" de educação infantil, mesmo que as famílias não tenham, por obrigação, de matricular em creches ou pré-escolas, ou seja, ao município cabe abrir vagas gratuitas para todas as crianças cujos pais, efetivamente, as procurarem;

· ao município e ao Estado, com complementação financeira da União para se atingir o padrão de qualidade, cabe, em regime de colaboração, atender a toda a demanda de ensino fundamental, na idade própria (de seis a quatorze, ou de sete a quatorze anos) e dos jovens e adultos que não o concluíram. Os primeiros, em caráter obrigatório, e os jovens e adultos que responderem positivamente à chamada escolar.

Assim, o PME, embora tenha que prever políticas e fixar objetivos para a educação de todos os municípios, em todos os níveis, etapas e modalidades, em concreto vai lidar e se responsabilizar somente por demandas e recursos para sua rede atual e futura na educação infantil e fundamental, com ações em curto, médio e longo prazos.

## 2. Objetivos

### 2.1 Objetivos gerais

**Os objetivos gerais do PME devem ser os mesmos do PNE.**

No Art. 214 da CF temos:

- erradicação do analfabetismo;
- universalização do atendimento escolar;
- melhoria da qualidade de ensino;
- formação para o trabalho;
- promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Já na Lei 10.172, encontramos duas formulações :

- elevação global do nível de escolaridade da população;
- melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- redução das desigualdades sociais e regionais quanto ao acesso e ao sucesso;
- democratização da gestão do ensino público.

Ou então:

- garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos;
- garantia de ensino fundamental a todos os que não o concluíram na idade própria;
- ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino;
- valorização dos profissionais da educação;
- desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação em todos os níveis.

### 2.2 Objetivos do município

Os objetivos do PME para o município são de alçada do próprio município. O PNE ousa colocar o "desenvolvimento sustentável e o combate à pobreza" como objetivos do PNE para toda a sociedade brasileira. Entretanto, cada município tem uma trajetória de afirmação política que deve ser respeitada. Alguns possuem um Plano Diretor, outros um Plano de Desenvolvimento, outros uma Proposta Municipal de Inclusão.

O importante aqui é que o PME não pode estar descolado dos objetivos da população e dos administradores municipais, embora deva transcender a perspectiva de um governo, que tem o mandato máximo de quatro anos, quando o PME é para dez anos. O que é certo é que, quanto mais houver envolvimento dos atores e da população para definir os objetivos do plano de acordo com os objetivos do município, mais têm que ser explicitadas e concretizadas as mediações e as relações entre ambos, numa cadeia lógica e científica. Nesse exercício nascerá a essência do PME, que é a definição das estratégias que garantirão a consecução ou o cumprimento das metas.

### 3. O processo de elaboração

#### 3.1 Antecedentes de colaboração com o Estado

Este roteiro, como foi dito anteriormente, contém, além de seu embasamento, uma sucessão de alternativas. As primeiras se colocam no ponto de partida.

A pior hipótese é a de o Estado em que se situa o município não ter deflagrado o processo de elaboração do PEE, sentindo-se o município obrigado a fazê-lo. Neste caso, o município, ou a Secretaria Municipal de Educação, que lidera o processo, sentir-se-á desobrigada de ter, como parâmetro, qualquer decisão estratégica de âmbito estadual, mas deverá, sim, envolver os atores da rede estadual de ensino de seu município, para estabelecer um mínimo de "modus vivendi", pautado, inclusive, pelos compromissos de atendimento até então assumidos.

A melhor hipótese é a de o processo de elaboração do PEE já estar adiantado. Neste caso, deve-se intensificar a participação dos atores municipais na cena estadual, para não somente assimilarem as decisões já tomadas, como para se incluírem nas discussões e decisões futuras, já levando em conta o processo de elaboração do PME. Tratar-se-ia, então, de uma construção simultânea, com o Estado e seus municípios acertando passos comuns no ritmo de elaboração conjunta dos planos.

É possível também, embora indesejável e, no momento, improvável, que o PEE tenha sido já elaborado, sem o envolvimento do município. Neste caso, é necessária uma leitura atenta do plano estadual, para se verificar se foram respeitados os espaços de autonomia e se as metas e os recursos já definidos podem ser aceitos como parceiros de um PME que atinja as metas do PNE. Em caso positivo, elabora-se o PME, tentando uma aproximação estratégica com o PEE; em caso negativo, deve ser forçada uma negociação com o Estado para mudanças e adaptações do PEE, ao menos nas ações no município.

#### 3.2 Convocação dos atores: comissão ou fórum

A sugestão deste roteiro supõe que a liderança do processo de elaboração do PME seja do órgão municipal responsável pela educação, a Secretaria Municipal de Educação (SME), como é chamado na maioria dos 5.570 municípios brasileiros. Porém, o caráter democrático da sociedade e da educação, além da estratégia de eficácia e de efetividade política, exige que o PME seja elaborado pelos atores que o viabilizarão na prática. Assim, descarta-se, por princípio, que ele seja fruto de gabinete ou de consultorias externas, embora não se lhes possa negar um papel de apoio quando faltar, ao município, uma equipe com competência técnica razoável, o que cada vez é mais raro, dada a disseminação de cursos de graduação e pós-graduação por todo o País.

Propomos duas alternativas: uma comissão ou um fórum. A comissão é temporária e de composição mais restrita; o fórum é permanente e de ampla representatividade social. Em ambas é essencial a presença de três atores: poder legislativo, poder executivo (pelo me-

nos planejamento ou finanças e educação) e representantes dos conselhos escolares (profissionais da educação, alunos e pais). Se o município constituir um sistema de ensino autônomo, o ator central será o Conselho Municipal de Educação, embora liderado pela Secretaria Municipal de Educação.

A comissão, para ter mais suporte político, pode ser constituída por um decreto do Prefeito, contendo os objetivos, componentes, atribuições, recursos e prazos para seu trabalho. É recomendável que não se ultrapasse o número de dez pessoas, para garantir seu funcionamento em caráter intensivo, tendo como presidente(a), ou coordenador(a), o(a) titular da SME e um (a) funcionário (a), em tempo integral, como secretário (a) executivo (a).

O fórum é uma instituição criada por lei, com a definição de um número tal de membros que represente todas as forças vivas da sociedade municipal que intervêm na educação, inclusive as universidades, a rede estadual e particular, os sindicatos patronais e de trabalhadores, as igrejas. Deve ter um grupo coordenador liderado pela SME e deve ser dividido em câmaras, correspondentes aos níveis ou temas. Sugerimos câmaras, pelo menos para:

- educação infantil;
- ensino fundamental;
- educação de jovens e adultos - eja;
- educação profissional e superior;
- valorização dos profissionais da educação;
- financiamento e gestão.

Tratando-se de um município com grande população no campo sugere-se, ainda, uma câmara de educação rural; no caso de município com mais de cinquenta mil habitantes, a uma câmara de educação especial; em regiões com reservas indígenas, uma câmara de educação indígena.

O fórum não tem como finalidade única a elaboração do PME, mas seu acompanhamento, sua avaliação e uma permanente atuação como formulador de políticas para a educação no município. Daí decorre o fato de que a lei para sua criação tenha abrangência e legitimidade políticas à prova de eventuais oposições, ou movimentos comprometedores da eficácia de suas decisões.

A primeira atividade da comissão ou do fórum é a leitura da Lei 10.172/01, do Plano Estadual de Educação ou de seus documentos preliminares.

#### 3.3 Estudo geográfico e demográfico do município

Feito por elementos da comissão ou do fórum, ou por especialistas, o estudo geográfico e demográfico do município é essencial para demarcar suas características físicas, sociais e econômicas, além da evolução populacional, o que dará, aos atores, os subsídios para

definir as "vocações" da sociedade local nas próximas décadas.

Estamos vivendo um período de profundas mudanças demográficas, como a da urbanização, da redução da natalidade, do "envelhecimento" da população, determinantes das demandas futuras e propostas educativas que as satisfaçam. O senso comum e a propaganda governamental fazem crer que 97% da clientela do ensino fundamental estão atendidos. E os jovens e adultos que nunca tiveram escola, ou dela foram excluídos, quantos são no município? Podem ser trinta, quarenta e até setenta por cento de seus habitantes. Estes e outros dados, como a evolução das populações urbana e rural, a distribuição da população por idade, já podem estar disponíveis no IBGE, atualizados pelo Censo de 2000.

### 3.4 Histórico do município

Assim como o PNE se assenta e se enraíza numa rica história da sociedade brasileira, o PME precisa se inserir na evolução histórica do município. É imprescindível, pois, que os atores da comissão ou do fórum tenham conhecimento da complexidade da história da sociedade municipal, não de seus aspectos historiográficos formais, mas dos fundamentos econômicos, sociais, culturais e políticos que resultaram na sua textura atual.

Em geral, os municípios já contam com pesquisas monográficas, dissertações e teses que abordam vários aspectos de sua história. É necessário produzir uma síntese que relacione as fases do passado com a situação atual, em particular com os traços e as conformações da estrutura e do funcionamento da educação escolar no município. Na falta de um trabalho mais científico e rigoroso do tema, os elementos do fórum ou da comissão poderiam ter uma sessão de exposição e debates com algum historiador do município, ou região, que expusesse um panorama geral da história do município.

### 3.5 História da educação escolar e da rede municipal de ensino

Embora a versão legal e decenal do PME seja elaborada pela primeira vez, não é essa inteiramente uma novidade no município. Ele já tem uma história de sua educação escolar, uma evolução de sua rede municipal, que comportaram, inclusive, momentos de previsão, de planejamento, de avaliação.

Para o plano ter viabilidade prática, ele deve estar no prolongamento, ainda que crítico, de uma caminhada histórica feita de lutas, de dificuldades, de limitações, de vitórias. Essa história deve estar não somente na memória, mas na consciência dos atores do PME. Os membros da comissão ou do fórum devem dominar essa história, como dominam a história de suas famílias e de suas vidas.

É recomendável que se invista na redação e na publicação de um documento que arrole o que de melhor exista em termos de bibliografia e fontes dessa história da educação municipal, e particularmente, da rede municipal de educação, e se faça uma síntese evolutiva das mesmas. É claro que, sem comprometer o calendário de elaboração do PME.

### 3.6 Demandas atuais de escolarização: minicenso ou amostragem

O documento mais importante para concretizar as metas do PME, em especial quanto ao dimensionamento da responsabilização e do investimento do município é aquele que dá conta das demandas atuais de escolarização.

Trata-se de localizar, nos espaços urbanos e rurais, idade por idade, os residentes no município, com seu nível exato de escolaridade (anos de estudo concluídos), sua matrícula atual (série e escola), sua procedência geográfica, sua profissão, ou ocupação, seu salário, seu horário de trabalho, além de alguns dados familiares que subsidiem o PME.

Entre outras formas de coleta de tais dados sugerimos duas alternativas:

- realização de um minicenso, por meio da aplicação de um formulário simples de entrevista em todas as residências, que pode ser feita num mutirão (utilizando não mais do que quinze dias) envolvendo profissionais da educação, estudantes, ou outros atores ligados à elaboração do PME;
- aplicação do mesmo instrumento para uma amostragem qualitativa de vinte por cento da população, ou randômica - uma casa sim, quatro não - no caso de municípios com mais de cinquenta mil habitantes.

É preferível, sempre, o minicenso, porque ele permite não somente quantificar as atuais demandas e projetar as futuras, como permite estabelecer um banco de dados, permanentemente atualizável, para subsidiar a elaboração, o acompanhamento e a avaliação do PME, além de criar um vínculo político, um compromisso do povo com as metas do PME.

### 3.7 Levantamento dos recursos financeiros

Uma peça essencial para viabilizar as decisões estratégicas é a referente ao levantamento dos recursos financeiros. Sabe-se que o município conta, atualmente, com três fontes fixas de recursos públicos para a educação escolar:

- 25% ou o percentual fixado pela Lei Orgânica de seus impostos (IPTU, ISS, ITBI) e transferências (ITR, IPVA, IRRFSM) sendo sessenta por cento, exclusivamente, para o ensino fundamental e quarenta por cento para o ensino fundamental e a educação infantil;
- dez por cento (ou o percentual que exceder a quinze por cento dentro do fixado para MDE pela Lei Orgânica) do FPM, IPI-Exportação, Lei Kandir, e ICMS para o ensino fundamental e a educação infantil;
- a transferência do Fundef, integralmente, para o ensino fundamental, sessenta por cento da qual para pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício.

Além dessas, existem transferências legais ou voluntárias do salário-educação (quotas federal e estadual), recursos do FNDE para a alimentação escolar e verbas de outros programas do MEC ou da Secretaria Estadual de Educação. No caso da educação infantil e da educação de jovens e adultos existem recursos de outros setores municipais, estaduais e federais (Saúde, Assistência Social, Fundo da Criança e Adolescente, Trabalho, Justiça, FAT, Reforma Agrária, etc.)

Recomenda-se que se faça um estudo dos balanços dos últimos cinco anos (1996 a 2000), tanto da parte de receitas discriminadas por impostos, quanto das despesas, por rubrica: pagamento de professores, funcionários de escola, servidores inativos, construção, equipamento, material permanente, material de consumo, serviços de terceiros, etc. e por programa: creches, pré-escola, ensino fundamental, educação especial, eja, transporte escolar, alimentação escolar, e outros. Atenção: quaisquer despesas com ensino médio, ensino profissional de nível médio e ensino superior devem ser feitas com recursos acima dos 25% do Art. 212 da CF.

Além do estudo dos balanços que refletem o passado a ser projetado com os índices de inflação previsíveis, é fundamental pensar nos recursos financeiros potenciais, dessas e de outras fontes. Por exemplo: um determinado município pode ter orçado, em anos anteriores, receitas razoáveis de Dívida Ativa Tributária, que se encontram hoje acumuladas e podem ser cobradas durante os anos de vigência do PME; um município pode ter uma receita, orçada e arrecadada, pequena de IPTU e ISS que, durante a década do PNE, pode ser duplicada ou triplicada, trazendo novos recursos para a educação municipal; um município pode ter um índice baixo de participação no ICMS estadual e com certo esforço de fiscalização poderá incrementá-lo, com reflexos na transferência dos anos vindouros.

Tais levantamentos de recursos financeiros poderão dar origem a índices de planejamento como: custo-aluno-anual médio real e potencial, salário-mensal-médio real e potencial dos professores da rede municipal, dos funcionários das escolas etc. Para isso, a comissão, ou o fórum, terá que refletir sobre as relações ideais professor/alunos, funcionário/alunos e outras, sem as quais não se pode proceder a decisões estratégicas de planejamento.

Alguns desses dados se obterão comparando a oferta atual de recursos com as matrículas atuais; outros, comparando oferta potencial de recursos com demandas ampliadas. É inevitável nesse momento considerar, principalmente, quanto à demanda por ensino fundamental - na idade própria e da eja - qual seria a "capacidade de atendimento" de cada rede, estadual e municipal, segundo os critérios estabelecidos pela LDB, em seu Artigo 75. Essa questão somente será possível num amplo entendimento com o sistema estadual, no Regime de Colaboração. Sobre a capacidade de atendimento e o "custo-aluno-qualidade" remeto a meu recente livro Plano Municipal de Educação: fazer para acontecer.

### 3.8 Estudo das alternativas de atendimento escolar

Este momento de trabalho da comissão, ou do fórum, depois de assimilados os estudos técnicos e interpretados os dados do minicenso, é crucial. Não se trata, ainda, das tomadas de decisão, mas de um estudo de alternativas qualitativas em cada uma das etapas e das modalidades de educação escolar a serem oferecidas.

Creche em tempo parcial ou integral? A partir de que idade e com prioridade para que tipo de clientela? Com que tipo de proposta ou de serviços? Financiada por recursos de que áreas? Com que tipo de profissionais? Pré-escola com crianças de quatro e cinco, ou

de quatro a seis anos? Em prédios próprios, ou acoplados com escolas de ensino fundamental? Somente na zona urbana ou também na zona rural? Para quais clientelas preferenciais? Concorrendo diretamente com as "escolinhas" particulares, ou somente complementando o atendimento? Será feito atendimento direto em escolas municipais, ou por meio de convênios com entidades comunitárias?

Ensino fundamental na idade própria: em oito ou nove anos, em séries, ou em ciclos? Com que carga horária? Implantação do tempo integral a partir de que clientela? Aumenta-se o atendimento de matrículas na rede municipal ou não? Em que ritmo? Com que proposta de organização, nas zonas urbana e rural? Com ou sem oferta de transporte escolar? Com que tipo de profissionais?

Ensino fundamental para jovens e adultos: exames, ensino supletivo semipresencial, ensino fundamental regular noturno, ou outra modalidade de oferta? Os 25% da parte diversificada serão para a educação profissional básica? A oferta far-se-á em prédios próprios, ou em prédios estaduais e de entidades comunitárias?

Já existe oferta de ensino médio? Vai ser mantida? Como? Com que forma de financiamento? Existe ensino profissional de nível médio? Como se pretende oferecê-lo? O município tem despesas com oferta ou apoio ao ensino superior? Que alternativas existem para se contribuir para a resposta à demanda?

Essas e outras questões devem ter tido origem no diagnóstico qualitativo, ou seja, no acúmulo de vivências e discussões dos membros do fórum, ou comissão, que emergiram paralelamente aos estudos técnicos antes elaborados. Elas poderão ser organizadas e agrupadas segundo a ordem de capítulos do PNE ou da redação do PME.

### 3.9 Tomadas de decisão estratégicas: comissão ou conferência

Pode-se perceber que nesse momento as análises e discussões precisam se fechar em decisões que embasarão as "medidas" do plano. Se o município optou pela comissão como forma institucional de organizar os atores, está no momento de reuni-la, em plenário ou em grupos de trabalho, para tomar as decisões. Uma re-leitura do PNE quanto a educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos, educação especial, financiamento e gestão, é imprescindível, não somente para organizar as discussões e as decisões como para compatibilizar metas. A partir daí acontecerão as discussões dos grupos e do plenário da comissão, para estabelecer as diretrizes, os objetivos, as metas e as ações cronogramadas do PME. Nesta fase do trabalho não se descarta a presença de uma assessoria técnica, para facilitar o trabalho de redação.

Se o município optou pelo fórum, chegou o momento de realizar a conferência, evento que reunirá não somente as câmaras que o constituem (3.2.) como os atores vivos que irão colocar o PME em ação, principalmente os profissionais da educação. Essa conferência pode ser feita em uma ou duas etapas, dependendo do tamanho do município, do

envolvimento dos atores nos estudos, das discussões prévias e da dinâmica dos trabalhos. Em qualquer hipótese, deve-se adotar uma metodologia que, ao mesmo tempo, uniformize e aprofunde visões e idéias, para permitir a tomada de decisões. A adoção de textos-base para votações ou busca de consensos é recomendável quando as discussões estiverem suficientemente amadurecidas e não houver posições muito divergentes. Redação final, de caráter técnico, que quantifique metas e prazos é tarefa para um grupo depois da ou das conferências.

Aqui é importante recordar que parte do PME será um plano de educação para o município e parte será o núcleo específico do Plano Municipal de Educação, ou seja, de ações da rede municipal. Essa distinção é fundamental para se diferenciarem as tomadas de decisão suplementares, concorrentes e propriamente municipais.

### 3.10 Descrição de metas, ações e prazos

Estamos, agora, tratando somente das metas na educação infantil, no ensino fundamental, na educação de jovens e adultos e na educação especial, afetas à responsabilidade de administração e de financiamento do município. As metas precisam ser claras e não inferiores às do PNE, pelo menos na perspectiva do último ano do PME. Se possível, elas devem ter desdobramento anual, quando tratarem de índices de cobertura e de financiamento.

As ações, embora planejadas para acontecer em cada escola, instituição por instituição, têm que ser resumidas em formulações gerais, para não ferirem a autonomia dos projetos político-pedagógicos dos estabelecimentos. Não se entenda, porém, "formulações gerais" como frases que não contenham uma meta ou uma ação avaliável. Deve-se cuidar para que a progressão das metas e ações em prazos anuais, trienais, quadrienais, ou até quinquenais, sejam baseados nos dados do diagnóstico inicial e calçados por recursos financeiros correspondentes.

Eventuais ações em campos de atuação suplementar do município (nível médio e superior) podem constar do PME, inclusive de metas, ações e prazos, desde que atendam ao Artigo II da Lei 9394/96. As ações em que se desdobram as estratégias, incorporando os dados de metas, prazos e recursos, podem, também, ser redigidos sob forma de projetos, reunidos em programas. Os PME de municípios baianos orientados pela Fundação Clemente Mariani adotam a forma de apresentar projetos que abarcam espaços e tempos definidos, como que anexos funcionalmente ao PME. A condição de sua validade depende da integração à totalidade do plano e à garantia orçamentária, ano a ano.

### 3.11 Mecanismos de acompanhamento e avaliação

Além do que se pode prever no regime de colaboração com a União e com o Estado a que pertence o município, o plano precisa prever mecanismos e órgãos de avaliação. Os responsáveis diretos pela avaliação serão sempre a SME e a Câmara Municipal. Quando o município constitui-se em sistema de ensino próprio, a avaliação ganha o concurso de um órgão específico, o Conselho Municipal de Educação. Enquanto subsistir o Fundef, pode-

se, também, contar com o Conselho de Controle e Acompanhamento Social.

O melhor mecanismo de acompanhamento é o da própria sociedade, por meio da organização de seus atores. Se o município optou por conferência, deve-se prever sua realização no primeiro e último ano de mandato do Prefeito. Em caráter permanente, será acionado o Fórum. Se a opção foi comissão, é o caso de reconvocá-la, pelo menos, de três em três anos. De qualquer forma, a SME terá que usar de instrumentos de controle anual para verificar o alcance, ou não, de cada meta.

Se alguma meta não está sendo alcançada ou alguma ação não está sendo implementada, será necessário retomar a decisão, estudando as causas do fracasso, ou redimensionar o PME quanto a elas. Em outras palavras: sendo o PME uma lei, ela precisa estar sempre viva na consciência da população e na preocupação de legisladores e executores.

## 4. A redação do anteprojeto de lei

### 4.1 O roteiro da redação

Poderá obedecer ao da própria Lei 10.172/96, no que for pertinente, ou seguir outras alternativas sugeridas pelo encadeamento deste roteiro ou da própria elaboração do trabalho. Recomenda-se uma assessoria da Câmara Municipal, para se enquadrar, no essencial, às práticas da Casa de Leis e a seu Regimento.

### 4.2 Tramitação do anteprojeto na Câmara Municipal

O ideal é que os vereadores tenham-se envolvido em todo o processo, de tal forma que a tramitação na Câmara seja somente um momento de aperfeiçoamento, fruto das sugestões dos outros edis e da articulação com outros interesses representados no Legislativo.

Entretanto, os atores do PME, seja no fórum, seja na comissão, principalmente nos municípios maiores, deverão estar preparados para um debate mais radical e acirrado. O que não pode acontecer é o PME chegar à Câmara sem que haja, por parte dos vereadores, especialmente da liderança do Prefeito, um preparo técnico e político para defender suas diretrizes, metas e ações. Mais indesejável ainda é que ele seja atravancado por outras matérias e se inviabilize no tempo.

A educação acontece dia a dia, hora a hora. Ela não pode esperar e as dívidas sociais se acumulam mais depressa do que as dívidas financeiras. Parte do sucesso do PME se deve a que seja discutido, entendido e votado com rapidez na Câmara Municipal. Assim, sua tramitação será uma aula de cidadania.

*João Antonio Cabral de Montevade é consultor legislativo do Senado Federal.*

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

# Participação Social no Brasil Hoje

Maria do Carmo A. A. Carvalho  
Integra a equipe técnica do Instituto Pólis

## I. Os movimentos sociais e a constituição de um espaço público no Brasil: reivindicação e construção da "participação popular"

Estamos assistindo, nestes anos 90, a uma generalização do discurso da "participação". Os mais diversos atores sociais, tanto na sociedade como no Estado, reivindicam e apoiam a "participação social", a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

"Participação", democracia, controle social, parceria, não são, porém, conceitos com igual significado para os diversos atores e têm, para cada um deles, uma construção histórica diferente. Esta generalização e essa disputa de significados nos colocam, inicialmente, a necessidade de refazer alguns percursos que construíram conceitos e práticas de participação social no Brasil. Pode-se dizer, de início, no entanto, que a participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira tem sido duramente conquistada por esta mesma sociedade, de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados.

Nosso país constituiu-se dentro de uma tradição autoritária e excludente, a partir da colônia portuguesa, da escravidão, do Império, de modo que seu povo foi mantido sempre estrangeiro em sua própria terra, à margem da política, considerada pelos ditos populares como "coisa de branco": "você são brancos, que se entendam", é um frequente comentário popular. Um dos autores que estudou a formação dessa cultura autoritária e excludente comenta, de modo crítico, a opinião generalizada de que o povo assistiu "bestializado" a proclamação da República 1.

Esta atitude apática ou "bestializada", não corresponde porém à realidade mas a um discurso que desqualifica a cultura, as formas de agir, de pensar e de participar do povo brasileiro, que incorporam as contribuições negras e indígenas. Mesmo reprimida como "caso de polícia", ocupando apenas as páginas policiais, a participação popular sempre existiu, desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais. Nesta perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação.

Deste ponto de vista podemos analisar a "participação" conquistada e possível nas diversas fases e tipos de movimentos sociais que percorrem a história do Brasil, desde as primeiras resistências indígenas e negras como a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, passando pelos chamados movimentos camponeses "messiânicos", como Canudos, pelas lutas abolicionistas, pela Independência, pelas revoltas urbanas contra a carestia, as mobilizações de inquilinos, e tantas outras.

O movimento operário, de inspiração anarquista e socialista, juntamente com o movimento camponês e os movimentos urbanos, vêm caracterizar, mais propriamente, o que neste século chamamos "movimentos sociais". Estes movimentos sofrem, principalmente nos anos 30 a 60, fortes pressões cooptadoras por parte de partidos políticos, de parlamentares e governos que buscam instrumentalizá-los e submetê-los a seus interesses e diretrizes.

Esse período, conhecido na história do Brasil como populismo, caracteriza-se pelas relações clientelistas, de tutela, de concessão de favores, como a forma principal de relação entre Estado e sociedade. As relações autoritárias, clientelistas, paternalistas, de compadrio e de favor já eram, no entanto, fortemente enraizadas na tradição política brasileira do "coronelismo" e em toda uma

gama de relações promíscuas entre o público e o privado). Por isso, pode-se talvez dizer que, no Brasil, nunca se constituiu um Estado “público”, claramente dissociado do privado. Apesar das relações de tutela e do atrelamento dos movimentos sociais promovidos tanto pelos políticos tradicionais e populistas como pelo “centralismo democrático” do partido comunista, os anos 50 e 60 são marcados por intensa mobilização social que se expressa no movimento sindical, nas Ligas Camponesas e numa ampla reivindicação por “Reformas de Base” de cunho democrático, popular e nacionalista. A implantação da ditadura se faz às custas de uma pesada repressão, com o fechamento de sindicatos, a cassação, tortura e banimento de lideranças sociais e políticas, a censura da imprensa, o fechamento do Congresso e dos partidos, o engessamento das eleições e da política, a destruição dos espaços públicos e da cidadania tão custosamente construídos. Essa destruição da cidadania e da democracia não se dá, no entanto, sem a resistência e o enfrentamento de movimentos sociais, especialmente do movimento estudantil e dos grupos que optam pela luta armada, pelas guerrilhas urbanas e camponesas, inspirados pelas Revoluções Cubana e Chinesa.

Os anos 70 foram, no Brasil, tempos de profundas mudanças econômicas e políticas, que provocaram a emergência vigorosa de novas demandas sociais. O Estado burocrático-autoritário, que se estabeleceu com a ditadura militar, fechou, no entanto, até mesmo os precários canais de expressão e de negociação de interesses e conflitos mantidos pelo populismo<sup>2</sup>. Neste contexto de ausência de canais de interlocução, emergem novos movimentos sociais como captadores destas novas e candentes demandas sociais. Sua ação abre novos espaços ou “lugares” para a ação política. Na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido<sup>3</sup>.

Eder Sader destaca o papel especial desempenhado, na constituição desses novos sujeitos, por algumas “matrizes discursivas” comprometidas com projetos de ruptura, provenientes do sindicalismo, da Igreja e da esquerda marxista. Estas “matrizes” renovam-se, nos anos 70, em decorrência de “crises” geradas por grandes derrotas - como a derrota da luta armada - ou pela perda da capacidade de apelo - da Igreja - ao seu “público” tradicional. Fragilizadas, elas relativizam suas “verdades”, fragmenta-se sua racionalidade totalizadora e abrem-se ao reconhecimento de outros sujeitos e outros significados. Ao invés de fechar-se em conceitos abstratos e impostos sobre “o fazer histórico-social do proletariado”, deixam-se “educar por ele”<sup>4</sup>, abrem-se aos silêncios e ao fazer até então interpretado de modo totalizante por vanguardas políticas, eclesiais ou intelectuais.

Deixar-se educar mutuamente emerge como nova referência, a partir da “educação popular”, fundamentada nos trabalhos de Paulo Freire<sup>5</sup>, gerando uma relação mais permeável entre estas “matrizes discursivas” e os sujeitos populares. Afirmando a reciprocidade entre educador e educando, a “educação popular” abre lugar para a elaboração coletiva e crítica da vida individual e social das classes populares, constituindo espaços onde se dessacralizam hierarquias e autoridades, onde se constroem conhecimentos coletivamente, onde se elaboram coletivamente projetos de transformação social, processos que levam esses setores, excluídos da agenda “pública”, a ocupá-la, provocando a constituição de uma esfera pública<sup>6</sup>.

As CEBs, os clubes de mães, as pastorais populares das igrejas, os movimentos populares por creches, por saúde e Contra a Carestia, que se alastram por todo o país, o novo sindicalismo que emerge do cotidiano dos grupos de oposição sindical, a partir da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo e do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo, são fortes exemplos de espaços de recusa das hierarquias que encapsularam amplos setores populares na condição de cidadãos de segunda classe, não cidadãos, “párias” políticos e sociais. O rompimento de subordinações, a dessacralização de hierarquias e autoridades, a recusa de um lugar e de uma cidadania “regulados”<sup>7</sup> e restritos, a construção de uma equivalência<sup>8</sup> cidadã, é o movimento que faz desses movimentos sociais construtores de uma nova esfera pública no Brasil, nova porque praticamente inexistente até a emergência desses novos sujeitos.

Ao lado da educação popular, e profundamente imbricado com ela, destaca-se o papel das igrejas na constituição dos novos movimentos que emergem na cena pública brasileira. Este novo papel decorre de uma mudança na visão eclesial sobre o modo como se dá o desenvolvimento. Ana Doimo<sup>9</sup>, assinala essa mudança, na Igreja Católica, a partir da Encíclica Mater et Magistra,



passando pelo Concílio Vaticano II e pelas Conferências Episcopais latino-americanas (Medellin e Puebla), deixando uma visão de desenvolvimento assentado na ação do Estado para pensá-lo centrado na participação do povo como sujeito das conquistas. Esta mudança é fundamentada pela Teologia da Libertação e redimensiona fortemente a ação pastoral de parte da Igreja Católica e de outras Igrejas cristãs, gerando uma cultura que valoriza a "inserção" de padres, freiras e outros "agentes de pastoral" no meio do povo. Estas pessoas, inconformadas com as injustiças e 'contaminadas' pelo 'fervor' da Teologia da Libertação, dedicam-se a 'movimentar' o povo, acompanhando e apoiando o dia-a-dia de greves e ocupações, motivando e dinamizando processos organizativos de defesa e conquista de direitos.

Temos assim, nos anos 70 e 80, uma "fase" de emergência muito vigorosa do que temos chamado "os novos movimentos sociais"<sup>3</sup>, movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Esses novos sujeitos constroem uma vigorosa cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo o país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho como à melhoria das condições de vida no meio urbano e rural, ampliando sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações como as de gênero e de raça.

Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos, mas mantém, ainda, uma posição exterior e antagônica ao Estado, pois as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levaram, sistematicamente, à cooptação ou à repressão.

Se os anos 70 podem ser caracterizados pela disseminação de uma multiplicidade de organizações populares "de base", nos anos 80 temos a sua articulação em federações municipais, estaduais e nacionais, entidades representativas desses movimentos, cujas expressões mais fortes são a construção da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e do Partido dos Trabalhadores, um partido que, no dizer de Lula, seu fundador, nasce da percepção de que os trabalhadores precisam também fazer política partidária, para garantir "na lei" as conquistas obtidas nas lutas reivindicativas. Um partido que se pensa como expressão, na política "maior", de toda a mobilização social desse período, do espaço público construído pelas lutas dos trabalhadores. O processo constituinte, o amplo movimento de "Participação Popular na Constituinte", que elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo o país, marca este momento de inflexão e uma nova fase dos movimentos sociais. Momento em que as experiências da "fase" anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou "de rua", são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos canais institucionais conquistados, como a própria iniciativa popular de lei que permitiu as emendas constituintes. "Na luta fazemos a lei" era o slogan de muitos candidatos do campo democrático-popular ao Congresso constituinte, revelando seu caráter de espaço de afirmação das mobilizações sociais no plano dos direitos instituídos.

A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se caracterizou pela conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que "Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." Esta "Constituição cidadã"<sup>10</sup> prevê a participação direta dos cidadãos através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos e outros canais institucionais de participação popular<sup>11</sup>.

### **1. A democracia participativa**

O processo Constituinte é um momento de inflexão, em que emerge claramente, nas reivindicações dos movimentos sociais, a idéia de "participação" tal como a estamos entendendo neste texto, num patamar diferente da "participação" entendida de uma forma mais ampla e genérica. A partir da Constituinte, e ao longo da década dos 90, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos mas ampliá-los e

participar da definição e da gestão desses direitos, não apenas ser incluídos na sociedade mas participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos, de participar da "invenção de uma nova sociedade"<sup>12</sup>.

Culminam na Constituinte e no reordenamento institucional que a ela se seguiu, diversas lutas que têm raízes na década de 60, quando diversos atores sociais pleiteavam as "Reformas de Base". Assim, a luta pela Reforma Sanitária, aliando a ação dos profissionais da Saúde - os Sanitaristas - aos emergentes movimentos populares e sindicais na área de saúde, consegue aprovar o SUS - Sistema Único de Saúde, que institui um sistema de co-gestão e controle social tripartite (Estado, profissionais e usuários) das políticas de saúde, que se articula desde os conselhos gestores de equipamentos básicos de saúde até o Conselho Nacional, regido pela Conferência Nacional de Saúde. A luta pela Reforma Urbana consagra a função social da propriedade e da cidade, num capítulo inédito sobre a questão urbana que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas e que, embora não tenha consolidado um sistema articulado de Conselhos, tem instituído diversos espaços de co-gestão das políticas urbanas nas esferas estaduais e municipais. Merecem também destaque, pela participação da sociedade organizada, pressionando e construindo espaços de co-gestão, as áreas que envolvem políticas de defesa da criança e do adolescente e de assistência social. Através das novas leis como o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente - e a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social - estas políticas, marcadas tradicionalmente pelo paternalismo e pelo clientelismo, são redefinidas de modo mais universal e democrático e submetidas ao controle social exercido por movimentos sociais e entidades profissionais.

Além dos Conselhos setoriais, é preciso salientar os "Orçamentos Participativos", experiências que resgatam processos de debate do orçamento municipal provocados por movimentos sociais nos municípios de Vitória e Vila Velha, no Espírito Santo, á na primeira metade dos anos 80, e que passaram a ser implementados por governos municipais comprometidos com programas democráticos e populares.

O Orçamento Participativo constitui-se em um processo de consultas e debates sobre o Orçamento público municipal, que tem se ampliado a cada ano, à medida em que, na relação entre a população participante e o governo, vão-se gerando aprendizados, vai-se redefinindo a metodologia e o alcance dessa participação. Através deste processo a população de algumas cidades brasileiras - especialmente os seus setores mais pobres - passam a discutir os problemas urbanos que afetam suas vidas, as prioridades de investimento do governo municipal e a decidir o que deve ser feito, onde e quando. Depois se organizam grupos de acompanhamento da execução orçamentária e das obras realizadas com esses recursos. Esse procedimento se repete a cada ano: realizam-se assembléias nos bairros, nas regiões e no município, elegem-se as prioridades e os delegados que representarão cada região. Um "Conselho Municipal de Orçamento" discute então a que prioridades deverão ser destinados os recursos disponíveis para o investimento e os delegados de cada bairro ou região acompanham e fiscalizam a realização das obras aprovadas<sup>13</sup>

Estas experiências têm encontrado grande repercussão, como forma inovadora de gestão pública, pelo seu caráter modernizador e democratizador, com grande capacidade de aumentar a eficácia e a legitimidade do governo. Têm sido premiadas por escolas de gestão pública e aplaudidas por organismos internacionais como a Conferência da ONU, sobre o Habitat, o que tem gerado uma certa generalização dessas iniciativas.

Entre as várias experiências implementadas, pode-se notar uma grande diversidade na sua amplitude e alcance. São distintos, entre os diversos processos de "Orçamento Participativo", o grau de compromisso do conjunto do governo com as deliberações do Conselho de Orçamento, seu papel deliberativo ou consultivo, a porcentagem dos recursos orçamentários que é submetida à sua avaliação. Em função destes fatores temos experiências de maior ou menor alcance como política participativa e democratizadora. Estas práticas têm, apesar destes limites, um grande potencial para contribuir na superação do particularismo que caracteriza as organizações populares. Ao propiciar o conhecimento e a disputa entre as demandas das diversas regiões da cidade, contribuem para que as lideranças sociais desenvolvam uma compreensão mais geral dos problemas da cidade, um sentido de solidariedade, a capacidade de construir parâmetros públicos, procedimentos de transparência e regras de funcionamento que tensionam práticas corporativas, construindo uma racionalidade mais universal que evita e pode superar critérios particulares,

comunitários, ideológicos, ou partidários<sup>14</sup> .

Os Orçamentos Participativos podem contribuir também para a articulação das políticas setoriais do município, para a superação da segmentação e setorização tecnocrática e clientelista a que tendem as diversas secretarias de governo. Tocam ainda num ponto nevrálgico do neoliberalismo que é a redução da destinação de recursos públicos para as políticas sociais. Na medida em que se tornam práticas mais eficazes, ampliando seu caráter democrático e possibilitando uma ampla e efetiva “disputa da renda da cidade”<sup>15</sup> , os Orçamentos Participativos possibilitam uma inversão de prioridades, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população tradicionalmente excluída dos serviços públicos.

Queremos ainda destacar, como importante experiência participativa conquistada pelos movimentos sociais, embora já extinta, a experiência das Câmaras Setoriais. Elas foram espaços tripartites de negociação de políticas industriais e de desenvolvimento, constituídas principalmente nos governos dos presidentes Sarney e Itamar Franco, a partir da crise da indústria automobilística. Envolveram sindicatos, centrais sindicais, governo, empresários e, no caso da Câmara Setorial da Construção Civil, envolveram também movimentos sociais e ONGs que atuam na luta pela moradia popular<sup>16</sup> . Foram também experiências que se destacaram pela construção de uma noção de interesse público e pelo tensionamento das práticas corporativas, tradicionais nos setores sociais, empresariais e também governamentais, envolvidos. Foram, sintomaticamente, desativadas e deslegitimadas pelo governo mais consistentemente neoliberal que se seguiu.

Tão importante quanto a construção destes e de inúmeros outros espaços de gestão participativa foi a construção, que marca este período de forte mobilização social, de uma cultura participativa, que admite, reivindica e valoriza a participação direta e o controle social por parte dos usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas.

Por outro lado, os espaços institucionais de governo ou gestão não são tradicionalmente reconhecidos como lugares do movimento social e sua presença aí causa novamente estranheza e perplexidade. Conhecidos como ‘espontâneos e autônomos’, definidos por uma suposta recusa do Estado e da institucionalidade, gera-se uma decepção, por parte de analistas acadêmicos e políticos, quando os movimentos passam a participar do jogo democrático, que é progressivamente restabelecido, através dos partidos políticos e da “interação com o sistema político administrativo”<sup>17</sup> .

Tidos como parciais, fragmentados, efêmeros, os movimentos sociais teriam dificuldade em efetivamente articular suas reivindicações nas arenas políticas formais que se constituem num regime democrático, seriam inábeis para transcender o local e engajar-se na política “real” requerida pelo retorno da democracia representativa<sup>18</sup> .

Ao invés de desempenharem um papel imitado ao processo de reconstituição de canais de representação política, perdendo seu significado e desmobilizando-se com a estabilização da democracia, pensamos que os movimentos sociais têm sido capazes de se transformar, transformando a democracia brasileira. Ao invés de: “uma total desmobilização e atomização da esfera civil”, a estabilização, o desenvolvimento e o aprofundamento da democracia “dependem de uma relação complexa e bilateral entre as esferas civil e política”<sup>19</sup> , dependem de uma sociedade ativamente participante. O aprofundamento da democracia que temos visto no Brasil não pode ser explicado somente como obra de engenharia institucional mas afirma o importante significado da expansão da mobilização como fator de transformação das instituições a partir dos espaços de organização da sociedade. Sem a forte presença dos movimentos sociais não se pode explicar uma crescente mudança cultural que se opõe aos velhos padrões da política, clientelistas, elitistas e corruptos, uma sociedade que, em diversas de suas atitudes recentes, embora de uma forma descontínua, enfatiza a representatividade, exige maior transparência e respeitabilidade nas ações governamentais<sup>20</sup> .

A articulação da democracia representativa parlamentar com canais institucionais de gestão participativa tem contribuído para desprivatizar a gestão pública, alterando os arranjos institucionais formadores de políticas, contribuindo para desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre o Estado e grupos de interesse, para publicizar e democratizar as políticas sociais. Essa articulação entre democracia representativa parlamentar com novos canais de participação direta tem gestado uma nova concepção de democracia, alargando-a, aprofundando-a. Tem construído uma concepção de democracia participativa capaz de ampliar a democracia

através de uma efetiva partilha do poder de gestão da sociedade.

Tornar real essa nova concepção de democracia, possibilitar uma efetiva partilha do poder de gestão com a sociedade, é um processo lento, complexo e descontínuo. Exige transformações dos movimentos sociais, provocadas pela sua relação com o mundo da política "real", provoca mudanças culturais, que geram transformações das instituições. Estes processos de aprofundamento da democracia e de alargamento da cidadania, devem ser olhados ainda à luz de outros aspectos.

## 2. O papel das ONGs - as redes movimentistas

Os movimentos sociais, desafiados pela complexa construção de possibilidades de participar na proposição, negociação e gestão de políticas públicas, vivem uma "nova fase", que enfatiza sobremaneira a necessidade de capacitação técnica e política das suas lideranças, para que possam ocupar de modo qualificado os espaços de co-gestão conquistados.

Isso tem contribuído fortemente para a emergência, com maior visibilidade na cena pública, das ONGs que, nas décadas anteriores mantiveram-se no discreto papel de apoio aos movimentos ou de agentes de educação popular. Essa visibilidade e sua nova postura de não mais definir-se como subsidiárias dos movimentos sociais, mas atores com papel específico e independente na construção democrática, têm gerado a opinião de que os anos 90 são 'a década das ONGs' ou de que os movimentos estão sendo substituídos por elas. Seu papel, mais adequado ao período de reconstrução de canais democráticos de representação, seria minimizado no momento atual, em que a "estabilização", o desenvolvimento e o aprofundamento da democracia, favorecem a interlocução com atores providos de maior institucionalidade e saber técnico.

Ao invés de entender as ONGs como os atores privilegiados neste momento da construção da democracia, pode-se perceber um conjunto de atores e formas de participação, que se interligam e integram redes. Um "tecido movimentista", "heterogêneo e múltiplo", que têm uma certa permanência e articulação, com períodos de maior ou menor mobilização<sup>21</sup>, talvez seja uma descrição mais adequada do que se observa nos conselhos, fóruns e plenárias, bem como em inúmeras outras articulações em que, ao lado dos movimentos sociais, encontramos ONGs e diversas outras entidades e instituições como universidades, centros de pesquisa, entidades profissionais, órgãos da mídia e até mesmo empresas, bem como militantes e profissionais que atuam individualmente. Estas redes incorporam sujeitos mais ou menos coletivos e podem ser organizadas de modo mais ou menos formal, incorporando hoje novas formas de participação ou manifestação cidadã, que enfatizam a expressão cultural e artística e as tecnologias da comunicação como o telefone, a televisão e a Internet. Elas estendem-se crescentemente não apenas sobre o terreno da sociedade civil mas incorporam também setores de partidos e do Estado<sup>22</sup>.

A crescente necessidade de qualificação técnica e política e a convivência entre atores distintos, muitos dos quais organizados com maior institucionalidade, exercem uma grande influência nos movimentos sociais. Também as "ONGs do norte", agências de cooperação internacional, que contribuem significativamente com o financiamento de ONGs e movimentos sociais "do sul", têm contribuído para esta institucionalização e, quem sabe, para uma mudança de paradigmas e de estratégia, valorizando sobremaneira a construção democrática e seus espaços de negociação de políticas públicas.

A exigência de eficácia e eficiência, que caracteriza mais amplamente a atualidade como o tempo da "qualidade total", coloca-se também para as ONGs e movimentos sociais. Estas exigências são entendidas, muitas vezes, como burocratização desnecessária, abandono dos ideais transformadores, do estilo informal, da rebeldia e da valorização das organizações autônomas da sociedade como centro das estratégias de mudança social.

Estas mudanças têm sido vistas como provocadas "de fora", pela mentalidade das ONGs "do norte", que estariam sendo cada vez mais influenciadas pelo controle neoliberal proveniente dos governos de seus países.

As exigências de eficácia e a valorização dos espaços de gestão participativa podem ser vistas também, no entanto, a partir dos novos desafios e das lutas sociais. Já não bastam hoje a vontade, a mística e o empenho que caracterizaram os movimentos nas décadas passadas. Na ação defensiva e unânime contra um inimigo comum, "valia tudo", o que importava era "jogar a bola pra frente". Hoje, quando se trata de armar estratégias e construir a alternativa que se quer, é preciso

"armar as jogadas" e acertar o alvo. Já não bastam princípios gerais de análise da sociedade, é preciso concretizar esses princípios em estratégias e políticas viáveis em nosso país ou município, numa dada correlação de forças. Desse ponto de vista, qualificar-se técnica e politicamente e buscar eficácia com base numa certa institucionalização, são exigências colocadas "de dentro", a partir de um novo patamar na luta pela ampliação da cidadania, um novo patamar na responsabilidade de participar da construção de uma nova sociedade.

É verdade, no entanto, que várias ONGs, em alguns países latino-americanos, passaram a privilegiar de modo extremo ações de assessoria ou parceria com governos, entendendo que não é mais tempo do protagonismo dos movimentos sociais e assumindo, inclusive, a avaliação, corrente entre muitos ex-intelectuais de esquerda, de que acabaram-se as utopias solidárias e igualitárias e que as estratégias adotadas pelos nossos governos neoliberais são as únicas viáveis dentro de uma "utopia possível".

Há, no entanto outra forma de entender a construção de uma "utopia possível", enraizada no chão cotidiano do viável sem abrir mão da "crença na vocação do homem para a solidariedade" e teimosamente buscando um futuro livre da "degradação da miséria"<sup>23</sup> através da construção de vínculos de responsabilidade cidadã.

### **3. A "participação" como oferta estatal: a generalização do discurso da participação, da democracia e da cidadania.**

Até agora analisamos a "participação" como reivindicação e conquista da sociedade, mas pode-se dizer também que sempre houve alguma "participação" como "oferta" estatal. Mesmo as ditaduras necessitam de alguma legitimação e interlocução com alguns setores sociais que as sustentem. Num sentido mais amplo, a participação da sociedade no governo dos interesses públicos, se confunde com a história da democracia, especialmente da democracia parlamentar ou representativa. Esta tem sua história peculiar, marcada pela construção de institutos reguladores do exercício do poder, de mecanismos de participação dos cidadãos e pela cultura de cidadania que caracteriza cada sociedade.

A "oferta" de participação social por parte do Estado brasileiro, é, no entanto, historicamente, muito restrita, geralmente vinculada a grupos privilegiados. No Brasil, a democracia parlamentar nunca conseguiu fazer da política uma coisa pública. O autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo, as relações fisiológicas entre o público e o privado, marcaram nossa história colonial, escravocrata, imperial e "republicana" - República que, a rigor, nunca se constituiu plenamente, visto que o Estado nunca foi efetivamente uma "coisa pública". Também outros Estados, no mundo todo, cuja democracia foi melhor constituída, passaram, nos últimos anos por "crises de legitimidade" que têm gerado inúmeros estudos e propostas de "Reforma do Estado", que buscam adequar a máquina estatal às demandas e à cultura moderna. A "participação cidadã" ou "comunitária" é um discurso que acompanha estas reformas, criando espaços de participação, com maior ou menor amplitude e efetividade, como os conselhos e a realização ações governamentais em "parceria" com a sociedade.

Conselhos que incorporam personalidades ou entidades "notáveis" ou convenientes aos grandes interesses são uma prática já antiga no Brasil. Como exemplos podemos citar o Conselho Nacional e os Conselhos estaduais de educação, o Conselho Nacional de Saúde, que data de 1937, bem como os diversos conselhos na área econômica<sup>24</sup>.

Mesmo a ditadura de 64 foi conhecida como "conselhistas", constituindo conselhos que expressavam vínculos entre o Estado e uma tecnocracia representante do grande capital que esse modelo desenvolvimentista privilegiou<sup>25</sup>.

A progressiva abertura democrática imposta à ditadura militar construiu uma cultura mais democrática que alastrou-se por toda a sociedade, inclusive aos partidos mais sensíveis a essa nova demanda. Vários Conselhos foram abertos: a uma participação mais democrática, como o Conselho do FGTS (Fundo de garantia por tempo de serviço), passando a contar com a participação das Centrais sindicais que se organizaram nesta época. Também são parte dessa abertura os Conselhos Nacional e estaduais da Condição Feminina e uma série de experiências participativas promovidas por governos municipais como o de Lages, em Santa Catarina, e estaduais como o de Franco Montoro, em São Paulo, conduzidas por partidos de centro como o PMDB.

Esta cultura democrática e participativa se enraíza nas décadas de 70 e 80, quando a ditadura

militar é lenta e gradualmente deslegitimada pelos mais diversos atores sociais. As denúncias internacionais de violação dos direitos humanos, a incapacidade de equilibrar as dívidas públicas, os novos rumos do capital internacional, o fantasma da convulsão social e do "comunismo internacional" são elementos que articularam diversos atores na crítica à ditadura, recusando especialmente sua centralização, sua impermeabilidade ao diálogo com os mais diversos segmentos sociais, seu isolamento político. Um anseio generalizado pela democratização do regime emerge dessa crítica, unindo sob a bandeira das "oposições" os mais diversos segmentos e atores sociais. Essa articulação de distintos atores, discursos e expectativas, essa mobilização, nova na história do Brasil, de uma sociedade civil ativa, se expressa especialmente numa grande campanha social e política pelas eleições diretas, o movimento das "Diretas Já", em 1985. Uma vez alcançada a abertura "lenta e gradual" quebra-se essa momentânea união, explicitando-se os diversos significados e projetos democráticos constituídos enquanto oposição à ditadura e ao centralismo característico dos governos militares. No projeto dos setores sociais transitoriamente alijados do poder, bastava a restauração da democracia representativa tradicional. Na expectativa de grupos políticos locais, bastava uma descentralização que permitisse seu acesso às políticas regionais. Já os setores populares, articulados pelos movimentos sociais, destacam-se, nessa ampla e diversa sociedade civil mobilizada em oposição à ditadura militar, como aqueles que esperam da participação e da descentralização o rompimento dos vínculos centenários do Estado brasileiro com interesses oligárquicos, a permeabilidade do Estado à participação dos segmentos tradicionalmente excluídos de seus projetos e de sua interlocução.

A união de distintos setores sociais, com projetos políticos diferenciados, na oposição a um "inimigo comum", ditatorial, centralizador, que a todos alijava do poder de participar da definição dos rumos de um projeto nacional, dissemina um discurso aparentemente unânime que valoriza a cidadania e a democracia, a descentralização, a participação da sociedade na gestão de seus interesses comuns, o controle social sobre o Estado e que teme e condena o monopólio do Estado sobre a gestão da "coisa pública". A definição da abrangência dessa participação, de quem deve "participar" e em que amplitude essa participação é desejável, são o divisor de águas que passa a explicitar projetos, mantidos sempre um tanto obscuros, numa permanente disputa de significados. A permeabilidade da sociedade como um todo, assim como de amplos setores partidários e do Estado, a este novo ideário democrático e participativo, torna mais permeáveis as relações entre Estado e sociedade. A atitude dos setores democrático-populares, predominantemente reativa, antagônica e contestadora da legitimidade do Estado na gestão da sociedade, dá lugar a uma postura mais propositiva, que passa a entendê-lo como espaço de disputa, que busca disputar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando sua legitimidade. A participação entendida e realizada como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação. A reivindicação de participação popular, formulada pelos movimentos sociais, torna-se a reivindicação de participar da gestão da sociedade.

A essa mudança de postura e de expectativas dos setores democrático-populares em relação ao Estado correspondem também mudanças no Estado, embora expressando projetos políticos diversos, de acordo com o perfil político dos partidos no governo.

Apesar dessas diferenças nota-se, após a Constituição de 88, uma apropriação e generalização, por parte do Estado e dos partidos no poder, das propostas de gestão participativa e de controle social formuladas pela sociedade e pelos parlamentares, no processo constituinte e no reordenamento jurídico que o seguiu. Em consequência, temos uma grande oferta de canais institucionais de participação, principalmente conselhos vinculados ao repasse de verbas federais aos municípios.

Esta oferta estatal é, em muitos casos, maior que a demanda de participação da sociedade, em dois sentidos diferentes.

Por um lado, os movimentos sociais, forjados num tempo de ditadura, onde as possibilidades de diálogo eram quase inexistentes ou cooptadoras, desenvolveram um forte perfil reativo, reivindicativo, habituado a uma relação de confronto com o Estado. A história deste período, bem como toda a tradição autoritária brasileira, produzem uma sociedade civil frágil, com pouca capacitação técnica e política para a proposição e a negociação de políticas públicas, que ocupa de forma precária os canais participativos conquistados.

Por outro lado, especialmente nos lugares (municípios ou bairros) com menor tradição organizativa e capacidade propositiva, a sociedade não "dá conta" de ocupar com qualidade os espaços criados

por iniciativa legal e governamental.

Criam-se então, muitos canais participativos burocratizados, esvaziados de conteúdo democrático, além de muito segmentados. Nota-se também, em todo o leque dos partidos no governo, mesmo na esquerda, um despreparo dos governos e do Estado para a transparência, isto é, para tornar acessíveis à sociedade as informações, os procedimentos, as decisões de governo, e também para estabelecer relações de parceria com a sociedade. As regras estabelecidas para relações de convênio ou parceria mostram-se excessivamente burocratizadas, geralmente mais adequadas a relações com grandes grupos econômicos do que com as pequenas e informais organizações populares.

É preciso ainda apontar, tanto em governos de direita como de esquerda, uma falta de vontade e de cultura política que favoreça a partilha do poder, uma co-gestão das políticas públicas em que participem o Estado e a sociedade. A resistência ou a dificuldade de efetivamente repartir o poder com a sociedade devem-se, em alguns casos, a compromissos fisiológicos que beneficiam elites econômicas e/ou políticas ou ao clientelismo, corporativismo e à centralização que tradicionalmente regem as relações entre Estado e sociedade. Em outros casos, devem-se ao tecnicismo, que privilegia uma "otimização" de resultados, baseada em avaliações técnicas, sobre o risco de partilhar decisões, submetendo-as a critérios sociais e políticos.

Os governos, principalmente municipais, têm generalizadamente usado a "crise financeira" do Estado, a falta de recursos para atender a demanda crescentemente explícita (causada por uma população mais ativamente cidadã e por uma cultura mais exigente de publicidade) de serviços públicos mais universais (saúde, educação, moradia, transporte) para justificar a importância e a necessidade de implementar práticas participativas, que viabilizam, de forma mais barata políticas e serviços públicos sociais.

Esta suposta "crise financeira" esconde, no entanto questões distintas. Esconde, por um lado, opções políticas que não priorizam a função social e redistributiva do Estado e, por outro lado, a dificuldade dos municípios em conseguir que os processos que se dizem "descentralizadores" não se restrinjam à "prefeiturização" de responsabilidades sociais mas sejam acompanhados de uma efetiva descentralização de recursos.

#### **4. Experiências parlamentares e governos de esquerda**

A abertura democrática dá lugar, a partir de 78 e de 82, à participação de candidatos de esquerda, mais vinculados aos interesses populares, nas disputas para o legislativo e para os executivos. Estas experiências parlamentares e, principalmente, as administrações municipais governadas por coalizões partidárias de esquerda, marcam fortemente a trajetória de construção da democracia participativa no Brasil pois a participação popular, além de reivindicação e conquista dos novos movimentos sociais é também uma antiga bandeira da esquerda.

A concepção de democracia pensada pela tradição socialista tem persistentemente colocado o desafio de buscar novas formas de participação social que afirmam o controle da sociedade sobre o Estado. Os soviets, os conselhos operários foram experiências que afirmaram a importância deste controle através da democracia direta. A supervalorização desta forma de democracia foi, porém, no Brasil, origem de polêmicas desgastantes sobre o caráter classista e autônomo e o poder deliberativo que deveriam ter os conselhos populares. A superação de uma oposição rígida entre democracia direta e democracia representativa parlamentar, foi, aos poucos possibilitando a construção de uma concepção de democracia participativa, que articula a democracia representativa e a democracia direta<sup>26</sup>.

Na esteira dos conselhos operários, os governos municipais de esquerda na Itália, na Espanha, a experiência chilena e algumas outras experiências latino-americanas foram precursoras, verdadeiros laboratórios de participação popular, contribuindo para o repensar e o refazer, de forma concreta, os mecanismos e institutos que possam articular democracia representativa e democracia direta.

Esse laboratório intensificou-se, no Brasil, nas gestões municipais do Partido dos Trabalhadores ou de frentes em que ele tem participado. Desde as gestões municipais de Fortaleza, no Ceará, e Diadema, São Paulo, no início dos anos 80, mas principalmente na gestão de Luíza Erundina, na Prefeitura de São Paulo e na administração de Campinas, São Paulo, concepções distintas estiveram colocadas muito claramente. A partir daí, forçadas pela prática das gestões que têm-se sucedido desde então, foram evoluindo concepções que partiram da proposta dos Conselhos

Populares como espaços populares, classistas, como um “poder popular”, “paralelo” ao poder do Estado, até a formulação da proposta de canais institucionais de participação, como espaços de poder compartilhado, de interface entre Estado e sociedade.

Além da grande contribuição que vem das experiências de governo marcadas pelo que tem sido chamado “o modo petista de governar”, tem grande importância a presença no parlamento, de lideranças formadas pelos movimentos sociais e comprometidas com o campo democrático e popular constituído fortemente nos anos 70 e 80. A experiência de mandatos legislativos “populares”, quer exercidos por lideranças de movimentos, quer incorporando lideranças no seu quadro de assessores ou pautando o apoio aos movimentos na sua agenda, também faz parte das experiências de “participação popular”.

Apesar das dificuldades específicas da relação entre parlamentares e organizações sociais, marcada fortemente no Brasil pela cultura clientelista, as experiências parlamentares têm propiciado um crescimento da experiência de participação popular na chamada política “real”, o aumento do acesso às informações e ao conhecimento da lógica estatal e, ainda, a construção ou a ampliação de mecanismos democratizadores e publicizadores da ação estatal como as audiências públicas, as tribunas livres, as iniciativas populares legislativas e as comissões parlamentares de inquérito (CPIs).

A representação de setores populares democráticos nos espaços legislativos e nas administrações municipais traz experiências fundamentais para o início do conhecimento dessa ‘caixa preta’ que até então tinha sido o Estado para os setores populares e para o início de uma mudança radical na concepção de que o Estado é vinculado exclusivamente às classes dominantes, passando a experimentá-lo como espaço de disputa. Esta “participação” transforma a postura da oposição, da reivindicação e da pressão, adquirida nas lutas dos movimentos sociais, incorporando o aprendizado da interlocução, da formulação de propostas, da negociação e da disputa de espaços. Quando as lideranças sociais se fazem presentes em partidos, nas primeiras bancadas legislativas e governos municipais, começam a entender que o Estado é mais complexo do que um simples “muro” exterior e antagônico à sociedade e como funcionam os mecanismos de tomada de decisões. Amplia-se o espaço de disputa do campo democrático e popular para além do “lado de fora do muro”: disputam-se instâncias de decisão política e de gestão da sociedade como governos, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e o Congresso Nacional.

Desenvolve-se, a partir dessas experiências, uma dinâmica de retroalimentação que transforma partidos, Estado e sociedade. A presença de milhares dos movimentos em alguns partidos torna-os mais permeáveis a uma nova cultura participativa e a uma ampliação de sua agenda e, através destes partidos, esta permeabilidade atinge o Estado.

A participação na gestão da sociedade altera o “tom” do debate político, tornando-o mais público e transforma também os movimentos sociais, trazendo-os de seu papel tradicional de captadores de novas demandas e reivindicações em ‘estado bruto’ para uma participação mais complexa e qualificada no processamento dessas demandas em instâncias políticas decisórias.

Ao identificarmos os movimentos sociais no vórtice destas transformações não queremos ignorar os inúmeros fluxos de retroalimentação que se estabelecem entre estes três atores, mas queremos destacar os movimentos como a incubadora desta nova cultura participativa e de uma ampliação da agenda pública. É inegável, no entanto, a importância da permeabilidade a essa cultura, presente em setores de partidos e do Estado, na própria constituição e consolidação de uma nova concepção de gestão participativa da sociedade.

##### **5. A “participação” como política neoliberal**

Ao lado de todos os componentes acima analisados, na constituição e na generalização de um discurso participativo e de uma multiplicidade de experiências e espaços participativos, é preciso ainda apontar um outro uso deste discurso, que tem sido feito pelos governos neoliberais, em todo o mundo, e que vem acentuar as diversidades e as disputas de significado já apontadas.

O movimento dos governos neoliberais de desobrigar-se de encargos sociais gera uma transferência de responsabilidades às instâncias locais, ao mercado e à sociedade. Este é um tipo de Reforma do Estado fundado em concepções e ações que não privilegiam o fortalecimento da cidadania, que ao invés de direitos retorna aos favores e à caridade, que não produz políticas universais mas políticas compensatórias, verdadeiras “cestas básicas” de saúde, educação, previdência, etc., para os mais pobres, privatizando tudo o mais.



A Reforma do Estado neoliberal tem provocado uma “zona cinzenta”, uma disputa velada de significados que provoca perplexidade mesmo nos movimentos sociais e em outros setores da sociedade organizada comprometidos com a ampliação da cidadania e da inclusão social. Exemplo disso são as políticas de descentralização. Embora seja um princípio sempre defendido pelos setores democrático-populares, pois favorece o controle social nos espaços locais, temos assistido a processos de “descentralização” que representam esforços de “economia” de recursos, pela transferência de responsabilidades federais aos estados e municípios e que produzem o “encolhimento” das políticas sociais, reduzindo-as a políticas compensatórias voltadas apenas àqueles que não têm acesso aos serviços privados. Este tipo de descentralização, que não é acompanhado de descentralização de recursos, tem sido chamado, no Brasil, de “prefeiturização”, ao invés de uma verdadeira descentralização de poder, acompanhada de controle social. Os conselhos têm sido largamente usados para respaldar esses processos, ratificando políticas municipais supostamente democráticas e possibilitando repasses de recursos supostamente submetidos a um controle social. Uma certa “racionalização” da política, a eliminação de mecanismos fisiológicos e corruptos, têm sido mesmo exigências dos bancos multilaterais de desenvolvimento, como garantia de “eficácia” e da eliminação de mecanismos de “fuga de recursos” ligados a critérios da velha política clientelista, substituindo-os por uma racionalidade capitalista moderna. Essa nova racionalidade, se por um lado, recusa razões clientelistas, não incorpora como critério a participação cidadã, não inclui a participação dos setores excluídos. Origina-se assim uma “subversão” nos significados de conceitos como participação, controle social e cidadania, reduzidos às finalidades dessa “modernização”.

Emerge, dessa forma, um significado neoliberal de cidadania, que a entende como a inclusão das pessoas ao conjunto dos consumidores, esvaziando-a do seu significado instituinte, que garante e alarga continuamente o escopo dos direitos, que afirma, acima de tudo, o direito a participar da definição e da gestão de novos direitos. Ao contrário, assistimos a uma progressiva destituição de direitos, principalmente dos direitos trabalhistas, do direito ao trabalho e dos direitos sociais, a uma deslegitimação das formas de organização e participação social, acusadas de “corporativas”, de “representantes do atraso” e promotoras de “barreira”, ao esvaziamento dos conselhos, câmaras setoriais e outros canais de gestão participativa construídos com a forte participação democrática da sociedade. Assistimos ao alastrar, como se fosse uma unanimidade avassaladora, de uma outra concepção de “modernidade” que pretende reduzir o Estado, desqualificando-o enquanto promotor de políticas sociais redistribuidoras de renda, reduzindo drasticamente os orçamentos dessas políticas e eximindo-o destas responsabilidades.

O significado neoliberal de cidadania, democracia, descentralização, participação ou parceria conferido a inúmeros projetos governamentais não define, no entanto, de forma mecânica e absoluta o seu alcance. A disputa de significado e de espaço é permanente e consegue, em muitos casos, uma reapropriação desses espaços na perspectiva de uma participação mais substantiva, inclusiva, instituinte.

#### **6. De que “participação” estamos falando?**

Participar da gestão das questões que dizem respeito ao seu destino comum é uma aspiração de todos os grupos sociais. A exclusão de alguns grupos dos espaços em que essa responsabilidade é exercida, é uma característica, no entanto, que se estende ao longo de quase toda a história da política, especialmente na história dos Estados. Os grupos excluídos do poder sempre se organizaram, no entanto, para recuperar sua capacidade de intervir no seu destino, nas decisões que lhes afetam.

O Estado brasileiro tem, como vimos, uma história privatista, de mistura promíscua entre o público e o privado, uma história autoritária que excluiu sistematicamente largas parcelas das conquistas sociais e democráticas construídas pela humanidade. Os setores excluídos foram, no entanto, persistentemente construindo seu lugar como atores nesta história e suas possibilidades de participar da definição de seus rumos.

Participar da gestão dos destinos da sociedade, em períodos fortemente autoritários, significou a contestação e a oposição ao Estado autoritário e centralizador. Foi uma participação centrada na construção social de novos valores democráticos, da relevância, da legitimidade, da justiça, da pertinência das demandas e dos atores sociais excluídos, do seu direito a ter direitos. Significou a redefinição do que a sociedade considera e assume como direitos, a quem os atribui e a quem os

nega<sup>27</sup>. Significou “a construção de uma real sociedade civil” em um país que sempre “evitou construí-la”<sup>28</sup>.

À medida em que, a partir dos anos 70, se amplia uma cultura democrática, em que os movimentos sociais, junto com outros setores democráticos, vão “arrombando as portas da ditadura”, o Estado torna-se lentamente permeável à participação de novos atores sociais. O Estado brasileiro, tradicionalmente privatizado pelos seus vínculos com grupos oligárquicos, vai lentamente “cedendo” espaço, tornando-se mais permeável a uma sociedade civil que se organiza, que se articula, que constitui espaços públicos nos quais reivindica opinar e interferir sobre a política, sobre a gestão do destino comum da sociedade.

Participar da gestão dos interesses coletivos passa então a significar também participar do governo da sociedade, disputar espaço no Estado, nos espaços de definição das políticas públicas. Significa questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública. Significa construir espaços públicos não estatais<sup>29</sup>, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, da gestão participativa, da co-gestão, dos espaços de interface entre Estado e sociedade. Esse é o significado de participação social que se consolida no Brasil dos anos 90.

O alargamento da cidadania para além do exercício dos direitos instituídos, o exercício da cidadania ativa, para além do exercício do voto e da delegação de poder que ele significa, a radicalização da democracia, abrindo a possibilidade de participação à toda a sociedade, através de novos canais institucionais de participação, são significados colocados pela vigorosa experiência dos movimentos sociais que analisamos neste capítulo.

Um projeto radical de democracia, que quebra uma cultura excludente, que abre caminhos para o aprendizado da negociação democrática e “da construção partilhada da lei” só é possível quando, “entre sujeitos diferentes e opostos, é atribuída uma equivalência em suas habilidades e competências e capacidades de agir, decidir e julgar”<sup>30</sup>. A ampliação dos espaços de gestão democrática e participativa é conquista dessa história, na qual, lenta e dolorosamente, os setores excluídos foram deixando as senzalas e as páginas policiais e conquistando seu lugar; alargando as portas - que se pretendiam seguras, “graduais e sob controle” - dos espaços que lhes eram permitidos. Foram conquistando, não apenas a inclusão nesses espaços, mas o direito de participar da definição do tipo de sociedade na qual se queriam incluídos. A democracia participativa, os espaços de controle social conquistados e construídos, com todas as suas fragilidades e limites, expressam essa lenta mas consistente emergência dos setores excluídos na cena pública brasileira.

A ampliação das possibilidades de gestão participativa das políticas públicas não esgota, porém, o sentido da participação, embora talvez seja sua dimensão principal nesta década. Participar da gestão dos interesses da sociedade ainda significa explicitar diferenças e conflitos, disputar na sociedade os critérios de validade e legitimidade dos interesses em disputa, definir e assumir o que se considera como direitos, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não razoável, significa superar posturas privatistas e corporativas e construir uma visão plural de bem público<sup>31</sup>. Participar da gestão dos interesses da sociedade é participar da construção e do alargamento da esfera pública, é construir novos espaços de poder - esse “acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções”<sup>32</sup>.

Espaços plurais na sociedade, onde são elaborados acordos, mesmo que frágeis e temporários, sobre valores, relevâncias e direitos, são também espaços de participação, mesmo sem a interlocução instituída com o Estado. Fóruns, relações de parceria entre diferentes atores sociais são também espaços nos quais a explicitação de diferenças dá validade aos conflitos, em que se constroem relações de reciprocidade e equivalência, em que “interesses e razões privadas podem ser desprivatizadas e reconhecidas publicamente na sua legitimidade”<sup>33</sup>. São espaços onde são construídos os parâmetros públicos que definem o que a sociedade reconhece como direitos. Uma pesquisa realizada em Campinas, em 1993, mostra que o autoritarismo social e a hierarquização das relações sociais, revelado pelo tratamento desigual que a sociedade dispensa a brancos e negros, homens e mulheres, ricos e pobres é percebido “como um sério obstáculo à construção democrática”. A eliminação das formas de sociabilidade e da cultura autoritária de exclusão “constitui um desafio fundamental para a democratização da sociedade”<sup>34</sup>, pois o reconhecimento de direitos “não depende da simples sanção do Estado”, depende do acordo, às vezes tácito, às vezes explícito, de “uma importante fração da opinião pública. Depende de que uma reivindicação se inscreva no espaço público”<sup>35</sup>.

Disputar espaço na opinião pública, inscrever novos temas na agenda pública, democratizar a cultura da sociedade, também continuam a ser agenda dos movimentos sociais. Ampliar a tolerância, o respeito democrático pelo diferente, reduzir as segregações raciais, de gênero, de opção sexual, às crianças, aos velhos, aos portadores de deficiência, é o resultado da incidência de práticas participativas, nem sempre normatizadas pelo Estado, mas que constroem e modificam os valores sociais. A gestão dos interesses da sociedade, o direito a ter direitos, não se expressam unicamente no controle social sobre o Estado mas também na democratização da cultura da sociedade. A radicalização da democracia não significa apenas a construção de um regime político democrático mas também a democratização da sociedade, a construção de uma cultura democrática<sup>36</sup>.

Este primeiro capítulo pretendeu mostrar que, a despeito de uma tradição privatista do Estado brasileiro, simbiótica com elites políticas e econômicas "atrasadas" ou "modernas", excludente dos trabalhadores e das classes populares, os excluídos vêm conquistando e forjando espaços públicos, vêm constituindo um vasto e denso tecido social, vêm conquistando consistentemente a capacidade de mover-se no espaço da "política", reivindicando e construindo espaços de controle social do Estado e de gestão participativa da sociedade.

Quis mostrar que a "participação" social, seus espaços e instrumentos, são conquista e construção da sociedade. Quis mostrar que as ofertas de participação provenientes do Estado decorrem fundamentalmente das pressões da sociedade. São as demandas de participação da sociedade organizada a causa de uma crescente mudança cultural que se opõe aos velhos padrões da política, clientelistas, elitistas, autoritários e corruptos, gerando uma opinião pública que enfatiza a representatividade, que exige transparência e respeitabilidade nas ações governamentais.

Essa mudança cultural, embora frágil e descontínua, se expressa, por exemplo, nas mobilizações que provocaram as CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito) que investigaram a corrupção no orçamento federal e no processo de "Impeachment" do Presidente Collor. Expressa-se também no episódio, doloroso e contraditório, que foi a grande indignação da opinião pública contra o vandalismo praticado, por jovens da classe média de Brasília, quando queimaram o índio Galdino. O amplo reconhecimento que existe hoje, da dignidade das populações indígenas, é conquista, sem dúvida, da luta organizada dos povos indígenas. O reconhecimento dessa dignidade não foi, no entanto, amplo o suficiente para obrigar a justiça a cumprir seu papel neste episódio. Assim como em relação aos povos indígenas, os movimentos sociais têm, apesar das limitações e precariedades, construído equivalências que colocam num outro patamar de dignidade e respeito, que rompem as fronteiras autoritárias e excludentes dos "lugares sociais" aos quais têm sido confinados, os operários, os trabalhadores rurais, os moradores de rua, os favelados, e tantos outros e outras brasileiras.

É esta ampliação de uma cultura democrática que gera a disseminação de padrões mais modernos de administração pública, que marcam países que se destacam pela participação democrática da sociedade, como o Canadá, e que provocam a repercussão nacional e internacional de experiências modernas e democráticas de gestão como o Orçamento Participativo, premiada na Conferência do Habitat II, em 1997. Participar da construção democrática é uma tarefa que se coloca tanto nos espaços de gestão compartilhada entre Estado e sociedade como no interior da própria sociedade.

## **II. Principais formas de participação social no Brasil hoje: limites e potencialidades**

Vamos, nesta segunda parte, analisar diferentes práticas do que se entende hoje no Brasil por "participação", identificando seus limites e potencialidades frente a alguns critérios: até que ponto a participação social melhora efetivamente as condições de vida da população, em que medida efetivamente democratiza a política, até que ponto fortalece o tecido social.

Deve-se inicialmente lembrar que há hoje, no Brasil, uma tendência de entender como práticas participativas aquelas nas quais há uma co-gestão entre Estado e sociedade, o que se revela inclusive pelos exemplos até agora analisados. Dentre estas vamos destacar três grupos: os Orçamentos Participativos, os Conselhos Gestores e as Parcerias entre Estado e sociedade. Além dessas é preciso apontar outras formas de participação, que não se voltam para a co-gestão e cuja incidência sobre as políticas públicas, embora muito relevante, não se dá através de canais institucionalizados. Dentre estas vale a pena destacar o MST – Movimento dos Sem Terra, a Pastoral da Criança, os fóruns de iniciativa civil, como, por exemplo, o Fórum em Defesa da Vida e

Contra a Violência, de Campo Limpo, na zona Sul de São Paulo, campanhas como a Ação da Cidadania. São ações que provocam mudanças na agenda pública, incluindo nelas novas questões pertinentes e relevantes como a Reforma Agrária, o combate à mortalidade infantil, a segurança pública e a segurança alimentar.

Entre estas formas de participação, mais centradas na sociedade que no Estado, é preciso ainda saber "ver" novas formas de manifestação cidadã, muito mais informais, como as redes de "militância virtual", as consultas e pesquisas realizadas por telefone, questionários ou Internet, os movimentos de consumidores e usuários. A participação meramente formal propiciada pelas "tecnologias da comunicação" pode integrar-se a uma participação mais "substantiva", desde que articulada a outras formas de participação, e os Orçamentos Participativos já começam a incorporá-las. Por outro lado, é preciso destacar hoje, em São Paulo, a participação de grupos culturais como os "anarcopunks" na defesa e divulgação do movimento mexicano dos Zapatistas e do movimento Hip-Hop, que agrega jovens ligados à música Rap e ao "grafitti" no debate sobre a violência e o racismo.

A ação desses grupos influencia a opinião pública e a cultura da sociedade e eles podem ou não relacionar-se mais diretamente com políticas públicas. Destacam-se, neste sentido, também os movimentos feministas, negros, de gays, lésbicas e travestis, dos povos indígenas, dos portadores de deficiência, ecologistas, como movimentos explicitamente voltados a mudanças culturais na sociedade, que constroem uma cultura de tolerância e de respeito ao diferente, um pensamento multicultural, que dá visibilidade a padrões culturais minoritários e, por isso mesmo, muito importantes ao contínuo reconstruir da cultura que predomina numa sociedade. Estas são formas de participação que incorporam à opinião pública novos critérios de justiça, de relevância e de pertinência e trazem novos temas à agenda pública.

Uma terceira e importante forma de participação social, que entretanto não vamos analisar mais detalhadamente neste trabalho, é a presença, nos parlamentos e governos municipais, de lideranças formadas fora da tradição político-partidária brasileira, a partir dos movimentos sociais democráticos. Esta forma de "participação" referencia-se no Estado, mais que as anteriores: é a participação no exercício direto do poder estatal.

Vamos, a seguir, analisar com mais detalhes, os limites e potencialidades que têm revelado algumas dessas formas com que se pode entender a participação social.

## **1. Experiências de co-gestão**

### **a. Conselhos Gestores**

Como vimos pelo seu histórico, pode-se dizer, talvez, que esta é, de todas, a forma de participação e controle social mais enraizada na reivindicação dos movimentos sociais, especialmente os Conselhos Gestores das políticas de saúde, criança e adolescente e de assistência social. Além desses, também é relevante a participação social na conquista e na constituição de conselhos gestores de políticas de habitação, dos direitos da mulher, das pessoas portadoras de deficiência (PPD) e idosos, além de outras temáticas que ganham relevância nas diferentes regiões.

O enraizamento dos conselhos nas lutas populares e democráticas lhes dá uma qualidade especial enquanto uma das formas de participação mais permanente, que resistem às mudanças e aos diferentes graus de abertura dos governos à participação social. Existem conselhos sólidos e democráticos construídos a partir de iniciativas sociais; eles persistem na sua atividade, mesmo sem apoio significativo de governos, conseguindo inclusive pressionar governos contra atitudes privatistas, obter subsídios financeiros, a disponibilidade de funcionários públicos, de imóveis e equipamentos públicos. Estas "conquistas" não passam de direitos legais mas, especialmente quando se relacionam com governos conservadores, somente são obtidas pela ação de conselheiros muito fortes, articulados e competentes. É claro que os conselhos dependem de uma mínima resposta governamental. Sem a participação dos representantes governamentais e um acesso mínimo às informações do governo, eles deixam de ser espaços de negociação e co-gestão, reduzindo-se a espaços de luta social reivindicativa como os demais movimentos sociais. Atualmente podemos destacar o município de São Paulo, como a única - e maior - capital brasileira que não tem um Conselho Municipal de Assistência Social e, conseqüentemente, não tem um Fundo e um Plano de Assistência Social que receba as verbas federais e estaduais e as destine de forma planejada às entidades e programas sociais; da mesma forma o Conselho Municipal de

Saúde, eleito na 7ª Conferência Municipal de Saúde nunca foi sancionado pelo prefeito municipal, mas continua, a duras penas, a tentar exercer, mesmo que precariamente, o seu papel. No caso dos Conselhos de Defesa da Criança e Adolescente, da Saúde, da Assistência Social, na medida em que se estão construindo sistemas articulados de conselhos que se estruturam desde a esfera local até a federal, a inter-relação com esferas e estruturas de governo diversificadas contribui para uma maior independência dos conselhos frente a cada uma delas.

Já existem hoje no Brasil, nos 5 mil municípios, mais conselheiros que vereadores, o que nos dá a dimensão desta forma de participação popular, muito mais acessível aos participantes dos movimentos sociais do que a tradicional representação parlamentar. Os conselhos são instâncias de formação de políticas que gozam de um alto conceito de respeitabilidade enquanto espaços transparentes e comprometidos com o interesse público, espaços que tornam a política mais pública, pelo menos aqueles em que há participação de grupos sociais organizados e democráticos. Estudo recente, envolvendo 1422 secretários municipais de saúde, revela mudanças importantes na cultura democrática, que se expressam na expectativa de responsabilização dos governos frente à sociedade. 62,7% destes secretários consideram o Conselho de Saúde a força municipal mais influente na definição das prioridades em saúde, bem acima do Legislativo, de políticos isolados e de outros órgãos municipais<sup>37</sup>. Quando se quer tomar decisões corporativas, clientelistas, baseadas em acordos políticos privados e escusos, trata-se de burlar, esvaziar ou desqualificar os conselhos.

São pesados os embates travados em conselhos contra esse tipo de relações, principalmente quando se trata de enfrentar grupos de medicina privada, da construção civil, do transporte coletivo ou as grandes entidades assistenciais. O sucesso desses embates exige, como primeira condição, a transparência, o acesso às informações dos trâmites estatais e do que se passa no governo.

Mesmo que não acumule poder para enfrentar as distorções da política, já esta relativa transparência, este conhecimento da máquina e dos caminhos da política, é uma importante conquista democrática da sociedade. A publicização da política, a construção de um sentido de interesse público, tanto nos movimentos - em geral particularistas e corporativos, como nos governantes - com seus vínculos privados elitistas e clientelistas, é uma das mais importantes potencialidades dos Conselhos como democratizadores da política.

A segunda condição para a eficácia dos conselhos é a capacitação técnica das lideranças sociais para a formulação e análise das políticas públicas, e sua capacitação política para melhor avaliar os interesses envolvidos e para realizar as alianças eventuais ou estratégicas necessárias para a negociação de prioridades e decisões. Esta dupla necessidade de capacitar-se, provoca um salto de qualidade nos movimentos sociais, muito difícil, porquanto majoritariamente constituídos de segmentos sistematicamente excluídos da escola e de todo tipo de acesso a informações, além de tradicionalmente avessos a relações institucionalizadas. O exercício da argumentação, a fundamentação de suas demandas em critérios de racionalidade pública, a explicitação de conflitos, geram uma nova forma de lidar com conflitos, diferenças e antagonismos, que o professor Francisco de Oliveira tem chamado de "confronto propositivo" ou de "antagonismo convergente"<sup>38</sup>. Nestes espaços, regulados por normas pactuadas pelas partes em conflito, é preciso buscar denominadores comuns: apesar da existência de interesses antagonísticos é preciso buscar acordos que interessem a ambas as partes, mesmo que limitados ou provisórios.

Outra potencialidade característica dos conselhos é a capacidade de incorporar os movimentos organizados, fortalecendo, mais que outras formas de participação, o tecido social organizado de forma autônoma. Nascidos da reivindicação dos movimentos, os conselhos têm sido assumidos como espaço prioritário de sua atuação, nos locais onde os movimentos têm maior consistência. Entretanto, apesar de nascidos da reivindicação ou mesmo da iniciativa dos movimentos, é muito nítida a falta de preparo dos mesmos movimentos para ocupar qualificadamente estes espaços, onde é necessária uma maior capacidade técnica e política para a elaboração e a negociação de propostas frente a interlocutores distintos quanto a seus interesses, grau de capacitação técnica e acesso ao poder. A capacitação técnica e política de lideranças sociais para ocupar espaços de proposição e negociação de políticas tem sido assumida pelos próprios conselhos e movimentos, em parceria com ONGs e universidades, e é o grande desafio do momento atual, provocando a realização de inúmeros cursos, oficinas e seminários de capacitação para conselheiros.

As assimetrias de saber, de acesso ao poder e às informações colocam os conselheiros que representam a sociedade civil, particularmente os representantes populares, numa grande

dependência das informações, dos recursos materiais e da “boa vontade” do governo. É grande, portanto, a capacidade dos governos de esvazá-los, seja tomando decisões “por fora” dos conselhos, seja desmobilizando-os, retirando-se deste espaço ou indicando para os conselhos funcionários pouco representativos, com grande rotatividade, com pouca capacidade de tomar decisões.

Decorre dessa dependência o perigo de vê-los limitados a assuntos periféricos, principalmente face à tendência atual dos governos neoliberais, que recusam terminantemente a vinculação de recursos financeiros a políticas específicas, tendo reduzido drasticamente os recursos orçamentários e os gastos públicos com políticas sociais. Esta política de desobrigar-se do social assenta-se numa postura sistemática de deslegitimação dos espaços de controle social, como o Conselho de Segurança Alimentar e as Conferências, de Saúde, de Defesa da Criança, da Assistência Social, impedindo a participação social na definição dos orçamentos dessas áreas. Os conselhos não conseguem, então, apesar de constituírem redes com uma boa densidade em todo o país, deter processos como a privatização da saúde, da educação, da previdência. Esta descontinuidade gera a necessidade de uma melhor avaliação do alcance desses espaços participativos, que possa averiguar até que ponto eles mantêm a participação popular restrita a debates periféricos e entravados pela burocracia estatal enquanto assuntos fundamentais, como o orçamento e as políticas econômica e industrial, não são debatidas democraticamente. Também é apontada como limites à eficácia dos conselhos a grande absorção das lideranças de movimentos sociais no aprendizado técnico e político das políticas públicas e dos trâmites burocráticos e políticos de negociação, aprovação e encaminhamento de decisões. Absorvidas pela chamada “luta institucional”, falta tempo às lideranças para informar e mobilizar as bases sociais de seus movimentos, fragilizando-se a capacidade de pressão social que garantiria sua força e sua representatividade nas negociações. Apesar da importância da argumentação e dos critérios de racionalidade pública nos espaços de negociação, é indispensável aos atores que delas participam contar com uma retaguarda de mobilização que respalde sua legitimidade social. A fragilidade da mobilização social é apontada frequentemente como fator que limita a força dos conselhos.

Aponta-se ainda uma grande proliferação de conselhos, uma chamada “febre conselhistas”, que absorve um grande número de lideranças, além de segmentar a participação social, setorizando o encaminhamento de políticas, reduzindo a capacidade da sociedade de ocupá-los todos com qualidade, democratizando-os e tornando-os mais eficazes<sup>39</sup>. Escolher e priorizar os espaços que permitem uma participação mais efetiva pode garantir maior qualidade nessa participação. O aperfeiçoamento dos Conselhos como espaço de gestão participativa deve levar também à superação dessa multiplicação de espaços estanques, criando-se espaços de interrelação entre eles.

#### **b. Orçamentos participativos**

Os Conselhos de Orçamento compartilham com os Conselhos Gestores de políticas setoriais muitas das potencialidades acima descritas, particularmente a capacidade de publicização da política e especialmente a construção de um sentido de interesse público, tanto nos governantes (executivo e legislativo), quando submetidos ao controle social, como na população e nos movimentos sociais, desafiados a superar sua visão imediatista, particularista e corporativa. Os Conselhos de Orçamento, mais que os conselhos setoriais, propiciam a interlocução e a negociação entre atores com grande diversidade de interesses, o que desafia a capacidade de ouvir e de pautar-se por argumentações que fundamentam racionalmente esses interesses conflitantes. Esta visão mais geral das demandas e interesses em disputa tem sido favorecida pelas chamadas “caravanas do orçamento”, visitas coletivas a toda a cidade, realizadas com a presença dos conselheiros representantes dos diversos bairros e áreas de governo, que geram uma visão mais ampla dos problemas da cidade e um sentido de solidariedade que permite, inclusive, que se abra mão de algumas reivindicações corporativas em função de prioridades mais importantes.

Os Orçamentos Participativos, desde que realmente submetam parte substancial do orçamento à deliberação pública, são instrumentos com grande potencial de democratização do poder e de inversão de prioridades, garantindo que a agenda e os recursos públicos se voltem para os interesses realmente públicos, ao invés de vincular-se de modo privatista a interesses de elites

privilegiadas. Estes espaços de co-gestão são mais eficazes do que os Conselhos setoriais na garantia da inversão de prioridades visto que estes têm maior dificuldade de acesso aos orçamentos. Os Orçamentos Participativos, como em sua maioria têm sido promovidos pelos executivos municipais, são processos que tendem a provocar nestes governos um processo de modernização e democratização da máquina administrativa, quebrando uma tradicional rigidez na setorização das secretarias. Esta setorização se assenta geralmente no problema da especialização técnica e gera a constituição de verdadeiros feudos de poder.

A possibilidade de garantir o atendimento de suas reivindicações tem gerado grande afluência de pessoas dos setores populares às Assembléias de Orçamento, de modo que eles têm se tornado conhecidos como espaço "dos mais pobres", com maior dificuldade de atrair a participação das camadas médias e empresariais. Estes, talvez, em parte, por seu maior acesso à mídia ou aos políticos tradicionais, "não precisam" participar do Conselho do Orçamento para pleitear seus interesses. À medida, porém, que alguns governos democratizam os processos de tomada de decisões, eliminando-se espaços fisiológicos de negociações políticas, estes setores passam a participar de outros fóruns e espaços de negociação, como, por exemplo, Fóruns de Reurbanização do Centro da Cidade ou o Fórum da Cidadania, na região do ABC paulista. Os Conselhos de Orçamento têm-se caracterizado então, pela presença da população mais pobre, abrindo espaço também para os "não organizados" aqueles cidadãos comuns, que não são mobilizados pelos movimentos sociais.

Os processos de Orçamento Participativo têm sido muito criticados pelas Câmaras Municipais legislativas, que tradicionalmente "negociam" emendas à proposta de orçamento apresentada pelo executivo, com base em vínculos e compromissos clientelistas estabelecidos pelos vereadores com seus "currais" eleitorais. Este questionamento tem se apresentado com base numa suposta maior legitimidade dos vereadores, decorrente do maior número de votos com que estes foram eleitos nos municípios maiores. Os Orçamentos Participativos tendem a corrigir esses desvios clientelistas do legislativo. Tensionam a compreensão tradicional do papel do vereador, que o vê como "intermediário" nas barganhas entre a população e o executivo, ao invés de exercer seu poder legislador e fiscalizador.

Também para os Orçamentos Participativos é um limite, e coloca um forte desafio, a falta de qualificação técnica e política das lideranças sociais para uma ação propositiva, para a negociação e a superação de particularismos corporativos e ideológicos, bem como, do lado governamental, a capacitação e fortalecimento da vontade política do executivo e do legislativo para a transparência, a superação da tradição tecnocrática e setorizada, a disposição de diálogo com os critérios e prioridades definidos com base num "saber popular", a disposição de partilha do poder entre Estado e sociedade. Mais que limites, a superação das assimetrias de poder e de saber podem ser considerados desafios de aprendizado para ambas as partes.

Outra questão relevante a avaliar é a capacidade dessas práticas participativas de efetivamente melhorar as condições de vida da população, provocando uma real inversão de prioridades, sua capacidade de efetivamente democratizar a política, desprivatizando os processos de formulação e gestão de políticas públicas. Esta efetividade depende do grau de comprometimento do conjunto do governo com essa política participativa e também da qualidade com que a população ocupa esses espaços e da pressão social que podem exercer na defesa de suas propostas e na garantia da continuidade do processo.

Há diferentes graus de comprometimento dos governos com o Orçamento Participativo e, para certos governos, ele se reduz a "marketing" e "fachada democrática", a cargo de alguma secretaria de "relações com a comunidade", enquanto as demais secretarias continuam imersas nos seus feudos e setorizações tecnocráticas.

Em alguns casos se submete apenas uma pequena porcentagem de recursos à deliberação do Conselho do Orçamento, subtraindo do controle social a principal "fatia" dos recursos disponíveis. A crise fiscal dos municípios brasileiros, decorrente de uma "prefeiturização" das responsabilidades sociais, desacompanhada de uma descentralização tributária, bem como o aprendizado que acompanha o avanço das experiências de Orçamento Participativo, começam a provocar um maior debate sobre o montante de recursos orçamentários submetidos ao controle social, bem como sobre sua natureza: se o processo participativo deve restringir-se apenas aos investimentos, ou parte deles, se deve estender-se também à folha de pagamentos e outras "despesas fixas" ou de "custeio" dos serviços já implantados e ao parcelamento das dívidas do município.

Além dos fatores acima, o grau de autonomia e de capacidade de deliberação do Conselho, bem como o desenho institucional, ou a "metodologia" dos processos de Orçamento Participativo, que inclui a composição e os critérios de eleição dos conselheiros, os critérios de escolha de prioridades, os critérios de funcionamento do Conselho, o grau de participação da sociedade na definição de todos esses critérios, todos estes fatores, contribuem para fazer dessas experiências mais ou menos democráticas e democratizadoras, e lhes emprestam maior ou menor efetividade. Diversos dos fatores acima citados, dependem, por sua vez, da correlação de forças entre os interlocutores sociais e governamentais envolvidos no processo, bem como do enraizamento de uma cultura e de uma experiência democrática em cada um deles. Existem avaliações sobre o maior caráter democrático desse ou daquele arranjo institucional e, embora estas diferenças formais tenham realmente seu peso, queremos acentuar a importância da experiência continuamente avaliada e do fortalecimento de interlocutores democráticos como garantia do aperfeiçoamento destes processos.

Aí cabe perguntar até que ponto os Orçamentos Participativos fortalecem o tecido social, até que ponto contribuem para constituir ou fortalecer organizações sociais autônomas, que permaneçam atuantes mesmo quando não mais puderem contar com o apoio e a iniciativa de governos comprometidos com o interesse público, com os interesses populares e democráticos.

Algumas avaliações negativas começam a surgir nesse aspecto, apontando a dificuldade dos movimentos organizados em participar desses espaços, visto que são geralmente organizados de forma setorial (articulam-se na luta pela saúde, moradia, direitos da criança, da mulher, do negro). A articulação territorial típica dos processos de Orçamento Participativo, o zoneamento da cidade proposto pela prefeitura, conflitariam com os formatos e formas de organização típicos dos movimentos. Segundo esse ponto de vista, o Orçamento Participativo "reformata" a participação segundo zoneamentos e critérios da prefeitura, sob sua iniciativa e coordenação, o que fragmenta, desorganiza, imobiliza os movimentos. Os Orçamentos Participativos são práticas que recebem forte investimento financeiro e técnico do governo, enquanto as organizações populares quase não podem contar com recursos para articular e fortalecer sua própria identidade, trajetória e capacitação. Aponta-se, nesse sentido, que os processos de Orçamento Participativo têm promovido mais a participação individual do que o fortalecimento do tecido social. Em Porto Alegre, avalia-se que "algumas regiões já apresentam sinais de desconstituição de espaços próprios que, em outras épocas, foram bastante atuantes e fundamentais para a concretização do próprio Orçamento Participativo"<sup>40</sup>.

Cabe ponderar, neste aspecto, a dificuldade das lideranças dos movimentos tradicionais em superar seus critérios corporativos e ideologizados, face à necessidade de pensar a cidade como um todo, de governar para todos, sem privilegiar "a minha rua", o "meu movimento", ou mesmo privilegiar os movimentos mais conscientes, lutadores ou "combativos", frequente reivindicação das lideranças populares<sup>41</sup>. Não obstante, fica o desafio de construir uma interlocução que fortaleça sujeitos autônomos, capazes de enfrentar e contrapor-se a um governo quer de esquerda, quer de direita, garantindo a continuidade do processo.

Nesse sentido são muito importantes as iniciativas que partem da sociedade, propondo e negociando com o executivo e o legislativo a criação de um processo de democratização de orçamentos. Entre elas destacam-se o "Fórum do Orçamento do Rio de Janeiro", e o "Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal", que acompanha um processo semelhante em São João de Meriti, na Baixada Fluminense, espaços fortemente protagonizados por atores da sociedade civil, como sindicatos e federações de Associações de Moradores.

### **c. Parcerias**

Parceria é um dos conceitos cujo significado está em disputa, assumindo conteúdos extremamente diversos nos discursos e práticas de diferentes atores. Os movimentos sociais atribuem-lhe um sentido que se define a partir de experiências em que papéis complementares são claramente propostos e assumidos por organizações comunitárias, agências do Estado e até mesmo da iniciativa privada.

Dentre as experiências de co-gestão ou de parceria, destacam-se os programas de alfabetização de adultos (chamados "projeto MOVA", inicialmente em São Paulo e hoje em diversos outros municípios), as cooperativas e mutirões habitacionais e outras obras ou serviços realizados em mutirão. Estes programas são desenvolvidos conjuntamente por governos municipais e



organizações comunitárias, as quais, administrando recursos públicos, realizam cursos de alfabetização, constroem casas populares, urbanizam praças ou vielas. Quando as relações entre os parceiros são mais democráticas, o planejamento dos programas e a definição de regras e critérios para a administração e a prestação de contas dos recursos utilizados são também realizados em conjunto.

O cooperativismo, os mutirões e outras atividades autogestionárias favorecem um processo de construção de identidade e aprendizado de gestão da vida coletiva, que se inicia com a convivência e a tomada de decisões cotidianas, desde as questões mais simples até os processos complexos de construção e administração das obras, de gestão dos recursos públicos e as outras atividades cotidianas de operacionalização desses programas. A qualificação profissional, a formação de cooperativas profissionais - de pedreiros, eletricitistas, marceneiros, a elaboração de currículos escolares mais adequados a uma dada comunidade, a valorização da estética e da cultura popular, a construção de vínculos afetivos e identitários e até mesmo a recuperação de indivíduos marginalizados, são potencialidades dessas experiências de gestão comunitária, assim como a captação de recursos públicos para o investimento na formação profissional, na educação para a cidadania e na capacidade organizativa da comunidade.

O aprendizado da auto-organização, a capacidade de autogestão mais ampla da vida comunitária vai emergindo dessa prática continuada. Algumas dessas experiências, como as coordenadas pela ONG 'CEARAH Periferia', no estado do Ceará, levam esse processo até a formação de um conselho gestor do bairro, no qual participam as organizações comunitárias e Ongs envolvidas e o poder público municipal, potencializando ainda mais a capacidade de iniciativa cidadã dos moradores. Os projetos habitacionais coordenados por essa ONG caracterizam-se também pela incorporação de escolas técnicas, universidades e diversas instâncias do poder público nas parcerias.

As ONGs têm assumido cada vez mais as relações de parceria em programas governamentais, bem como com empresas privadas como escolas, escritórios imobiliários e outras empresas que se interessam em investir em ações de cunho social. Temos como exemplos as empresas que promovem a alfabetização de seus funcionários através de parcerias com universidades ou prefeituras municipais e ainda a parceria, discutida recentemente, entre o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o INCRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária) e a Coca-Cola, envolvendo o plantio da cana e a produção de açúcar para uma fábrica dessa empresa, em Manaus, estado do Amazonas<sup>42</sup>.

Os movimentos e as ONGs sabem que, ao participar de parcerias estão fazendo "apostas de risco", cujos resultados são ambíguos. São acusados de "virar reformistas", de incorporar a terminologia neoliberal, o conceito de Estado mínimo, a idéia de que o Estado está falido e de que movimentos, Igrejas, ONGs, devem substituí-lo, realizando tarefas que não são sua "obrigação". Estas experiências de risco, a avaliação de resultados em que se sentiram usados como "mão-de-obra" barata ou como um "prestador de serviços" tem levado movimentos e ONGs a elaborar melhor seu conceito de parceria, seus critérios para entrar numa relação deste tipo, suas exigências quanto às responsabilidades do parceiro, especialmente quando este é o poder público. Ao contrário do pensamento neoliberal, que vê nas parcerias uma forma de desobrigar o Estado dos serviços que deve oferecer como públicos, muitos movimentos e ONGs as entendem como corresponsabilidade entre atores diversos na gestão e implementação de políticas ou serviços de interesse público<sup>43</sup>.

Repartir o poder de intervir e de decidir é uma meta e um resultado que se pode esperar das experiências de parceria. Ana Paula Paes de Paula, estudando em sua pesquisa de mestrado as relações entre o Estado e as ONGs, chega a uma "definição mais precisa do conceito de parceria", presente nessas relações: "a parceria como responsabilidade e poder compartilhado, como um engajamento das partes envolvidas e não somente como uma transferência de funções, típica dos processos de terceirização"<sup>44</sup>.

Para diferenciar-se do pensamento neoliberal, evitando participar de parcerias que são simples "transferência de funções", ou processos de terceirização, movimentos e ONGs têm afirmado que "as políticas básicas têm que ser feitas pelo Estado" embora possam "ser feitas com participação da sociedade" e que, ao lado dessa participação, o movimento deve continuamente "brigar" por políticas públicas do Estado, e pela vinculação de recursos públicos a essas políticas, em lei. Este tem sido o objetivo da luta dos movimentos por moradia na busca de criar um Fundo Nacional

vinculado a políticas de moradia popular (FNMP)<sup>45</sup>.

A realização de parcerias que atendam aos critérios acima, depende porém, da disposição dos governos parceiros ao diálogo democrático e, com a sua retirada, rompem-se os convênios, como tem acontecido no município de São Paulo e em outros que voltaram a ter um governo autoritário ou conservador. Isto expõe a fragilidade da sociedade nessa forma de participação. A manutenção dos convênios pode gerar também uma postura muito pragmática e subserviente nos movimentos e ONGs, reduzindo sua independência e autonomia, sua capacidade de crítica e enfrentamento de atitudes governamentais anti-populares ou anti-democráticas.

Outra importante crítica às parcerias é que elas geralmente utilizam o trabalho da população mais pobre, já excessivamente sobrecarregada, enquanto os mais ricos obtêm mais facilmente os serviços necessários. Mantém-se assim o desfavorecimento dos pobres no acesso aos recursos e políticas públicas. Se as parcerias não são apenas formas de desincumbir-se de obrigações públicas de forma mais barata, se são importantes como partilha de poder e de responsabilidades sobre o bem comum, é importante provocar "mutirões" que responsabilizam classes médias e profissionais liberais no trabalho voluntário pelo bem comum.

Com o objetivo de fazer dos mutirões, espaços de construção de uma noção de bem público, algumas experiências priorizam a construção de equipamentos públicos ao invés de casas particulares. No entanto, mesmo os mutirões de construção de moradias, quando buscam reduzir o tempo de trabalho dos mutirantes diretamente na obra, visam ampliar o tempo de trabalho a ser gasto com a gestão e com a capacitação de lideranças, qualificando estas experiências.

Construir o controle público da sociedade sobre o Estado, sem desconstruir o Estado, é um objetivo permeado de dificuldades e tensões tanto para o poder público como para a sociedade organizada que participa destas relações. A construção desses espaços de gestão e implementação de políticas, que podem ser públicos sem ser estatais, a relação com ONGs e movimentos, com sua lógica menos burocratizada, é um desafio que, apesar das dificuldades, contribui, no dizer de Ana Paula, para "oxigenar o aparato estatal" e para uma "reinvenção do Estado".

O aprendizado da gestão pública por parte de grupos comunitários vem sendo realizado em meio a fortes tensões e contradições. Há falhas na definição de regras de prestação de contas, falta de adequação da burocracia estatal para a relação com grupos comunitários<sup>46</sup>, falta de capacitação gerencial e administrativa por parte dos movimentos, fragilidade de uma cultura de gestão da coisa pública, que se traduz no tratamento privado dado à coisa pública, de ambas as partes. Apesar destas e muitas outras dificuldades e contradições, estas experiências têm levado os movimentos que delas participam à construção de parâmetros públicos, procedimentos de transparência e regras de funcionamento que tensionam práticas corporativas. Têm provocado nos movimentos o aprendizado de uma lógica mais universal e racional que pode superar critérios particulares, comunitários, ideológicos ou partidários.

## **2. Participação não institucionalizada na gestão da sociedade**

Embora com menor detalhamento do que as anteriores, é importante analisar algumas experiências que mostram claramente como a participação social não ocorre hoje unicamente em espaços institucionais de relação com o Estado, embora esta relação esteja necessariamente mais presente, uma vez obtida uma maior permeabilidade deste aos valores e práticas democráticas de diálogo e negociação com os diversos atores sociais.

Nem todas as questões ou aspectos da gestão da sociedade podem ou devem ser normatizadas ou assumidas pelo Estado. A tolerância e o respeito ao diferente, a divisão do trabalho doméstico entre o homem e a mulher, o cuidado com doentes mentais, são exemplos de questões ou problemas coletivos, ou públicos, que podem e devem ser objeto de ações participativas da sociedade e para a sociedade. Quando o Estado é ditatorial, muito pouco permeável às demandas da sociedade, a tendência dos movimentos e da participação social é centrar-se neste tipo de ação auto-referida, às vezes até mesmo substitutiva da ação estatal. Mas em tempos mais democráticos, em que o Estado, os partidos, os espaços políticos instituídos, se tornam mais permeáveis à sociedade, a participação social concentra-se na busca de democratizar o Estado e as políticas públicas. Esta democratização tem retirado do Estado o monopólio da gestão da sociedade, que é assumida e partilhada cada vez mais por ela mesma. Não se pode esquecer, então, que participar da gestão da coisa pública não se restringe a democratizar o Estado mas

também a própria sociedade.

Aqui reside a importância das formas de participação que se caracterizam como espaços menos referidos ao Estado, menos voltados a influenciar políticas públicas do que voltadas a um impacto sobre a sociedade. Entre eles destacam-se movimentos cuja dimensão cultural é mais explícita, como os movimentos feministas, raciais, étnicos, de juventude, que têm contribuído para alterar a cultura da sociedade, tornando públicas novas demandas e novos valores. Também outros movimentos e ações participativas “menos novos” podem destacar-se nesta dimensão.

#### **a. O Movimento dos Sem Terra (MST)**

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é apontado por muitos como o único movimento social que mantém a mesma força social, capacidade de mobilização e de organização dos “melhores” momentos da década dos 80. Sua importância é reconhecida internacionalmente e a opinião pública oscila entre o apoio que eles têm sabido conquistar e cultivar e o rechaço vigorosamente plantado pelo governo e pela mídia. O MST, apesar da contínua desqualificação de que vem sendo alvo, tem conquistado o reconhecimento da dignidade do homem do campo e da validade da luta pela Reforma Agrária, apesar das frias avaliações econômicas de que é anacrônica e tem contribuído significativamente para construir uma cultura democrática que reconhece o conflito como legítimo, necessário e irreduzível<sup>47</sup>.

Mesmo esse movimento, que agora já pode ser chamado do “velho” tipo, pois mantém fortemente as principais características dos “novos” movimentos que caracterizaram as décadas de 70 e 80, como o enraizamento na sociedade, a mística participativa, a rebeldia, a disciplina organizativa, as formas de luta social que priorizam os espaços da sociedade, e não se restringem à legalidade instituída - como as ocupações de terras - mesmo esse movimento tem participado de uma maior interlocução com o Estado, quando desenvolve lutas junto ao poder judiciário, quando participa de negociações com governos e com parlamentares.

Ao lado do “velho” jeito de viver confrontos, conflitos e antagonismos, que permanece nas formas de “luta direta”, o MST tem estabelecido uma relação sistemática com a bancada parlamentar ligada à luta pela Reforma Agrária, tem desenvolvido largamente o aprendizado da negociação e das alianças, algumas pontuais, algumas estratégicas, com parceiros sociais, prefeituras e outros órgãos públicos federais e estaduais, bem como com o mundo empresarial, como citamos anteriormente.

O aprendizado de uma postura propositiva e de parceria também se expressa de modo muito visível nas suas escolas regulares de primeiro e segundo graus, que elaboram rotinas e currículos alternativos adequados ao produtor rural e nas cooperativas produtivas que têm contribuído significativamente para a elaboração de alternativas de desenvolvimento econômico, de produção cooperativada, de modernas formas de produção ao mesmo tempo mecanizadas e sustentáveis, viabilizando assentamentos rurais com grande sucesso econômico e social.

É um movimento que alarga sua abrangência, sai da perspectiva corporativa, vai além da luta pela Reforma Agrária, participando das lutas sindicais, contra o desemprego, contra as privatizações. Alarga sua lógica, convivendo com atores diferentes e com o mundo institucional sem perder sua lógica solidária, seu enraizamento comunitário. Mesmo sem participar das formas instituídas de participação e de co-gestão, participa da definição da agenda pública nacional e mesmo internacional, e tem uma clara incidência nas políticas de Reforma Agrária, de desenvolvimento rural e até mesmo de educação.

#### **b. Pastoral da Criança e Ação da Cidadania**

A ‘Pastoral da Criança’ é uma ação coordenada principalmente pela Igreja Católica, contando com a participação de algumas outras igrejas e tem-se destacado pelo grande impacto na redução da mortalidade infantil no Brasil. Destaca-se ainda pelo número enorme de voluntários mobilizados e articulados em todo o país e pela simplicidade dos métodos que usa e que consistem no acompanhamento regular dos bebês em regiões de pobreza acentuada, sua pesagem referida a uma curva de desenvolvimento desejável, acompanhados do ensino às mães de procedimentos e receitas do “soro caseiro”, que combate a diarreia, e de alimentos preparados com produtos baratos e nutritivos, que combatem a desnutrição.

Embora a ‘Pastoral’ não participe formalmente de programas de governo, nem se coloque explicitamente como proposta de política pública, é muito evidente o impacto que tem causado

como paradigma de uma política de combate à mortalidade infantil e à desnutrição, impacto que pode ser observado nos discursos governamentais e em suas propostas de programas que tentam absorver as referências postas pela 'Pastoral'.

Esta é uma forma de participação que apresenta muitas características novas, correspondendo a uma nova forma de exercício da cidadania que desponta neste final de século e que evita as muitas reuniões e discussões ideológicas, cansativas e de pouca eficácia que caracterizaram, segundo avaliações correntes, a militância social das últimas décadas. Ao contrário, hoje há uma procura por formas de participação mais práticas e eficazes, com estrutura leve e descentralizada. A 'Pastoral da Criança' parece adequar-se a esse novo modelo, propicia uma ação voluntária, que envolve várias classes sociais e constrói vínculos de solidariedade e responsabilidade cidadãs que podem ir além da filantropia assistencialista.

É claro que pode também limitar-se em muitas regiões a ações assistencialistas, muito dependentes da Igreja e de sua hierarquia. Neste caso mostra-se uma ação com pouca capacidade de enfrentamento de conflitos com o poder público e com a própria Igreja. Pode-se dizer que, de uma forma geral, é uma ação que prefere ter poucas relações de enfrentamento com o mundo mais explicitamente político. No entanto observa-se que o engajamento nesta Pastoral tem levado frequentemente seus participantes e coordenadores aos Conselhos de Defesa da Criança e do Adolescente, aos conselhos Tutelares, aos Conselhos de Assistência Social, práticas que, já mais explicitamente, enfrentam o desafio de participar da gestão da sociedade e da elaboração de políticas públicas.

Muitas dessas novidades são também encontradas na Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida, a "Campanha contra a fome", desencadeada pelo pioneirismo de Herbert de Souza, o Betinho. Esta tem sido, embora já não tão mobilizada quanto no início, uma nova forma de ação participativa que chegou a mobilizar cerca de 3 milhões de pessoas, organizadas em comitês que assumiram ações voluntárias de recolhimento e distribuição de alimentos, cozinhas e restaurantes comunitários, cadastramento e encaminhamento de desempregados, capacitação profissional, constituição de micro-empresas, entre tantas formas de ação, que enfatizam fortemente o voluntariado e a construção de vínculos cidadãos interclassistas.

Apesar de acusada de assistencialista e pouco questionadora das estruturas políticas de exclusão social, é inegável, também neste caso, o alto impacto desta Ação sobre as políticas públicas de combate à fome e à pobreza. A Ação da Cidadania teve grande impacto na ampliação de uma cultura democrática, na medida em que colocou a fome na agenda pública, na medida em que a sociedade começou a deixar de vê-la como questão restrita ao mundo privado da caridade e da filantropia, construindo também vínculos de responsabilidade cidadã; fazendo da fome objeto de política pública e construindo o conceito de segurança alimentar como direito de todos e dever do Estado.

### c. Fóruns

Um outro tipo de prática participativa que tem-se multiplicado no Brasil, especialmente nos últimos anos, são os Fóruns, onde têm assento uma multiplicidade de sujeitos, frequentemente sindicatos, movimentos sociais, organizações populares, ONGs, entidades profissionais, incluindo muitas vezes universidades, técnicos ou militantes avulsos e tendo como convidados parlamentares e órgãos públicos. São iniciativas da sociedade civil que se caracterizam pela diversidade dos sujeitos envolvidos, por sua estrutura leve, descentralizada e pouco formal. Ao contrário dos conselhos, não têm interiorização instituída com o Estado mas convidam seus representantes para receber e encaminhar reivindicações sociais, o que lhes dá maior independência, embora por outro lado, esta distância diminua seu poder frente aos governos.

Podemos analisar brevemente duas experiências significativas: o Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Fórum em Defesa da Vida e contra a Violência, da região de Campo Limpo, município de São Paulo.

O primeiro articula centrais de movimentos populares, movimentos sociais de luta pela moradia, ONGs, sindicatos e entidades profissionais de engenheiros, arquitetos, urbanistas, geógrafos, advogados, ligados pela sua ação na luta pela Reforma Urbana. Reúne-se periodicamente desde o período da Constituinte, tem âmbito nacional e teve uma grande importância na elaboração do capítulo sobre a questão urbana na Constituição e nos seus desdobramentos em leis federais (Estatuto da Cidade), nas constituições estaduais, Leis Orgânicas, nos Planos Diretores municipais

e na participação do Brasil na conferência do Habitat.

O segundo articula-se na região sul de São Paulo, uma das regiões mais violentas do mundo, e tem construído e negociado com o governo estadual propostas de políticas públicas na área da segurança pública, do lazer e da educação, com vistas à redução da violência. Tem acompanhado a implantação da polícia comunitária no estado de São Paulo, participando inclusive de um seminário de avaliação de experiências semelhantes, realizado no Canadá, e vem favorecendo uma aproximação do Ministério Público com a comunidade local.

A informalidade da estrutura dos Fóruns tem, como preço, uma certa dispersão, visto que cada organização é geralmente muito absorvida pelas suas próprias prioridades e rotinas de trabalho. Eles dependem de alguém que o priorize como espaço de interação e provoque o envolvimento dos demais atores. A heterogeneidade e a assimetria de saber e de acesso ao poder são também limites a ser superados. A capacitação técnica e política aparece novamente como desafio a ser enfrentado com vistas a melhorar a capacidade de argumentação, de diálogo, de negociação, de construção de alianças.

Há uma certa dificuldade no relacionamento e na incorporação aos Fóruns de organizações que representam setores mais conservadores ou assistencialistas da sociedade, estranhos a um conjunto de valores e princípios que geralmente o circunscreve.

Os Fóruns incorporam movimentos organizados e outros atores da sociedade civil, marcando-se, por um lado, pela independência em relação ao Estado que caracteriza estas organizações é, por outro, pela maior sistematicidade das ONGs e universidades. São também novas formas de ação e de organização, mais ágeis e informais, que interpelam os governos, desafiando-os e participando da elaboração de políticas públicas mais voltadas ao interesse comum, ao mesmo tempo em que provocam mudanças na cultura da sociedade. Hoje, por exemplo, notam-se muitas mudanças na cultura urbanística. A intervenção do poder público em ocupações urbanas irregulares, o direito dos moradores de permanecerem nestes espaços, que se traduzem nos projetos de urbanização de favelas desenvolvidos e propagandeados por governos de todos os matizes, revelam novos valores e novos direitos que foram incorporados à cultura da sociedade, de governos e de partidos políticos os mais diversos. Essas mudanças culturais, conquistadas por movimentos e fóruns de luta pela reforma urbana, provocaram ainda a incorporação, nos Planos Diretores Urbanos, de diversos instrumentos de Reforma Urbana impensáveis na década de 70.

### III. Conclusões

Esta não é, de forma alguma, a única forma de explicar a construção de uma cultura participativa, que reivindica uma cidadania ativa e contribui para criar os inúmeros canais de democracia participativa, como Fóruns e Conselhos Gestores de equipamentos, políticas e fundos públicos, os "Orçamentos Participativos", as Iniciativas Populares Legislativas, as Audiências Públicas e tantos outros espaços de "Participação" cidadã que caracterizam estes anos 90.

Existe, no meio acadêmico, político, e entre as próprias lideranças dos movimentos sociais, uma outra forma de avaliar o momento atual, como de forte refluxo dos movimentos sociais, percebendo sua participação na política institucional como ameaça de cooptação e institucionalização burocrática, em decorrência de uma necessária "contaminação" pela lógica ou racionalidade estatal. Esta "participação" acarretaria, nesta visão, a perda da vitalidade rebelde e revolucionária dos movimentos sociais e o afastamento de suas lideranças das demandas e da dinâmica social das suas "bases". Os canais institucionais de participação popular são vistos, nesta perspectiva, como iniciativa predominantemente estatal, na busca de recuperar uma legitimidade que o Estado e a política têm perdido. Sublinha-se a assimetria de poder e de conhecimento técnico e político dos representantes populares frente aos representantes do governo e dos setores profissionalmente ou politicamente mais capacitados, para apontar a pouca eficácia, o baixo potencial inovador e transformador destes canais. Indica-se, nesta perspectiva, uma necessária "volta às bases", a busca de recuperar a capacidade de mobilização e o vigor das lutas populares e sindicais dos anos 70 e 80. Neste sentido, o Movimento Sem Terra (MST) é apontado como o único movimento social que consegue escapar do "refluxo" e mostrar-se como alternativa capaz de impor às elites no poder uma agenda de questões de interesse popular.

Não queremos subestimar o peso dessas assimetrias e da fragilidade das novas práticas de gestão participativa. É claro que a participação popular, principalmente a participação nos espaços de gestão participativa de políticas, equipamentos e recursos públicos é um processo em

construção, que apenas se inicia, pela construção de um marco legal e de uma cultura democrática e participativa, pela construção de habilidades e metodologias que possam fazê-los instrumentos eficientes e eficazes de melhoria da qualidade de vida e de democratização dos processos de tomada de decisões políticas.

Estes são processos marcados pela precariedade e pela fragilidade, tanto de parte da sociedade civil como da parte dos órgãos públicos e governos que deles participam. Muitas das ações e dos canais participativos estão longe dessa eficiência e eficácia. Prestam-se muitas vezes à legitimação de governos e práticas cuja democracia se limita a um verniz “de fachada”; confundem movimentos sociais, que não conseguem adaptar-se aos novos desafios e, em diversos casos, morrem, enfraquecem, desarticulam-se.

Vamos resgatar aqui alguns dos candentes desafios que se colocam de modo geral para que a participação possa de fato significar mais democracia e justiça social.

### **3. Aperfeiçoar os canais de participação**

Analisamos acima os limites e o potencial de algumas das práticas participativas mais significativas hoje no Brasil. Alguns desafios são comuns a todas, como a qualificação técnica e política dos atores envolvidos, tanto dos governos como da sociedade, assim como a ampliação e a consolidação de uma cultura democrática e sua tradução em métodos e procedimentos concretos que potencializem a gestão compartilhada da sociedade.

Ampliar a eficiência e a eficácia dos espaços de gestão participativa supõe ainda romper a burocracia estatal e a manutenção dos “segredos de Estado”, que fazem do saber técnico um “bunker” intransponível de poder e romper a tendência de limitar a participação aos assuntos periféricos, dispersando-a em inúmeros espaços de um “conselhismo” segmentado.

Considerada por muitos como coisa do passado, a questão de classe se repõe nos fóruns e conselhos, que são ocupados preferencialmente, ou pelos mais pobres, ou pelos segmentos médios e empresariais. A dificuldade de diálogo e negociação numa mesma mesa, envolvendo interesses e pontos de vista muito distintos e mesmo antagônicos tem-se mostrado um desafio difícil de superar em diversos municípios que promovem espaços de gestão e decisão compartilhada com a sociedade.

O clientelismo e o corporativismo também não podem ser considerados como traços de uma cultura política do passado, pois eles se repõem e se insinuam mesmo entre os novos espaços de democracia participativa como os Conselhos. Na medida que as assembleias de bairros dos Orçamentos Participativos ou os processos eleitorais dos Conselhos tornam-se importantes espaços de disputa de poder, a velha cultura política clientelista e corporativa reaparece.

Vereadores mobilizam seus apoiadores, organizando lobbies em torno de suas propostas ou de candidatos com quem firmaram compromissos e alianças eleitorais. Também a população de certas vilas ou favelas, mais carentes e mobilizadas, organizam-se para hegemonizar assembleias, fazendo “passar” suas propostas em bloco.

A dependência destas experiências das iniciativas e da disposição democrática dos executivos é outra questão que coloca sérias preocupações quanto à continuidade, a permanência, o aperfeiçoamento da democracia participativa. Para garantir essa continuidade é preciso priorizar práticas menos dependentes da iniciativa governamental, buscar o fortalecimento do tecido social, identificando e qualificando as organizações populares autônomas e outros atores da sociedade civil, como igrejas, grupos culturais, clubes, entidades profissionais, enquanto sujeitos promotores da cidadania.

Algumas avaliações apontam a necessidade de uma maior institucionalização dos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos como garantia da continuidade e da consolidação da democracia participativa. Também a construção de metodologias mais adequadas a cada contexto e correlação entre as forças sociais e governamentais é parte do processo de aperfeiçoamento e consolidação destes processos. Esta busca contínua de aperfeiçoamento dos canais participativos é muito relevante. Não acreditamos, porém, que determinado arranjo institucional seja necessariamente mais democrático. Mais que a institucionalização, acreditamos que o aperfeiçoamento e a continuidade dos processos de gestão democrática e participativa depende da relação, sempre tensionada e crescentemente qualificada, entre a sociedade organizada e o Estado.

#### 4. Novos desafios para os movimentos sociais

O salto de qualidade colocado para os movimentos sociais pelas experiências de participação em espaços institucionais é um desafio muito exigente, e não são todos os movimentos que conseguem reconfigurar-se para corresponder às novas demandas.

O desafio da qualificação técnica e política, que já apontamos, tem gerado uma relação mais cotidiana das lideranças populares com assessores, ONGs, universidades e entidades profissionais, com o objetivo de apropriar-se tanto de conhecimentos técnicos relativos às políticas públicas como dos trâmites administrativos que lhes são próprios. Além desse conhecimento técnico, é preciso aprender a prática da negociação, uma outra forma de lidar com o conflito, o "confronto propositivo", diferente dos confrontos característicos da fase mais reivindicativa dos movimentos. Estas duas formas de qualificação exigem das lideranças que revejam a forma "desconfiada" com que tradicionalmente relacionavam-se com o saber técnico, com as negociações e alianças políticas. Acumular conhecimento e experiência suficientes para poder mover-se seguramente nos espaços de governo, sem o temor de perder sua identidade, ou de ser manipulado por atores com maior acesso ao saber e ao poder, é um processo longo e difícil. É também um processo muito absorvente, e daí decorre o temor, frequentemente justificado, de que as lideranças se afastem do trabalho cansativo e demorado de levar informações, de promover processos educativos e mobilizadores das bases sociais dos movimentos. Acomodar-se ao circuito dos Conselhos e Fóruns, que se multiplica em geral exageradamente, acomodar-se aos estreitos limites do que parece viável face às burocracias e às negociações com interesses de outros atores - menos excluídos e mais poderosos - são "tentações" a que são continuamente submetidas as lideranças sociais.

Novos tipos de liderança, mais pragmáticas, mais qualificadas, quase "profissionalizadas"; nova maneira de lidar com atores mais institucionalizados, como partidos, ONGs, universidades, órgãos públicos e outros setores do Estado; maior institucionalização dos próprios movimentos; novos temas, novas demandas, todos são desafios colocados aos movimentos em sua "nova fase". Quando se faia em "refluxo" dos movimentos sociais, de sua menor visibilidade nas ruas e na mídia, ao lado de um certo "recolhimento" desses atores, que passam a ocupar espaços de gestão participativa e a estudar, capacitando-se para seu novo papel propositivo e negociador, não se pode negar uma grande queda no ânimo, no entusiasmo, na cultura participativa que caracterizou as duas décadas anteriores. E aí é inegável o impacto causado pelo fracasso das experiências socialistas do leste europeu e das revoluções africanas e nicaraguense. O questionamento dos modelos revolucionários, especialmente após a queda do muro de Berlim, abalou fortemente a confiança daqueles que viam nos movimentos sociais um caminho para a transformação da sociedade. Novos paradigmas de transformação social, os papéis do Estado, da sociedade e da cultura nesta transformação, o papel dos movimentos sociais, novas formas de organização e de luta, novas formas de manifestação cidadã, tudo isso são reconstruções a fazer. Além de todos esses nós críticos e cruciais, que envolvem as capacidades e as disposições democráticas do Estado e da sociedade, destaca-se especialmente o embate com o neoliberalismo. Na esfera federal, nosso governo afirma apenas reconhecer a democracia parlamentar (embora identificando-a com um jogo de interesses parlamentares que mistura o público e o privado), quando desqualifica sindicatos e movimentos sociais como "representantes do atraso" e suas manifestações como prejudiciais à democracia<sup>48</sup>, desconstrói e esvazia canais participativos como Conselhos e Conferências nacionais, estimula a destituição de direitos trabalhistas, previdenciários e sociais, fazendo deles meras políticas compensatórias e filantrópicas, além de reduzir drasticamente os gastos sociais.

Tudo isso faz com que sejam muito precárias quaisquer previsões sobre o futuro da "participação". O que podemos é fazer uma aposta, baseados no contínuo esforço dos excluídos desse país na construção de uma sociedade que reconheça seu direito a ter direitos. Investir fortemente na qualificação dos movimentos sociais e de outros atores da sociedade civil para uma ação propositiva e capaz de participar eficazmente de negociações; qualificar agentes governamentais, contribuindo para fortalecer neles uma cultura democrática e participativa e a capacidade de implementar políticas inovadoras quanto à melhoria das condições de vida de toda a população e à democratização dos processos de gestão. Potencializar as ações instituintes da sociedade, suas práticas democráticas e ampliadoras da cidadania. Estas são as apostas que se pode fazer, esperando com elas fortalecer e ampliar as possibilidades da participação social.

Hoje, todos os que partilhamos a cultura e as crenças de libertação e de igualdade, levamos, ao invés de certezas, interrogações; seguimos adiante aferrados à teimosia de não nos submeter à 'carapaça de aço', de não crer que é vitorioso o homem egoísta e derrotada toda e qualquer "crença na vocação do homem para a solidariedade", à teimosia de seguir vivendo esta ética e construindo vínculos de responsabilidade cidadã<sup>49</sup>.

A falta de modelos e receitas de revolução certamente abala esperanças. É desconfortável caminhar no escuro, acostumar-se à ausência de certezas. Mas podemos ver que as incertezas não paralisam a ação coletiva, a luta pela publicização da política, pela construção de espaços mais igualitários de reconhecimento e de garantia de direitos. Não destróem a teimosa construção de vínculos solidários de responsabilidade pelo destino comum dos seres humanos.

Resta-nos aprender a caminhar na incerteza, e a amar o transitório, como ensinam os versos do poeta pernambucano Carlos Pena Filho cantando este mundo, que nos tem sido contraditório:

"Lembra-te que afinal te resta a vida,  
com tudo que é insolvente e provisório  
E de que ainda tens uma saída:  
entrar no acaso e amar o transitório!"

#### Notas

- 1 CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 3ª edição.
- 2 O'DONNELL, Guillermo. (1976) *Sobre o corporativismo e a questão do Estado*. Cadernos Departamento de Ciência Política. FFCH, UFMG, n. 3, março.
- 3 SADER, Eder. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- 4 CASTORIADIS, Cornelius. (1979) *La Experiência del Movimiento Obrero*. vol. 1. Barcelona: Ed. Tusquets.
- 5 Paulo Freire é um dos maiores educadores brasileiros, cuja obra fundamenta a educação popular, a educação para a cidadania, destacando-se a *Pedagogia do Oprimido, Educação como Prática da Liberdade*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974; a *Pedagogia da Esperança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, traduzidas em inúmeras línguas.
- 6 HABERMAS, J. (1984) *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- 7 A "cidadania regulada" é o tema do livro *Cidadania e Justiça*, de Wanderley Guilherme dos Santos (Rio de Janeiro: editora Campus, 1979), que mostra como a carteira de trabalho e a regulação, tutelada pelo governo populista, dos direitos trabalhistas, excluindo o trabalho informal e rural, constitui-se numa primeira experiência de cidadania, restrita, circunscrita, regulada.
- 8 PAOLI, Maria Célia. (1995) *Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político*. In HELLMANN, Micaela (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil – "Sem a gente não tem jeito"*. São Paulo: Marco Zero, Ildesfes, Labor.
- 9 DOIMO, Ana Maria. (1995) *A Voz e a Voz do Popular - Movimentos sociais e participação política no Brasil pós- 70*. Rio de Janeiro: Relume - Dumará: ANPOCS.
- 10 Assim foi chamada a nova Constituição por Ulisses Guimarães, presidente do Congresso Constituinte.
- 11 BENEVIDES, Maria Vitória. (1991) *A Cidadania Ativa*. São Paulo: Ática.
- 12 DAGNINO, Evelina. (1994) *Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. In DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo: Brasiliense.
- 13 CACCIA BAVA, Sílvia. (1998) *O Orçamento Participativo*. Pólis, mimeo.
- 14 PONTUAL, Pedro. (1996) *Desafios pedagógicos na construção de uma parceria: a experiência do MOVA-SP (1989-1992)*, trabalho apresentado na PUC-SP, mimeo.
- 15 GENRO, Tarso. (1997) *O Orçamento Participativo e a democracia* in GENRO, Tarso e SOUSA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo - A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- 16 SILVA, Ana Amélia da. (1995) *Movimentos de Moradia e Políticas Sociais: novas dimensões da interlocução pública*. In HELLMANN, Micaela (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil – "Sem a gente não tem jeito"*. São Paulo: Marco Zero, Ildesfes, Labor.
- 17 SOMARRIBA, Mercês. (1996) *Movimento Reivindicatório Urbano e Política em Belo Horizonte*. In: NEVES, Magda de Almeida e DULCI, Otávio Soares (org.). *Belo Horizonte: Poder, Política e Movimentos Sociais*, Belo Horizonte: C/ Arte.
- 18 Doimo, 1993; Pereira da Silva, 1994; Cardoso, 1988; Coelho, 1992; citadas por ALVAREZ, Sônia e DAGNINO, Evelina. (1995) *Para Além da "Democracia Realmente Existente": Movimentos Sociais, a Nova Cidadania e a Configuração de Espaços Públicos Alternativos*. mimeo. Trabalho apresentado no XIX Encontro Nacional da ANPOCS.
- 19 ARATO, Andrew. (1995) *Ascensão, declínio e recuperação do conceito de sociedade civil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 27, fevereiro.
- 20 GRAHAM, Lawrence S. (1995) *Democratization and grassroots in Brasil: Using State and Local Policy Arenas to Bypass System Constraints*. Paper apresentado no 19º Congresso Internacional da Associação de Estudos Latinoamericanos, 28-30/ setembro, Washington D.C.
- 21 ALVAREZ, Sonia. (1992) *Movimentos Sociais e alternativas Democráticas, O Brasil em Perspectiva Comparada*, seminário de pesquisa, mimeo.
- 22 ALVAREZ, Sonia e DAGNINO, Evelina (1995). *Para além da "Democracia Realmente Existente" Movimentos Sociais, a Nova Cidadania e a Configuração de Espaços Públicos Alternativos*. Mimeo. Trabalho apresentado no XIX Encontro Nacional da ANPOCS.
- 23 GENRO, Tarso. (1995) *Utopia Possível*. 2ª edição, Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora.
- 24 NEDER, Carlos A. P. (1996) *Os conselhos de Saúde*. In: *A participação popular nos conselhos de gestão*. Cadernos ABONG, n. 15, julho.
- 25 O'DONNELL, Guillermo. (1976) op. cit.
- 26 COUTINHO, Carlos Nelson. (1986) *Questões teóricas e políticas* in GARCIA, Marco Aurélio (org.). *As esquerdas e a democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra: CEDEC.



- 27 TELLES, Vera da Silva. (1990) Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. Tempo Social - revista de Sociologia da USP, São Paulo, vol. 2, nº 1, 1º semestre.
- 28 PAOLI (1995) op. cit.
- 29 GENRO, Tarso. (1995) op. cit.
- 30 TELLES (1990) op. cit.
- 31 Ver Lefort (1986) e Telles (1990) op. cit. e TELLES, Vera da Silva. (1994) Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: DAGNINO, Evelina (org.). Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil, São Paulo: Brasiliense.
- 32 TELLES (1990), op. cit.
- 33 idem
- 34 DAGNINO (1994) op. cit.
- 35 TELLES (1990), op. cit.
- 36 DAGNINO (1994) op. Cit.
- 37 FLEURY, S. ; CARVALHO, A.. I. et. al. (1997) Municipalização da Saúde e poder local no Brasil. Relatório de Pesquisa, FGV/FIOCRUZ, Rio de Janeiro, mimeo, citados em CARVALHO, Antônio Ivo de. Os Conselhos de saúde, participação Social e Reforma do Estado. In: Ciência e saúde Coletiva III (1), 1998.
- 38 OLIVEIRA, Francisco. (1993) Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras, Novos Estudos, CEBRAP, nº 36, julho.
- 39 TEIXEIRA, Elenaldo Celso. (1996) Movimentos Sociais e Conselhos. In: A participação popular nos conselhos de gestão. Cadernos ABONG, n. 15, julho.
- 40 POZZOBON, Regina Maria. (1998) Os desafios da gestão democrática – Porto Alegre. São Paulo, Pólis.
- 41 GENRO, Tarso (1997) op. cit.
- 42 A proposta partiu da Coca-Cola e foi bem aceita pelos líderes do MST, desde que definidas as bases do acordo de modo a não prejudicar os trabalhadores e garantido a real geração de "renda e emprego para os assentados", conforme o jornal Folha de São Paulo, em 20/7/97.
- 43 As citações entre aspas são retiradas de depoimentos citados pela autora em sua dissertação de mestrado.
- 44 PAULA, Ana Paula Paes de. (1998). Experiências de parceria entre o Estado e as ONGs: uma alternativa para "reinventar" a gestão pública? mimeo
- 45 As citações entre aspas são retiradas de depoimentos citados pela autora em sua dissertação de mestrado.
- 46 BONDUKI, Nabil. (1994) Entrevista. In: SILVA, Ana Amélia da (Org.). Moradia e Cidadania: um debate em movimento. S. Paulo. Publicações Pólis, nº 20.
- 47 LEFORT, Claude. (1991) Pensando o político, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- 48 Ver declarações de Fernando Henrique Cardoso nos Jornais "O Estado de São Paulo" e "Folha de São Paulo" em 26/7/97.
- 49 GENRO, Tarso. (1995) op. Cit.



# **PLANOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO**

**DADOS DO SITE DO CONSED**  
(Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação)

## Forma de Organização

ES	,Comissão de elaboração
GO	,Comissão de elaboração
MA	Fórum
MT	Fórum
PB	,Comissão de elaboração,Comissão Executiva,Audiências Públicas e Seminários
PE	Fórum,Comissão de elaboração,Comissão Executiva
PI	Fórum,Comissão de elaboração
RN	,Comissão de elaboração
RR	
SC	Fórum,Comissão de elaboração
TO	,Comissão de elaboração

**Órgão Responsável**

ES	Secretaria de Estado da Educação
GO	Secretaria de Estado da Educação
MA	Gerência de Estado de Desenvolvimento Humano
MT	Fórum Estadual de Educação
PB	Conselho Estadual de Educação
PE	
PI	ASPLANO – Assessoria de Planejamento e Orçamento;SEED – Secretaria Estadual de Educação
RN	Secretaria de Estado da Educação, da Cultura e dos Desportos
RR	Secretaria de Educação,Cultura e Desportos/Conselho Estadual de Educação
SC	Fundação Catarinense de Educação Especial
TO	SEDUC E CEE - TO

## Entidades Participante

- Secretaria de Estado da Educação – Órgão Central: · Gerência de Planejamento e de Políticas Educacionais – GEPE · Gerência de Desenvolvimento da Educação – GEDE · Gerência de Qualidade da Informação e da Avaliação - GEIA · Grupo de Administração Setorial de Recursos Humanos – GRS · UGE – Ensino Médio-Superintendência Regional da Educação – SRE's -Unidades Escolares (Professor, Dirigente e Aluno)-Conselho Estadual de Educação-UNDIME-SINDIUPES-ASSOPAES-SINEPE-Comissão de Educação da Assembléia Legislativa-Conselho do FUNDEF-ACES-SINPRO-Ministério Público: · Procuradoria Geral da Justiça · Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude-UFES/ Departamento de Apoio Acadêmico ao Estudante-ANPAE
- ES
- Associação Goiana dos Municípios, Comissão de Educação da Câmara Legislativa, Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás, Conselho Estadual de Educação, Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, Sindicato dos Professores da Escola Particular, União Estadual dos Estudantes, Universidade Estadual de Goiás e Universidade Federal de Goiás.
- GO
- Gerência – 14UNDIME – 02Secretaria Municipal de Educação de São Luis – 02 Instituições de Educação Superior – 04Ministério Público – 01Conselho Estadual de Educação - 01
- MA
- Secretaria de Estado de Educação/SEDUC; Conselho Estadual de Educação/CEE; União dos Dirigentes Municipais de Educação/UNDIME; Sindicato dos Trabalhadores na Educação Pública/SINTEP; Associação Mato-grossense dos Estudantes/AME; Comissão de Educação da Assembléia Legislativa
- MT
- Secretaria da Educação e Cultura do Estado da Paraíba
- PB
- Plano foi elaborado, na sua versão final, por Comissão composta dos diretores de Planejamento, Políticas e Programas Educacionais, Informática, Administração Geral, Desenvolvimento de Recursos Humanos, representante da UNESCO, sob a coordenação do Secretário de Educação e Adjunta
- PE
- Universidades Estadual, Federal e Particulares;Undime;Conselho Estadual de Educação;Sindicato dos Trabalhadores de Educação - SINTE; SERSE;Judiciário;Poder Legislativo.
- PI
- Prefeituras·Órgãos de GovernoCoordenadores e Técnicos da Estrutura SECD, Escolas e Regiona
- RN

§Sindicato dos trabalhadores em Educação de Roraima;§Conselho do Fundef;§Conselho Estadual do Direito da Criança e do Adolescente de Roraima;§Organização das Mulheres Indígenas de Roraima;§Conselho Municipal de Educação;§Conselho indigenista de Roraima;§Organização dos Professores Indígenas de Roraima;§Juizado da Infância e Juventude;§Universidade Federal de Roraima;§Sistema S

(SENAC,SENAI,SESI,SECS,SENAR);§Associação de Pais e  
Mestres§SEBRAE§Escola Técnica Federal de  
RR Roraima. §Secretaria de Estado da Saúde;§Escolas  
Públicas;§Missão Evangélica da Amazônia;§Instituto  
Superior de Educação de Roraima;§ Associação dos Povos  
Indígenas Yanomami;§FUNAI§URIHI§Médicos do  
Mundo;§Instituto Euvaldo Loyd;§Secretaria do  
Índio;§Instituto de Segurança e Cidadania.  
Centro de Atendimento da FCEE Centro de Estudo e  
SC Pesquisa Assessoria de Planejamento Diretoria Administrativa  
Financeira Diretoria de Assistência ao Educando  
TO SEDUC, CEE - TO E UNIVERSIDADES

**Dados do Coordenador Responsável**

ES	MARIZA CHIABAI SARAIVA	(27) 3137- 3672	(27) 3137- 3673	<a href="mailto:gepe_sedu@ig.com.br">gepe_sedu@ig.com.br</a>
GO				
MA	Francisca Maria Barros Matos	(098) 9997- 2836	(098) 227- 8394	<a href="mailto:franciscambm@gdh.ma.gov.br">franciscambm@gdh.ma.gov.br</a>
MT	Marlene Silva de Oliveira Santos	: 0XX65-613- 6343/634	0XX65- 613-6341	<a href="mailto:Marlene@seduc.mt.gov.br">Marlene@seduc.mt.gov.br</a>
PB	Rosa Maria Godoy Silveira	247- 0756	247- 0756	<a href="mailto:rosacio@uol.com.br">rosacio@uol.com.br</a>
PE	Vilma Maria Granjeiro dos Santos	81-3224-5799	81-33224- 6069	<a href="mailto:vgranjeiro@educacao.pe.gov.br">vgranjeiro@educacao.pe.gov.br</a>
PI	Maria de Lourdes Bandeira Rodrigues	(0xx86) 216 3220	(0xx86) 216 3232	<a href="mailto:marialr@seduc.pi.gov.br">marialr@seduc.pi.gov.br</a>
RN	Erinalda do Nascimento Galvão	232-1356 – 232-1355	232-1357	<a href="mailto:estaticarn@inep.gov.br">estaticarn@inep.gov.br</a>
RR	Profª Tânia Soares de Souza	( 095 ) 9976- 3124	(095) 623- 7864	<a href="mailto:Secd-rr@technet.com.br">Secd-rr@technet.com.br</a>
SC	Elisete	(48) 246 1537	(48) 246 1316	<a href="mailto:diae-fcee@bol.com.br">diae-fcee@bol.com.br</a>
TO	Marilha dos Santos Maciel	(063) 218- 1440	(063) 218- 1490	<a href="mailto:marilha@seduc.to.gov.br">marilha@seduc.to.gov.br</a>





**Seminário Nacional Por Uma Educação do Campo**  
Políticas Públicas e Identidade Política e Pedagógica das Escolas do Campo  
Brasília, 26 a 29 de novembro de 2002.

**Por Uma Educação do Campo: Declaração 2002**

Estamos reunidos neste Seminário Nacional para discutir sobre a Educação do Campo. Somos educadores e educadoras do campo, militantes de Movimentos Sociais do Campo, representantes de Universidades, de órgãos de governos municipais, estaduais e federal, de organizações não governamentais e de outras entidades comprometidas com a luta por políticas públicas e por uma identidade própria à educação e às escolas do campo. Trabalhamos para melhorar as condições de vida e de cidadania de milhões de brasileiros e brasileiras que vivem no campo.

Nossa caminhada enquanto articulação nacional **Por Uma Educação do Campo** começou no processo de preparação da *Conferência Nacional Por Uma Educação Básica do Campo*, realizada em Luziânia, Goiás, de 27 a 31 de julho de 1998. A idéia da Conferência, por sua vez, surgiu durante o *I Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária* (I ENERA) feito em julho de 1997. A Conferência, promovida a nível nacional pelo MST, pela CNBB, UnB, UNESCO, e pelo UNICEF, foi preparada nos estados através de encontros que reuniram os principais sujeitos de práticas e de preocupações relacionadas à *educação do campo*.

Na Conferência reafirmamos que o campo existe e que é legítima a luta por políticas públicas específicas e por um projeto educativo próprio para quem vive nele:

- No campo estão milhões de brasileiras e brasileiros, da infância até a terceira idade, que vivem e trabalham no campo como: pequenos agricultores, quilombolas, povos indígenas, pescadores, camponeses, assentados, reassentados, ribeirinhos, povos da floresta, caipiras, lavradores, roceiros, sem-terra, agregados, caboclos, meeiros, bóia-fria, entre outros.
- A maioria das sedes dos pequenos municípios é rural, pois sua população vive direta e indiretamente da produção do campo.
- Os povos do campo têm uma raiz cultural própria, um jeito de viver e de trabalhar, distinta do mundo urbano, e que inclui diferentes maneiras de ver e de se relacionar com o tempo, o espaço, o meio ambiente, bem como de viver e de organizar a família, a comunidade, o trabalho e a educação. Nos processos que produzem sua existência vão também se produzindo como seres humanos.

Na Conferência também denunciemos os graves problemas da educação no campo:

- Faltam escolas para atender a todas as crianças e jovens.
- Falta infra-estrutura nas escolas e ainda há muitos docentes sem a qualificação necessária.
- Falta uma política de valorização do magistério.
- Falta apoio às iniciativas de renovação pedagógica.
- Há currículos deslocados das necessidades e das questões do campo e dos interesses dos seus sujeitos.
- Os mais altos índices de analfabetismo estão no campo, e entre as mulheres do campo.
- A nova geração está sendo deseducada para viver no campo, perdendo sua identidade de raiz e seu projeto de futuro. Crianças e jovens têm o direito de

aprender da sabedoria dos seus antepassados e de produzir novos conhecimentos para permanecer no campo.

O processo da Conferência Nacional mostrou a necessidade e a possibilidade de continuar o *movimento* iniciado. De lá para cá o trabalho prosseguiu em cada estado, através das ações dos diferentes sujeitos da articulação e através de encontros e de programas de formação de educadores e educadoras. Uma conquista que tivemos no âmbito das políticas públicas foi a recente aprovação das “Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo” (Parecer nº 36/2001 e Resolução 1/2002 do Conselho Nacional de Educação).

Nós, que trabalhamos **Por Uma Educação do Campo** temos dois grandes objetivos:

- Mobilizar o povo que vive no campo, com suas diferentes identidades, e suas organizações para conquista/construção de políticas públicas na área da educação e, prioritariamente, da escolarização em todos os níveis.
- Contribuir na reflexão político-pedagógica da *educação do campo*, partindo das práticas já existentes e projetando novas ações educativas que ajudem na formação dos sujeitos do campo.

Neste final de 2002, em que o povo brasileiro se prepara para participar de um novo momento da história de nosso país, queremos reafirmar nossas principais convicções e linhas de ação na construção de um projeto específico **Por Uma Educação do Campo**, articulado a um Projeto Nacional de Educação:

1. O centro de nosso trabalho está no ser humano, nos processos de sua humanização mais plena. Precisamos nos assumir como trabalhadoras e trabalhadores da formação humana, e compreender que a educação e a escola do campo estão na esfera dos direitos humanos, direitos das pessoas e dos sujeitos sociais que vivem e trabalham no campo.
2. É necessário e possível se contrapor à lógica de que escola do campo é escola pobre, ignorada e marginalizada, numa realidade de milhões de camponeses analfabetos e de crianças e jovens condenados a um círculo vicioso: sair do campo para continuar a estudar, e estudar para sair do campo. Reafirmamos que é preciso estudar para viver no campo!
3. Vamos continuar lutando para garantir que todas as pessoas do campo tenham acesso à educação pública e de qualidade em seus diversos níveis, voltada aos interesses da vida no campo. Nisto está em questão o tipo de escola, o projeto educativo que ali se desenvolve, e o vínculo necessário desta educação com estratégias específicas de desenvolvimento humano e social do campo, e de seus sujeitos.
4. Queremos vincular este movimento por educação com o movimento mais amplo do povo brasileiro por um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil e participar ativamente das transformações necessárias no atual modelo de agricultura que exclui e mata dia a dia a dignidade de milhares de famílias no campo.
5. Quando dizemos **Por Uma Educação do Campo** estamos afirmando a necessidade de duas lutas combinadas: pela ampliação do direito à educação e à escolarização no campo; e pela construção de uma escola que esteja *no* campo, mas que também seja *do* campo: uma escola política e pedagogicamente vinculada à história, à cultura e às causas sociais e humanas dos sujeitos do campo, e não

um mero apêndice da escola pensada na cidade; uma escola enraizada também na práxis da Educação Popular e da Pedagogia do Oprimido.

6. Temos uma preocupação prioritária com a escolarização da população do campo. Mas para nós, a educação compreende todos os processos sociais de formação das pessoas como sujeitos de seu próprio destino. Neste sentido educação tem relação com cultura, com valores, com jeito de produzir, com formação para o trabalho e para a participação social.
7. Continuaremos lutando pelo respeito, pela valorização profissional, e por melhores condições de trabalho e de formação para as educadoras e os educadores do campo, e conclamamos sua participação efetiva na definição da política educacional e na construção do projeto educativo do povo que vive no campo.
8. Defendemos um projeto de educação integral, preocupado também com as questões de gênero, de raça, de respeito às diferentes culturas e às diferentes gerações, de soberania alimentar, de uma agricultura e de um desenvolvimento sustentáveis, de uma política energética e de proteção ao meio ambiente.
9. O direito à educação somente será garantido no espaço público. Nossa luta é no campo das políticas públicas e o Estado precisa ser pressionado para que se torne um espaço público. Os movimentos sociais devem ser o guardião desse direito e o Estado deve ouvir, respeitar e traduzir em políticas públicas as demandas do povo que vive no campo.
10. Reconhecemos a caminhada dos Movimentos Sociais do Campo, como expressão do povo organizado que faz e que pensa sobre a vida no e do campo. Das suas práticas de organização, de luta social e de educação podemos extrair muitas lições para a educação do campo. A primeira delas é que o povo que vive no campo tem que ser o sujeito de sua própria formação. Não se trata, pois, de uma educação ou uma luta *para os*, mas sim *dos* trabalhadores do campo e é assim que ela deve ser assumida por todos os membros deste movimento **Por Uma Educação do Campo**.
11. Consideramos que há muitas transformações a serem feitas na educação em nosso país para que ela se realize como instrumento de participação democrática e de luta pela justiça social e pela emancipação humana. Nosso encontro se dá nas ações e não apenas em intenções. Queremos reeducar nossas práticas a partir do diálogo com as grandes questões de educação e de desenvolvimento social.
12. Reconhecemos os avanços da legislação educacional brasileira, em especial nos espaços abertos pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394/1996), nas Diretrizes Nacionais para o funcionamento das escolas indígenas e agora, nas Diretrizes Operacionais para as Escolas do Campo. Comprometemo-nos em lutar pela implementação destas diretrizes, bem como em contribuir para seu aperfeiçoamento. Trabalharemos pela inclusão destas diretrizes na construção dos planos municipais e estaduais de educação.
13. Queremos consolidar a articulação nacional **Por Uma Educação do Campo** e acolher todas as pessoas e organizações dispostas a trabalhar por esta causa.

***Educação do Campo, semente que se forma planta pelo nosso cultivar!***

**Seminário Nacional Por Uma Educação do Campo**  
Políticas Públicas e Identidade Política e Pedagógica das Escolas do Campo  
Brasília, 26 a 29 de novembro de 2002.

**Por Uma Educação do Campo: Propostas de ação para o novo governo**

1. Implementar um programa de formação para todos os educadores e educadoras do campo, de nível médio e superior, através de convênios / parcerias entre Secretarias, Universidades, Movimentos Sociais e Organizações do Campo.
  - a. Curso Normal de Nível Médio específico para Educadores e Educadoras do Campo.
  - b. Cursos de graduação de Pedagogia e outras licenciaturas, considerando a experiência das turmas de Pedagogia da Terra e de Pedagogia da Alternância.
  - c. Cursos de pós-graduação sobre educação do campo.
  - d. Cursos de formação de agentes de desenvolvimento do campo para atuação junto às comunidades, considerando as experiências desenvolvidas e novas demandas dos Movimentos Sociais.
2. Ampliar a Educação de Jovens e Adultos (EJA) do campo:
  - a. MOVA do Campo – Movimento de Alfabetização do Campo para todos. Preparar as jovens e os jovens do campo para serem os educadores.
  - b. Viabilizar a EJA nas Escolas de Educação Fundamental e Média.
  - c. Projetos alternativos de EJA: fundamental e médio.
  - d. Organização da oferta atendendo à realidade dos diferentes grupos humanos.
3. Garantir a Educação Infantil (zero a seis anos) e a Educação Fundamental nas comunidades do campo. Nos anos finais da Educação Fundamental e na Educação Média a oferta pode ser regional, mas no campo, garantindo o transporte.
4. Realizar a formação técnica (médio e superior) voltada às demandas de capacitação dos trabalhadores e das trabalhadoras do campo.
5. Implementar políticas públicas de valorização profissional das educadoras e dos educadores do campo.
6. Concurso público para a seleção de professores e professoras do campo.
7. Produzir e editar materiais didático-pedagógicos específicos para as Escolas do Campo, desde o olhar das diferentes identidades que existem no campo.
8. Construir e manter escolas no campo: de educação infantil, fundamental, média e profissional. Projetar as escolas como espaços comunitários.
9. Equipar as Escolas do campo com:
  - a. Bibliotecas abertas à comunidade.
  - b. Brinquedoteca.
  - c. Salas de leitura abertas à comunidade com periódicos atualizados à disposição.
  - d. Salas de informática para aprendizado de educandos, educadores e comunidade, utilizando um “software livre”.
  - e. Internet e vídeo (filmes) a serviço da comunidade.
  - f. Materiais e equipamento de esporte e lazer.
10. Incentivar programas de pesquisa que contemplem o campo, os seus sujeitos, os Movimentos Sociais e a totalidade dos processos educativos.
11. Divulgar as “Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo”, garantindo envio para todos os municípios e escolas do e no campo, e políticas de implementação em todos os níveis.

12. Criar no MEC uma Secretaria ou coordenação da Educação do Campo para fazer a interlocução com o povo que vive no campo e suas organizações. Criar nas Secretarias de Educação Estadual e Municipal uma coordenação com a mesma finalidade.
13. Realizar oficinas e seminários ou ciclos de estudo sobre Educação do Campo nos diferentes níveis (municipal, regional, estadual e nacional).
14. Valorizar as práticas inovadoras de Escolas do Campo.
15. Garantir a gestão democrática (administrativa, financeira e pedagógica) na Educação.
16. Garantir escolas agrotécnicas e técnicas orientadas por um projeto popular de desenvolvimento do campo.
17. Criar política de financiamento para a Educação do Campo, em todos os níveis e modalidades, atendendo também a dimensão não escolar, conforme demandas de formação dos Movimentos Sociais do Campo e dos Povos Indígenas. Garantir o repasse diferenciado de recursos para as escolas do campo (50% a mais).
18. Definir de maneira mais precisa as responsabilidades das diferentes esferas do poder público em relação ao financiamento da educação do campo.
19. Garantir continuidade e ampliar o PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, incluindo os acampamentos, e na perspectiva de torná-lo uma política pública, com fundo específico.



A mobilização é uma forma de intervenção social. Toda intervenção social parte do pressuposto de que a ordem social não é natural e por isso pode ser transformada. A mobilização e as demais intervenções sociais buscam, portanto, modificar a ordem social através da mudança nos modos de pensar e/ou modos de atuar e/ou modos de sentir. A forma como se dá uma intervenção social não é neutra. Assim, se a intervenção é assistencialista, cria uma cultura de dependência; se é autoritária, cria baixa autoestima; se é clientelista, cria uma cultura de adesão; se é democrática, cria cidadania e autonomia.

Os processos de mobilização são em sua essência um modo de exercício e prática democráticos e têm como objetivo básico promover atores sociais em sujeitos sociais e “passar de uma ordem recebida a uma ordem produzida”<sup>2</sup>. A prática democrática faz parte de nosso projeto de nação, expresso na Constituição, na nossa definição como Estado Democrático de Direito e é reforçada e assumida pela forma como nos propomos a operar as políticas sociais. Neste sentido, a Constituição Brasileira consagra duas grandes tendências: a descentralização e a participação. De uma forma geral, a Constituição determina que a garantia dos direitos sociais é dever do Estado e da sociedade. Para assegurar o exercício de participação da sociedade é estruturado todo um sistema de conselhos (municipais, estaduais e nacionais), com participação da sociedade civil. Institucionalmente, foram criados estes espaços, mas para que eles se convertam em espaços democráticos e de democratização da sociedade é preciso que eles correspondam a uma realidade de mobilização, participação e iniciativa da sociedade civil.

A Constituição Brasileira incorporou o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas para que eles se tornem cotidianos é preciso que a sociedade os assuma como seu projeto, os reivindique e cuide de seu cumprimento. O que dá sentido ao processo de mobilização é o projeto com o qual está comprometido. Fazer da educa-

---

<sup>1</sup> Edição do texto da professora Nísia Werneck. O texto integral *Tecendo o Amanhã* está disponível no site da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude ([www.abmp.org.br](http://www.abmp.org.br))

<sup>2</sup> José Bernardo Toro- O papel do 3o setor em sociedades de baixa participação in 3o Setor : desenvolvimento social sustentado- Evelyn Iochpe (et al). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.



ção um direito de fato de todos os brasileiros é um projeto de libertação e crescimento e uma missão para todos nós, que de alguma forma, no nosso cotidiano, podemos contribuir para este objetivo como profissionais e como cidadãos.

## O QUE É MOBILIZAÇÃO SOCIAL?

Muitas vezes confundimos mobilização social com um evento, uma passeata, uma concentração, um abaixo-assinado. Mas estes são recursos de um processo de mobilização, podem fazer parte dele ou não. A mobilização social ocorre quando um grupo de pessoas de uma comunidade, ou toda a sociedade decide agir com um objetivo comum, buscando um resultado desejado por todos. **Mobilizar é convocar vontades (discursos, ações e decisões) para um propósito comum, com um sentido também compartilhado.** A MOBILIZAÇÃO É:

- **um ato de liberdade:** participar ou não de um processo de mobilização social é uma escolha de homens e mulheres livres. É um gesto, um ato e uma demonstração de liberdade, orientado pela vontade, interesse ou disponibilidade de cada um. Se não escolhemos livremente, participaremos por que os outros estão participando, uma atitude de conformismo, que gera dependência e imobilismo. Ou participaremos por que os outros nos mandam participar, gerando de um lado subserviência e de outro o totalitarismo.
- **um ato de razão:** um processo de mobilização é sempre voltado para algum objetivo: a implantação de uma escola, a melhoria de algum aspecto no nosso bairro, na nossa cidade, no nosso país, etc. Este objetivo pré-definido é assumido conscientemente por quem quer participar do processo de mudança.
- **um ato de paixão:** quando nos decidimos a participar, esta escolha “contamina” o nosso cotidiano. Nosso discurso, nossas decisões e ações passam a considerar o objetivo que queremos alcançar e que justifica a nossa participação. Não apenas a nossa razão estará comprometida com esta escolha, mas também nosso coração.

- **um ato de comunicação:** a comunicação estruturada possibilita o compartilhamento das informações, de visões e de sentidos, contribuindo para a prática democrática e para a estabilidade e continuidade da mobilização.

## **DESENVOLVER UM PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL**

### **1. Criar uma visão compartilhada de futuro (o imaginário)**

O primeiro passo no planejamento de um processo de mobilização social é a explicitação de seu propósito. Esse propósito está diretamente ligado à qualidade da participação que será alcançada e deverá estar expresso sob a forma de um horizonte atrativo, um imaginário “convocante” que sintetize de uma forma atraente e válida os grandes objetivos que se busca alcançar. Ele deve expressar o sentido e a finalidade da mobilização. Ele deve tocar a emoção das pessoas. Não deve ser só racional, mas ser capaz de despertar a paixão.

Esse propósito deve refletir um consenso, refletir uma escolha e construção de um interesse compartilhado. Esse consenso não é um acordo em que as pessoas negam suas diferenças, mas em que elas são preservadas e respeitadas. Ele é a expressão de um exercício de convivência democrática. Deve trazer referências que tornem possível a cada um responder às perguntas: em que medida o que estou fazendo contribui para alcançar esse objetivo? O que mais posso fazer?

Isso o diferencia de um simples “slogan” ou campanha publicitária, ainda que em termos de divulgação sejam necessários esses elementos comunicativos. Uma diferença fundamental é que o “slogan” não se constitui em uma referência sobre o que precisa ser feito no presente. “Um slogan não pode substituir as informações efetivas, que as pessoas necessitam para se mobilizarem”, alertou Rosa Maria Torres, em seu artigo *“Sem todos pela Educação, não há Educação para todos”*.

Se a Constituição de 1988 representa a explicitação do país que queremos, o ECA representa um marco no tratamento das questões relativas às crianças e aos adolescentes, na forma como a sociedade os vê e na maneira como se propõe a cuidar deles e a LDB a descrição da educação que precisamos para alcançar estes objetivos. Entretanto a lei, por si só, é incapaz de garantir as transformações necessárias para sua efetiva implementação. Como imaginário, a legislação tem uma vantagem inerente à sua condição: a legiti-

midade. A legislação, por todo o processo de discussão que antecede sua entrada em vigor, representa um consenso social, que dispensa sua validação a todo momento. Representa uma escolha de nossa sociedade, ainda que não tenha sido compreendida e compartilhada por todos na extensão de suas conseqüências. Assim, é preciso re-fundá-la, estender sua legitimidade formal, construindo sua legitimidade social.

### **Quem dá início a um processo de mobilização social?**

Um processo de mobilização social tem início quando uma pessoa, um grupo ou uma instituição decide iniciar um movimento no sentido de compartilhar um imaginário e o esforço para alcançá-lo. Para desempenhar este papel de produtor social<sup>3</sup>, a pessoa ou instituição deve ter a capacidade de criar condições econômicas, institucionais, técnicas e profissionais para que um processo de mobilização ocorra. Uma Secretaria de Estado, uma instituição pública ou uma entidade privada, uma pessoa ou um grupo podem ser produtores sociais. O Produtor Social é responsável por viabilizar o movimento, por conduzir as negociações que vão lhe dar legitimidade política e social

O Produtor Social tem a intenção de transformar a realidade, tem certos propósitos de mudança e se dispõe a apresentar e compartilhar esses propósitos com as outras pessoas, que vão ajudá-lo a explicitá-los, ampliá-los e, é claro, a alcançá-los. Para isto ele precisa ter uma certa legitimidade, seja própria, seja conferida por alguém ou por algum princípio, senão é difícil que ele consiga a credibilidade necessária no primeiro momento. Ao longo do processo esta legitimidade vai crescer ou diminuir, refletindo a qualidade da sua gestão do processo. É essencial que o Produtor Social seja visto não como dono, mas como precursor de um movimento que reflete uma preocupação e um desejo de mudança compartilhado. Para isto é preciso que ele: respeite e confie na capacidade das pessoas de decidirem coletivamente sobre suas escolhas e estimule o desenvolvimento destes comportamentos; acredite na importância de se liberar a energia, a criatividade e o espírito empreendedor das pessoas e das coletividades; seja capaz de interpretar a realidade social; seja capaz de orientar um editor na produção de materiais adequados de divulgação; tenha conceitos claros de democracia, cidadania, público e

---

<sup>3</sup> Os papéis que estamos apresentando não são necessariamente desempenhados por **uma** pessoa. Algumas pessoas ou instituições podem estar juntas desempenhando um destes papéis, outras vezes uma mesma pessoa ou instituição desempenha mais de um ao mesmo tempo.

participação; seja sensível e tolerante para conseguir trabalhar com as redes de reeditores, sem burocratizá-las, convertendo-as em redes autônomas.

**O que é um Reeditor Social.** Designa uma pessoa que, por seu papel social, ocupação ou trabalho tem a capacidade de readequar mensagens, segundo circunstâncias e propósitos, com credibilidade e legitimidade. É uma “pessoa que tem público próprio”, que é reconhecida socialmente, que tem a capacidade de negar, transformar, introduzir e criar sentidos frente a seu público, contribuindo para modificar suas formas de pensar, sentir e atuar. Os educadores são reeditores ativos. Por sua profissão e pela credibilidade que têm frente a seus alunos podem legitimamente introduzir, modificar ou negar mensagens, segundo circunstâncias e propósitos. Um pároco, um gerente, um líder comunitário também são, pelas mesmas razões, reeditores. O reeditor é diferente dos chamados “multiplicadores”. Ele não reproduz um conteúdo o mais próximo possível da forma como o recebeu, mas o interpreta e amplia para adequando-o naturalmente ao seu

**Atividades entre o Produtor Social e os Reeditores.** O Produtor Social começa seu trabalho identificando quais são os reeditores que, em seu campo de atuação, podem contribuir para aprofundar e viabilizar as metas a que se propõe a mobilização. Uma vez localizados, é preciso conhecer o campo de atuação do reeditor, para provê-lo de compreensões, de alternativas de ações e decisões que irão ajudá-lo, no primeiro momento, a responder à pergunta: o que eu posso fazer no meu campo de atuação, no meu cotidiano? Com o tempo, ele mesmo vai descobrir novas formas de atuar e participar. Cabe, ainda, ao Produtor, assegurar aos reeditores os instrumentos que ele precisa para atuar: material de divulgação para começar o trabalho, contatos que possam facilitar seu acesso aos meios de comunicação, etc. Esses materiais e contatos não têm a função apenas de divulgar as idéias do movimento, mas eles são importantes porque contribuem para dar segurança aos reeditores e legitimar o seu discurso perante os outros.

**2. Apresentar propostas de ações factíveis (Campo de Atuação).** As pessoas estão dispostas a participar de um processo de mudança, proposto no imaginário, se lhes respondemos a seguinte pergunta: “Como eu posso participar, aqui em meu campo de trabalho, no que faço todos os dias”? Não se faz mobilização social com heroísmo. As mudanças são construídas no cotidiano por pessoas comuns, que se dispõem a atuar coleti-

vamente, visando alcançar propósitos compartilhados. Para que as pessoas se disponham a participar e descubram sua forma de contribuir é preciso que:

- tenham informações claras sobre os objetivos, as metas, a situação e as prioridades a cada momento. Esse é um dos objetivos da comunicação social no apoio a um movimento.
- sintam-se seguras quanto ao reconhecimento, valorização e respeito à sua forma de ser e de pensar. Ninguém está disposto a correr risco de ser incompreendido e rejeitado.
- sintam a confiança dos outros participantes quanto à sua capacidade e possibilidade de contribuir para o alcance dos objetivos.

Pode ser que no primeiro momento, os reeditores precisem de apoio para identificar possíveis formas de atuação. É o problema do **campo de atuação**. Por isso um projeto de mobilização deve fornecer explicações sólidas sobre os problemas a resolver, situações a criar ou modificar, sentido e finalidade das decisões a tomar e das ações a seguir. Também deve possibilitar indicações das decisões e ações que estão ao alcance das pessoas e a explicação de como e porquê contribuem ao propósito buscado. Esse repertório de sugestões deve ser suficientemente claro, aberto, realista e estimulante para que, no momento seguinte, as pessoas descubram e inventem novas formas de participar e não se acomodem nem se sintam manipuladas ou com sua autonomia comprometida.

**3. Coletivizar a ação de forma a conhecer e compartilhar significados e interpretações.** A coletivização é o sentimento e a certeza de que aquilo que eu faço, no meu campo de atuação, está sendo feito por outros, com os mesmos propósitos e sentidos. É ela que dá estabilidade a um processo de mobilização social. Uma das formas de se alcançar a coletivização é através da circulação de informações, da divulgação do que está acontecendo nas diversas frentes. O que distingue a coletivização da simples divulgação é seu compromisso com os resultados. A divulgação tem um objetivo muitas vezes promocional ou meramente informativo. No caso da mobilização, o foco é no compartilhamento da informação (não simplesmente na sua circulação) e o resultado desejado é que as pessoas formem opiniões próprias, se disponham a agir e ajam, que se sintam donas dessa informação, repassem-na, utilizem-na e se tornem elas próprias fontes de novas informa-

ções. Para o sucesso de uma mobilização é preciso que todos tenham um comportamento comunicativo, interesse e disposição para consumir e fornecer informações.

**4. Propor padrões de avaliação.** A quarta dimensão da estruturação de um processo de mobilização social é o acompanhamento e avaliação. Os objetivos da avaliação e do acompanhamento são: explicitar as lições aprendidas; levantar informações que favoreçam o planejamento das novas ações e a redefinição dos objetivos; alimentar a ação mobilizadora. Os resultados já alcançados têm uma incrível força para manter viva a mobilização, para convencer novos atores e viabilizar novos recursos. Além disso, eles servem como repertório de idéias para quem está começando a participar. Para atender a estes objetivos é importante ter a avaliação como um procedimento permanente. A avaliação deve abordar três ângulos diferentes: avaliação dos resultados; avaliação da mobilização (analisa em que medida tem se conseguido a adesão e participação das pessoas e instituições); e a relação entre eles (em que medida os resultados identificados se devem a esta participação). Para isso é importante que se tenha indicadores pré-definidos ou, no mínimo, pré-sugeridos. Indicadores quantificáveis, ou pelo menos facilmente identificáveis, que possam ser operados com clareza por todos que participam do movimento. É preciso fazer com que todos que estão participando, que são interessados, beneficiados, ou ainda que podem vir a ter participação, saibam dos resultados.

As quatro dimensões básicas de um processo de mobilização social, o imaginário, o campo de atuação, a coletivização e o acompanhamento, devem ser construídos e operados simultaneamente. A ausência de qualquer um deles tem conseqüências diferentes: oferecer só imaginário é demagógico ou gera apenas angústia nas pessoas; só as atuações e decisões, sem imaginário, conduzem a ativismos passageiros ou movimentos sem rumo, se não há coletivização ou acompanhamento por indicadores se produz o desinteresse.

A ruptura com a realidade presente, assegurando o direito à Educação em toda a sua amplitude exige a produção de um certo desequilíbrio desta situação. Este desequilíbrio se dá com a instauração de um novo debate, a inserção de novos atores e o desenvolvimento de uma nova cooperação. O novo debate: a Educação como direito de todos, entendido em toda a sua amplitude: direito ao acesso, ao regresso, à permanência e ao sucesso na Escola.

**“Imagine um país em que todas as crianças vão à escola...”**





## **A DERRUBADA IMEDIATA DOS VETOS AO PNE E O NOVO PPA**

Brasília, 9 de maio de 2003

Ao Sr.  
Presidente do Congresso Nacional  
Senador José Sarney

Os/As participantes do Seminário " O PPA no Governo Lula: participação e controle social", promovido pelo INESC e realizado entre 7 e 9 de maio em Brasília, vêm somar forças com as mais de 120 organizações da sociedade civil brasileira, integrantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que solicitam aos/às parlamentares do Congresso Nacional a derrubada imediata dos vetos impostos ao Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 2001 com nove vetos, que impedem o aumento do investimento público em educação de 4,6% para 7% do PIB.

A urgência da votação se coloca devido à importância de que os novos patamares de financiamento educacional referenciem a construção do novo Plano Plurianual (PPA – 2004-2007), a ser concluído em junho deste ano. Compromisso do programa do presidente Lula e assumido pelo país nas Conferências Mundiais de Educação, a derrubada dos vetos é fundamental não só para a área educacional, mas para o conjunto das políticas públicas comprometidas com a universalização de direitos. Significa, entre outros avanços, a ampliação do programa bolsa-escola, a triplicação dos recursos para pesquisa científica, a melhoria do salário e das condições de trabalho dos profissionais de educação, e sobretudo, um passo fundamental rumo a uma escola pública de qualidade.

Ao acelerar a derrubada dos vetos ao PNE, aprovado em 2001 por esta Casa, o Congresso Nacional estará sinalizando concretamente para a sociedade brasileira o reconhecimento da importância da educação pública no Brasil que queremos: um país com mais justiça social, desenvolvimento e cidadania para todos.

José Antonio Moroni  
Diretor do INESC – Instituto de Estudos Sócio-Econômicos

(Em anexo, lista das organizações participantes do evento)



São Paulo, 9 de junho de 2002.

Campanha NACIONAL  
pelo **DIREITO** à  
**EDUCAÇÃO**

Ao  
Sr. Paulo Rocha  
Subsecretário de Planejamento e Orçamento do MEC

**A Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, articulação que reúne mais de cem organizações da sociedade civil em prol da efetivação dos direitos educacionais, parabeniza a equipe do Ministério da Educação pelos seminários de escuta, vinculados ao processo de elaboração do Plano Plurianual 2004-2007 (PPA).

Temos a expectativa de que essa seja uma entre muitas iniciativas comprometidas com a ampliação e consolidação de mecanismos participativos no Ministério de Educação, que possibilitem a influência efetiva da sociedade civil nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. Esperamos que a participação se constitua em uma marca da atual gestão do MEC, diferenciando-a da anterior que limitou tal participação – muitas vezes – à lógica da prestação de serviços. Consideramos interessante também a preocupação em apresentar programas estruturantes em todos os níveis de ensino, indo além da faixa etária de 7 a 14 anos.

Com relação ao documento apresentado pelo MEC no Seminário de escuta, manifestamos nossa opinião sobre alguns pontos:

- **Financiamento:** o texto é extremamente genérico sobre questão tão fundamental para a efetivação de políticas educacionais comprometidas com a universalização de direitos. Segundo Nota Técnica do Congresso Nacional, cabe ao PPA explicitar as fontes de financiamento para o desenvolvimento das ações, programas e políticas, sintonizadas com o Plano Nacional de Educação (PNE). A ampliação do financiamento público à educação é uma das prioridades de nossa Campanha, que vem atuando pela derrubada dos vetos ao PNE (sobretudo, o aumento do patamar de financiamento para 7% do PIB), para o cumprimento da lei do Fundef, a criação do Fundeb e a definição do custo-aluno-qualidade. Com relação ao custo-aluno-qualidade, estamos elaborando estudos para

**COMITÊ DIRETIVO**

*Ação Educativa - SP*

*ActionAid - RJ*

*Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF) - PE*

*Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca) - CE*

*Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)*

*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)*

*União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme)*

*União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)*

**Coordenação**

*Ação Educativa*

*Rua General Jardim, 660*

*01223-010 - São Paulo, SP*

*tel: (11) 3151 2333*

*campanha@acaoeducativa.org*

*www.campanhaeducacao.org.br*



apresentar ao Ministério como contribuição para a efetivação dessa que seria uma importante conquista prevista na LDB e no PNE. Entendemos que somente poderemos ampliar e qualificar as políticas universais, ultrapassando os limites dos programas focalizados, com mais financiamento público para a educação.

- **Controle social:** consideramos muito importante a relação estabelecida entre financiamento e controle social, contida no texto do MEC. A necessidade de dinamizar e ampliar o poder de influência e de avaliação dos Conselhos de Educação, assim como a criação de novos espaços de controle social, como o Fórum Nacional de Educação, se fazem urgentes. Destacamos ainda a importância da revisão do papel do Conselho Nacional de Educação. Para o enfrentamento de todo esse desafio, é necessária uma política de informação comprometida com a democratização, a transparência e a ampliação e a qualificação dos processos de controle social.
- **Qual o papel do MEC:** a gestão anterior do MEC assumiu de forma clara o papel de agência reguladora. Qual o papel que a atual gestão pretende para o MEC? Qual o papel do MEC no desenvolvimento e efetivação do regime de colaboração? O documento apresentado não sinaliza o caminho que se pretende percorrer.
- **Educação Infantil:** a proposta apresentada nos preocupou muito, ainda mais como programa estruturante do MEC. Da forma como está redigida e foi apresentada, como “programa de assistência educacional à primeira infância carente”, a proposta representa um retrocesso com relação à discussão acumulada e às propostas construídas pelos movimentos de educação infantil no país, confundindo lógicas de assistência social e de educação. Além do que, parte do pressuposto de que cabe unicamente às mulheres a responsabilidade pelo cuidado infantil, reforçando ainda mais os estereótipos de gênero. Informamos que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação apóia integralmente o documento do Movimento Interfóruns de Educação Infantil – MIEIB, apresentado ao coordenador do processo de escuta no PPA, o Subsecretário Paulo Rocha.
- **Equidade e Sustentabilidade Ambiental:** dado o papel estratégico da educação para transformação de culturas, mudanças de mentalidades e enfrentamento das diversas desigualdades existentes no país, consideramos fundamental que o documento do PPA contenha um



programa estruturante que articule educação ambiental, educação indígena, educação não-discriminatória e direitos humanos, assim como ações e metas concretas para o enfrentamento da inequidade no país, entre elas as de raça, etnia, gênero, idade, de região e rural-urbano. É importante deixar claro também quais são as propostas com relação à educação especial, articulando-a ao diferentes níveis de ensino.

- **Valorização de professores e professoras:** apesar de estar contida no texto do MEC, consideramos fundamental reforçar a importância de que os programas destinados à valorização de professoras e professores contemplem a urgente melhoria de salários e de condições de trabalho do conjunto dos profissionais de educação, além do necessário investimento em formação inicial e continuada e em planos de carreira.

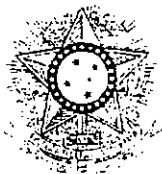
Além das questões de financiamento e de controle social, a Campanha vem realizando estudos, consultas e eventos sobre o conceito de **qualidade na educação**. Estamos finalizando uma grande pesquisa nacional sobre o tema, ouvindo estudantes, pais e mães, educadores e educadoras e demais integrantes das comunidades escolares de todo o país.

A partir desses acúmulos, colocamo-nos à disposição para contribuir com o Ministério de Educação sobre essas e outras questões vinculadas aos desafios da educação brasileira. Temos expectativa que a atual gestão do MEC, formada por uma equipe comprometida com a efetivação dos direitos educacionais em nosso país, possa ampliar o diálogo e os espaços para a participação crítica e criativa da sociedade civil nas políticas públicas.

Atenciosamente,

*Denise Carreira*  
*Coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação*





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
**COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA**

**A Comissão de Educação e Cultura, pela unanimidade de seus membros, adota, com relação à Desvinculação dos recursos da Educação, pleiteada pelos senhores Governadores, a seguinte posição:**

1. A vinculação de recursos à educação faz parte de uma longa trajetória de lutas da sociedade brasileira. Embora prevista em textos legais e constitucionais, foi efetivamente a partir da década de 70, com a chamada Emenda Calmon, que o país passou a investir de forma significativa na educação pública, especialmente na educação básica, que atinge a maioria da população.
2. A Constituição de 1988 avançou nessas conquistas e ampliou o limite antes estabelecido pela Lei Calmon, vinculando 18% da receita líquida de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino na esfera federal e 25% nos Estados e Municípios.
3. A Emenda Constitucional n.º 14 de 1996 que criou o FUNDEF deu um gigantesco passo à frente, ao estabelecer a sub-vinculação de 60% dos recursos constitucionais para investimentos no ensino fundamental. Ademais, a forma como foi feita essa vinculação estimulou estados e municípios a ampliar a oferta de ensino, bem como estancou distorções que se verificavam anteriormente na aplicação desses recursos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, inibiu, de vez, a possibilidade de contrações desnecessárias de pessoal.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado **VIRGÍLIO GUIMARÃES**  
Relator da Comissão Especial da Reforma Tributária  
Câmara dos Deputados  
NESTA



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

4. Os avanços de oferta do ensino público se devem, sem sombra de dúvida, a esse tipo de medidas. Embora a educação devesse ser um investimento consciente por parte de todos os governantes, seu retorno político não é tão imediato quanto outras formas de gasto. Por outro lado, o gasto público em educação, no Brasil, ainda é significativamente inferior ao da maioria de países de nível de desenvolvimento semelhante. Ao passo que a maioria dos países gasta entre 5 e 7% do seu PIB com educação pública, o Brasil gasta menos de 4%, sendo que menos da metade desses recursos se destina aos alunos do ensino básico.
5. A desvinculação de parte dos recursos federais tem trazido repercussões altamente nocivas à educação brasileira. Com a desvinculação, a base de cálculo do percentual previsto na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, 18%, caiu, em 2003, de R\$ 64 bilhões para R\$ 42 bilhões. Desse modo, a União deixará de gastar R\$ 4 bilhões com Educação, somente neste ano. Além disso, uma análise do perfil de gastos do Ministério da Educação, desde 1997, revela uma brutal diminuição nos gastos federais absolutos e relativos com educação básica. Em 2002 os gastos do MEC nas subfunções voltadas para o ensino básico (Ensino Fundamental, Ensino Profissional e Médio, Educação de Jovens e Adultos e Educação Infantil) representaram apenas 18% da despesa total.
6. É de conhecimento público que o Governo Federal não vem gastando, nos últimos anos, sequer o que é previsto na Constituição e na Lei do FUNDEF, mesmo levando-se em conta o contingenciamento. Entre 1998 e 2002, a União deixou de gastar R\$ 9 bilhões por conta da não observância do cálculo previsto em lei do valor mínimo anual por aluno do FUNDEF. Isso leva a déficit anual médio de R\$ 1.8 bilhão por exercício.
7. Liberar Estados e Municípios de despesas com educação para que possam investir em outros setores não traz contribuição à prioridade maior, que é o controle dos gastos públicos, do nível de endividamento ou da inflação. No nível federal, o contingenciamento afeta sobretudo as Universidades Federais, que matriculam menos de 500 mil alunos. Reduzir gastos educacionais dos Estados e Municípios significaria condenar mais de 35 milhões de crianças e jovens a uma educação de qualidade ainda pior do que a que hoje é oferecida.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

8. De um ponto de vista macro-econômico ou conjuntural pode fazer sentido desvincular – até totalmente – recursos para educação ou para quaisquer outros fins. De um ponto de vista histórico e político, no entanto, essa desvinculação só tem uma conseqüência inevitável: destruir o pouco que se conseguiu avançar na educação pública brasileira.

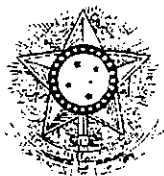
Mesa da Comissão

Presidente: Deputado **GASTÃO VIEIRA (PMDB/MA)**  
Primeiro Vice-Presidente: Deputado **JONIVAL LUCAS JÚNIOR (PMDB/BA)**  
Segunda Vice-Presidente: Deputada **PROFESSORA RAQUEL TEIXEIRA (PSDB/GO)**  
Terceiro Vice-Presidente: Deputado **LOBBE NETO (PSDB/SP)**

Membros

Deputada **ALICE PORTUGAL (PCDOB/BA)**  
Deputado **ANTÔNIO CARLOS BIFFI (PT/MS)**  
Deputado **ATHOS AVELINO (PPS/MG)**  
Deputado **ÁTILA LIRA (PSDB/PI)**  
Deputado **BONIFÁCIO DE ANDRADA (PSDB/MG)**  
Deputado **CARLOS ABICALIL (PT/MT)**  
Deputado **CARLOS NADER (PFL/RJ)**  
Deputado **CARLOS SOUZA (PL/AM)**  
Deputada **CELCITA PINHEIRO (PFL/MT)**  
Deputado **CÉSAR BANDEIRA (PFL/MA)**  
Deputado **CHICO ALENCAR (PT/RJ)**  
Deputado **CLÓVIS FECURY (PFL/MA)**  
Deputado **COLOMBO (PT/PA)**  
Deputado **COSTA FERREIRA (PFL/MA)**  
Deputado **DELEY (PV/RJ)**  
Deputado **DR. FRANCISCO GONÇALVES (PTB/MG)**  
Deputado **EDUARDO BARBOSA (PSDB/MG)**  
Deputado **EDUARDO SEABRA (PTB/AP)**  
Deputada **FÁTIMA BEZERRA (PT/RN)**  
Deputado **GILMAR MACHADO (PT/MG)**  
Deputado **HENRIQUE AFONSO (PT/AC)**  
Deputado **HUMBERTO MICHILES (PL/AM)**  
Deputada **IARA BERNARDI (PT/SP)**  
Deputado **IVAN VALENTE (PT/SP)**  
Deputado **JADER BARBALHO (PMDB/PA)**  
Deputada **JANETE CAPIBERIBE (PSB/AP)**





CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA**

Deputado **JOÃO CASTELO (PSDB/MA)**  
Deputado **JOÃO MATOS (PMDB/SC)**  
Deputada **MARINHA RAUPP (PMDB/RO)**  
Deputada **KELLY MORAES (PTB/RS)**  
Deputado **LINDBERG FARIAS (PT/RJ)**  
Deputado **LUCIANO LEITOA (PDT/MA)**  
Deputado **LUIZ BITTENCOURT (PMDB/GO)**  
Deputado **MARCIO REINALDO MOREIRA (PPB/MG)**  
Deputada **MARIA DO ROSÁRIO (PT/RS)**  
Deputada **MARIANGELA DUARTE (PT/SP)**  
Deputado **MAURÍCIO QUINTELLA LESSA (PSB/AL)**  
Deputado **MILTON MONTI (PL/SP)**  
Deputada **MIRIAM REID (PSB/RJ)**  
Deputado **MURILO ZAUIH (PFL/MS)**  
Deputada **NEYDE APARECIDA (PT/GO)**  
Deputado **OSMAR SERRAGLIO (PMDB/PR)**  
Deputado **OSVALDO BIOLCHI (PMDB/RS)**  
Deputado **OSVALDO COELHO (PFL/PE)**  
Deputado **PAULO KOBAYASHI (PSDB/SP)**  
Deputado **PAULO LIMA (PMDB/SP)**  
Deputado **PAULO MARINHO (PFL/MA)**  
Deputado **PAULO RUBEM SANTIAGO (PT/PE)**  
Deputado **RAFAEL GUERRA (PSDB/MG)**  
Deputado **RENATO COZZOLINO (PSC/RJ)**  
Deputado **ROGÉRIO TEÓFILO (PFL/AL)**  
Deputada **SELMA SCHONS (PT/PR)**  
Deputado **SEVERIANO ALVES (PDT/BA)**  
Deputada **SUELY CAMPOS (PFL/RR)**  
Deputada **THELMA DE OLIVEIRA (PSDB/MT)**  
Deputado **VALDENOR GUEDES (PPB/AP)**  
Deputado **ZÉ LIMA (PPB/PA)**

## CARTA DA EDUCAÇÃO

As entidades signatárias deste documento, reunidas em Brasília, na Câmara dos Deputados, no dia 23 de julho de 2003 para promover debate público sobre os recursos para a educação, na oportunidade da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição que altera o Sistema Tributário Nacional, dirigem-se

aos Chefes do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, federal, estadual e municipal, para expressar a confiança no seu empenho em garantir, nesta Reforma, os meios financeiros indispensáveis para que o dever do Estado para com a educação possa ser cumprido com equidade e qualidade para todos;

às organizações governamentais e não governamentais que atuam no campo da educação, para instar a que se engajem na defesa dos recursos financeiros necessários para que o direito à educação, afirmado no âmbito jurídico e que vem se convertendo em realidade prática, não perca a condição de tornar-se efetivo para todos;

aos meios de comunicação social, para que esclareçam à sociedade as relações entre as mudanças propostas para a Reforma Tributária e os recursos para a Educação nacional

e, em particular,

aos 53 milhões de crianças, jovens e adultos que freqüentam a escola pública buscando nela a educação constitutiva de seu projeto de vida e a condição de sua cidadania, para dizer-lhes que, se este momento é de risco, é, também, de grandes possibilidades de construir melhores condições para que sua escola seja boa e bonita, ensine muito e bem e para que nela eles possam aprender mais e melhor do que hoje.

Essas mesmas entidades expressam a plena concordância com a necessidade e a urgência de uma reforma tributária no País e afirmam a necessidade de um amplo debate que contribua para a definição do sistema tributário capaz de construir uma nação mais justa, menos desigual, à altura dos grandes desafios deste início do século XXI.



Entendem, também, que uma reforma tributária implica, necessariamente, a opção política por prioridades governamentais e, portanto, que as medidas propostas são fundamentadas em posições éticas, com conseqüências a médio e longo prazo, na organização social, no desenvolvimento do país e na garantia dos direitos fundamentais de seus cidadãos.

Não obstante, percebem que a educação corre sério risco de sofrer grandes perdas, com a redução dos recursos que constituem a base de cálculo dos percentuais vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Graças à vinculação, o Brasil produziu enormes avanços educacionais. Antes da Emenda Calmon, no início da década de 70, do século passado, 36% da população adulta brasileira era analfabeta. Hoje são 13%. Em 1973, apenas 70% das crianças entre 7 e 14 anos estavam na escola; hoje são 97%. Em 1974, havia 19,6 milhões de alunos no então ensino de 1º grau. Hoje existem 35 milhões no ensino fundamental. No ensino de 2º grau, de 1,7 milhões passamos a 10 milhões no ensino médio, no ano passado. E no ensino superior, a matrícula evoluiu de 937 mil alunos em 1974 para 3,2 milhões em 2002. Em 1976, 57% dos professores da 1ª à 4ª séries e 36% da 5ª à 8ª séries do então ensino de 1º grau eram habilitados. Hoje, os percentuais de habilitação no ensino fundamental são, respectivamente de 49 e 51.

Apesar desses avanços, a educação brasileira apresenta problemas enormes, ainda na democratização mas sobretudo na qualidade, que devem ser resolvidos no prazo mais curto possível para que os alunos que concluem os respectivos níveis de ensino e deixam a escola não fiquem prejudicados no seu direito à educação, na vida social e nas condições de inserção no mundo do trabalho.

Além disso, a demanda por educação vem crescendo em todos os níveis e modalidades de ensino, tanto pelo desejo das famílias e dos próprios estudantes, quanto pelas exigências de mais conhecimento e competências num mundo competitivo e globalizado. Diante dessa premente realidade cotidiana, os sistemas de ensino são instados a dar resposta imediata. O Ministério Público, atento aos direitos dos cidadãos, vem atuando afirmativamente no sentido de assegurar que o direito à educação seja cumprido, não apenas pelo acesso à escola mas pela aprendizagem efetiva, inclusive com a garantia dos programas complementares, como o transporte escolar, que já começa a ser entendido como direito do aluno da zona rural.

Trata-se, portanto, de ampliar os investimentos na educação, com vem sendo defendido pela agenda prioritária das entidades educacionais, a qual inclui, entre outros itens, a derrubada dos vetos ao PNE, especialmente a elevação dos recursos públicos para a educação ao patamar de 7% do PIB, o cumprimento do valor mínimo por aluno do FUNDEF, a definição do custo aluno/qualidade, atendimento da educação infantil e a progressiva obrigatoriedade do ensino médio.



Nesse sentido, estas entidades rejeitam a adoção de qualquer mecanismo que venha a reduzir a base de cálculo sobre a qual incidem as vinculações constitucionais para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal) bem como propõem a inclusão de contribuições sociais naquela base.

Com as seguintes palavras de João Calmon pronunciadas em 1977, revive-se a significação deste momento: "Há numerosas metas importantes neste País, mas está chegando a hora de o Brasil proclamar, em todas as oportunidades, que a meta mais importante, realmente, é a da Educação" (Projeto Educação, Senado Federal, 1978).

Brasília, 23 de julho de 2003.

ABRUEM – Associação Brasileira de Universidades Estaduais

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior

CNDE – Campanha Nacional pelo Direito à Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

Pau no Pau, em 15/7/03 - Dep. Federal PT-PE  
CEG - Conselho Est. de Educação - PR - Shirley Orsico  
Jobse Neto - Dep. Federal - PSDB - SP





Câmara dos Deputados

## MANIFESTO DOS 10

*Muito já se falou em Educação.*

*A hora é de fazer!*

Somos jovens deputados e entendemos que muito se tem falado sobre educação, mas agora a hora é de fazer. Estamos convencidos de que isto é possível.

Dominados pela idéia de que as necessidades da educação estão no mesmo patamar das necessidades econômicas e de defesa nacional, não aceitamos que, em pleno século XXI, a cidadania brasileira esteja tão longe de ser alcançada. São milhões de crianças fora da escola ou matriculadas na escola fora da idade própria. Temos 47 milhões de brasileiros subescolarizados, dos quais 15 milhões são analfabetos. A educação infantil e o ensino médio ainda são privilégios de poucos.

Essa situação tem uma história de superestimação das questões econômicas em relação aos problemas sociais e o jogo de empurra entre província e Império e, após a República, poder federal e poder estadual e / ou municipal.

Não conhecemos país nenhum em que proporcionalmente se despenda tão pouco com educação, como o Brasil.

Para enfrentar esse desafio que há séculos nos afronta, é dever assumir de vez a educação como prioridade de fato e não apenas nos discursos. Compartilhamos da idéia de que *“a educação é cara porque caros são os seus objetivos”*.

Precisamos superar esse atraso secular. É preciso começar a tratar com seriedade os problemas da educação, ganhando condições de resolvê-los efetivamente.

Temos pela frente grandes desafios: convencer a todos de que a educação é direito fundamental e que sem educação não há humanidade; garantir a universalização do ensino fundamental de qualidade e avançarmos para a universalização da educação infantil e do ensino médio, garantindo aprendizagens para todos nas escolas brasileiras e ampliar as vagas nas universidades, promovendo a democratização do acesso.

O primeiro desses desafios é promover o direito à educação, elevando-o ao mesmo patamar do direito à vida. Diferentemente do filhote animal, o filhote humano ao nascer não dispõe de um arsenal de instintos, dependendo da educação para a sobrevivência. Também na escola podem se realizar aprendizagens fundamentais das regras de convivência, noções de certo e errado, entendimento do mundo e de si mesmo.

Tudo nos leva a defender a educação como direito.



Como consequência dessa compreensão da educação como direito é que se coloca o segundo grande desafio ainda posto para o Brasil, que é a erradicação do analfabetismo. E grifamos que este desafio ainda está posto porque muitos países fizeram isto nos séculos XIX e XX. No Brasil, embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido, nas Disposições Transitórias, o prazo de dez anos para o cumprimento dessa meta os governos vinham adiando a providência.

O resgate desta dívida social tem como marco a implementação, pelo Ministério da Educação, neste ano de 2003, do Programa Brasil Alfabetizado, Brasil Livre, mobilizando todos os segmentos sociais, num mutirão nacional, sinalizando um compromisso do governo e da sociedade com a educação.

Isto ainda representa muito pouco frente às necessidades de educação, razão por que nós, que integramos a bancada dos dez parlamentares mais jovens da Câmara dos Deputados, reunidos no dia 10 de julho, decidimos por unanimidade criar uma Frente que contribua para a construção de um Pacto Nacional pela Educação, agregando os patriotas de todos os partidos na vanguarda desse movimento visando a que o governo priorize a educação, valorize e forme adequadamente os professores; formule políticas de Estado que resistam ao tempo e às mudanças de governo, para a sua consolidação e alcance das metas de médio e longo prazo; que os professores cumpram a sua missão de ensinar, garantindo de fato aprendizagem para todos os alunos, sendo freqüentes às aulas, pontuais, criativos e comprometidos com o bem-estar dos alunos na escola e com a busca da qualidade da educação; que os alunos sejam responsáveis, cumprindo horários, tarefas com esmero e dedicação aos estudos; que os pais se comprometam com a educação dos seus filhos, matriculando-os na idade própria, fazendo-os cumprir com os deveres, freqüentar a escola regularmente, cumprir horários e apreciar o conhecimento; que os empresários estimulem os seus empregados para o estudo, promovam a educação nas mais diversas formas, promovam a educação profissional para os trabalhadores; que os trabalhadores, reunidos nos sindicatos, participem do esforço de mobilizar a todos pela promoção da educação, para a formação continuada; que os pesquisadores se voltem para a investigação no campo da educação; os artistas sensibilizem crianças, jovens e professores para o entendimento mais amplo da educação.

E assim, possam lutar pela elevação da educação na hierarquia das questões nacionais; pela elevação do percentual do PIB no investimento para a educação para superar nossos déficits educacionais nos diferentes níveis e atingir o custo aluno de qualidade; para estabelecer metas, prazos e lutar pelos recursos suficientes para a solução definitiva dos problemas educacionais; para lutar pela crescente ampliação da aplicação dos recursos orçamentários dos entes federativos ( União, Estados e Municípios) no setor educacional; lutar pelo cumprimento da Lei do FUNDEF e pela criação do FUNDEB.



Câmara dos Deputados

Sugerimos que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a 1ª Conferência Nacional de Educação do Ministério da Educação e da Câmara dos Deputados se constituam nos instrumentos fundamentais para celebração desse Pacto pela Educação.

E o Parlamento brasileiro será fiel e cumprirá a sua missão, que é garantir a todos os brasileiros e brasileiras o direito à educação.

Brasília, 23 de Julho de 2003.

Antônio Carlos Magalhães Neto - PFL/BA

Davi Alcolumbre - PDT/AP

Fábio Souto - PFL/BA

Júnior Betão - PPS/AC

Leandro Vilela - PMDB/GO

Leonardo Picciani - PMDB/RJ

Luciano Leitoa - PDT/MA

Marcelo Guimarães Filho - PFL/BA

Odair José da Cunha - PT/MG

Reginaldo Lopes - PT/MG

**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA**

**PROPOSTA ALTERNATIVA PARA A FLEXIBILIZAÇÃO DA RECEITA  
ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL E MUNICIPAL**

**AUTOR: Deputado GASTÃO VIEIRA  
PMDB-MA**

Art. Ficam acrescentados os seguintes artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 90. No período de 2004 a 2007, para os fins previstos na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e observado o disposto na Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001, o cálculo da Receita Líquida Real excluirá da receita realizada o disposto no inciso II do art. 77 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ Parágrafo único. Os valores deduzidos serão incorporados ao saldo devedor do contrato de refinanciamento celebrado ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, incidindo sobre eles os encargos financeiros pactuados.

Art. 91. Lei dos Estados e do Distrito Federal poderá, para o período de 2004 a 2007, desvincular de órgão, fundo ou despesa, até vinte por cento de sua receita de tributos já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

§ Parágrafo único. O disposto no "caput" não reduzirá a base de cálculo:

- a) das transferências a Municípios, na forma dos artigos 158, II, III e IV; e 159. § 3º, da Constituição;
- b) dos recursos destinados a despesas vinculadas a ações e serviços de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino;
- c) do serviço da dívida renegociada ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, observado o disposto no art. 90 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

### **JUSTIFICAÇÃO**

O presente artigo visa garantir maior flexibilidade no gerenciamento de recursos estaduais ao longo dos próximos quatro anos. Para tanto, a base de cálculo do serviço da dívida refinanciada junto à União será reduzida em 12%, referente à vinculação constitucional às ações e serviços de saúde. Neste período de transição, os Estados poderão fazer os ajustes necessários para se adaptarem ao novo regime tributário nacional.

Garante-se ainda a integridade dos recursos destinados à saúde e à educação, condição indispensável para a melhoria dos indicadores sociais do país.

Do ponto de vista da União, haverá tão somente a postergação do pagamento do serviço da dívida refinanciada que será liquidada ao longo da vigência dos contratos de refinanciamento. Ademais, a desvinculação temporária de recursos permitirá a retomada dos investimentos estaduais, sobretudo em infra-estrutura, contribuindo para o crescimento da atividade econômica e por conseguinte da arrecadação, que continuará sendo base de cálculo para o pagamento do serviço da dívida.



**PROPOSTA ALTERNATIVA PARA A FLEXIBILIZAÇÃO DA RECEITA  
ORÇAMENTÁRIA ESTADUAL E MUNICIPAL**

**AUTOR: Deputado GASTÃO VIEIRA  
PMDB-MA**

Art. Ficam acrescentados os seguintes artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 90. Lei dos Estados e do Distrito Federal poderá, para o período de 2004 a 2007, desvincular de órgão, fundo ou despesa, até vinte por cento de sua receita líquida de tributos já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

§ 1º Para o cálculo da parcela disposta no "caput", deverá ser considerada como receita líquida, o valor total dos tributos arrecadados, descontado valor das transferências a municípios, na forma dos artigos 158, II, III e IV; e 159. § 3º, da Constituição, e a destinação de recursos para as ações e serviços de saúde e para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 2º Para o cálculo das obrigações previstas nas Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, durante o período previsto no "caput", deverá ser excluído da base de cálculo os recursos destinados às ações e serviços de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 3º Os valores deduzidos na forma do parágrafo anterior serão incorporados ao saldo devedor do contrato de refinanciamento celebrado ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, incidindo sobre eles os encargos financeiros pactuados

**JUSTIFICAÇÃO**

O presente artigo visa garantir maior flexibilidade no gerenciamento de recursos estaduais ao longo dos próximos quatro anos. Neste período de transição, os Estados poderão fazer os ajustes necessários para se adaptarem ao novo regime tributário nacional.

Garante-se ainda a integridade dos recursos destinados à saúde e à educação, condição indispensável para a melhoria dos indicadores sociais do país.

Do ponto de vista da União, haverá tão somente a postergação do pagamento do serviço da dívida refinanciada que será liquidada ao longo da vigência dos contratos de refinanciamento. Ademais, a desvinculação temporária de recursos permitirá a retomada dos investimentos estaduais, sobretudo em infra-estrutura, contribuindo para o crescimento da atividade econômica e por conseguinte da arrecadação, que continuará sendo base de cálculo para o pagamento do serviço da dívida.

## NACIONAL PREVIDÊNCIA

# Planalto quer mudar relatório tributário

*Principal polêmica é a redução de recursos destinados a educação e saúde*

**3** RASÍLIA – Insatisfeito com o último relatório preliminar do deputado Virgílio Guimarães (PT-MG) sobre a reforma tributária, o Planalto já pressiona o relator para eliminar mudanças que constam do texto. O que mais irritou o governo foi a proposta que reduz os recursos orçamentários destinados à educação e à saúde. Com protestos da Frente Parlamentar da Educação, que reúne cerca de cem deputados de todos partidos, entidades ligadas ao setor e líderes aliados e de oposição – que já se preparam para obstruir a votação da proposta na comissão especial –, o próprio governo decidiu agir.

“Se o governo não eliminar estes absurdos que não estavam na proposta original, vai sofrer uma derrota humilhante no plenário”, disse o presidente da comissão de Educação e Cultura da Câmara, Gastão Vieira (PMDB-MA), que já acertou com a liderança de seu partido a obstrução para forçar a mudança. A Constitui-

ção determina que 13% dos recursos orçamentários dos Estados devem ser investidos em educação, mas o relator propôs uma mudança na fórmula do cálculo deste percentual o que, na prática, reduz o montante destinado à área.

Em vez de aplicar os 13% sobre a receita bruta do Estado, ele sugere que, antes, seja descontado o percentual pactuado com a área econômica federal que deve ser transferido ao Tesouro a título de pagamento das dívidas dos governadores para com a União. “O PT, com toda a sua trajetória de lutas sociais, propõe que a dívida seja muito mais importante

que a educação ou a saúde. Isto é negar a própria história”, protesta Vieira. Na quinta-feira, ele reuniu na comissão secretários estaduais e municipais de educação, conselhos de reitores e dirigentes da Associação Nacional dos Docentes.

Ao final dos debates, todos assinaram uma nota de repúdio contra qualquer fórmula que diminua os recursos para o setor. O vice-líder governista na Câ-

mara, Professor Luizinho (PT-SP), garante que este ponto do relatório não foi objeto de nenhuma discussão entre o relator e o governo e que, por isso mesmo, não está fechado. “Isto não tem nada a ver com o governo e duvido que passe na bancada do PT. Em minha opinião, ainda que os governadores insistam nisto, será muito difícil aprovar uma medida dessas no Congresso.”

Luizinho insiste em que o texto apresentado esta semana é apenas uma versão preliminar, que só agora será examinada em detalhes pelo governo. “Nós não vamos bancar

uma coisa dessas. Se os governadores quiserem insistir nisto, eles que banquem.”

Em Palmas, o ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, afirmou que o governo espera aprovar até outubro a reforma tributária, por causa da exigência do princípio da noventena, pelo qual uma medida tributária, como a mudança de alíquota da CPMF, só pode ser aplicada 90 dias após sua aprovação.

**D**EPUTADO  
PREVÊ  
'DERROTA  
HUMILHANTE'

# PANORAMA POLÍTICO



ILIMAR FRANCO (interino) • de Brasília

## Ameaça ao social

• Os conflitos na reforma tributária já são maiores do que aqueles que o governo Lula imaginava quando decidiu enviá-la ao Congresso. O entendimento com os governadores está próximo do impasse. Eles reivindicam 25% da arrecadação da CPMF. Na Câmara há uma rebelião por causa da desvinculação de 20% das receitas estaduais, que reduzirá as verbas para a saúde e a educação.

Sem condições políticas para formular uma proposta com um mínimo de apoio, o relator da reforma, Virgílio Guimarães (PT-MG), apresentou um relatório preliminar na semana passada. Mas sua proposta não foi bem recebida pelas bancadas da saúde, que reúne cerca de 200 deputados, e da educação, que congrega 80 deputados.

O presidente da Comissão de Educação, Gastão Vieira (PMDB-MA), diz que participam da resistência a Confederação dos Trabalhadores em Educação e secretários estaduais e municipais de educação. Com ironia, Gastão critica o relator petista dizendo que ele tinha duas maneiras de conseguir mais recursos livres para o governo federal. Uma, reduzindo as verbas para saúde e educação; outra, diminuindo o valor nominal do pagamento das dívidas dos estados consolidada pela União.

— O relator, ao invés de preservar a educação e a saúde, deu prioridade ao pagamento da dívida para a União — critica Gastão.

A presidente da Comissão de Seguridade, Ângela Guadagnin (PT-SP), também faz crítica contundente à propos-

ta do relator e anuncia que no próximo dia 5 de agosto, Dia Nacional da Saúde, serão realizadas manifestações de protesto contra a desvinculação em todo o país. A petista explica que Virgílio manteve os percentuais de investimentos dos estados em educação, de 25%, e na saúde, de 12%, mas vai tirar recursos das duas áreas ao reduzir a base de cálculo, excluindo do montante a ser distribuído o percentual destinado ao pagamento da dívida com a União.

— O relator está propondo um absurdo. Quem vai perder são os mais pobres, os que precisam do atendimento do SUS e são assistidos pela saúde pública — acusa Guadagnin.

O mais impressionante, neste debate da desvinculação de receitas, é o silêncio dos parlamentares governistas que fazem oposição à proposta de reforma da Previdência dos servidores públicos. Diligentes e ruidosos quando se trata de defender direitos de milhares de pessoas, que recebem salários acima da média da população, eles até agora têm feito um silêncio, eloquente, sobre um tema que envolve a vida de milhões de brasileiros.

## O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

### Orçamento da União

Luiz Fenelon P. Barbosa

Quando nos referimos a financiamento, de maneira geral, estamos querendo referir à ação de dotar determinado projeto ou atividade de recursos financeiros que possibilitem sua execução.

Em nossa sociedade todos os produtos e serviços têm um custo e um preço. O custo, corresponde aos preços dos produtos, serviços intermediários e outros gastos que entram na composição do produto final, incluindo os salários, os insumos e a amortização dos investimentos. O preço final do produto corresponde à soma dos custos mais o lucro bruto. Parte deste lucro bruto corresponde aos impostos e contribuições. É uma espécie de excedente financeiro apropriado pelo governo. Para o empresário, é um custo. Mas, para o governo, o imposto pode vir a ser um investimento ou uma restituição à população como prestações sociais de diversos tipos ou subsídio ao capital, inclusive pagamento de juros e amortizações de dívidas, derivados de supostos investimentos pretéritos.

O financiamento da educação, que nos interessa no momento, corresponde à arrecadação de recursos públicos, por meio de tributos cobrados pelo governo e restituídos à população nas atividades consideradas como educação pública.

Quando falamos em “educação pública e gratuita”, na verdade estamos nos referindo aos serviços e atividades educativas que são pagos pelos recursos provenientes da cobrança de distintos tipos de tributos.

A distribuição das competências na área da Educação Pública, entre a União, os Estados e Distrito Federal e Municípios, e a forma como deve ser realizada a distribuição dos recursos para a educação está determinada pela **Constituição Brasileira**.

Em seu **art. 211**, a Constituição Federal responsabiliza a União pelo Sistema de Ensino Federal, inclusive a Universidades, Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais, e lhe atribui o papel de coordenação geral do sistema de ensino nacional, no que diz respeito ao padrão de qualidade e garantia de oportunidades equitativas, por meio de assistência técnica e financeira. Aos Municípios atribui a prioridade pelo ensino fundamental e educação infantil e aos Estados e Distrito Federal o ensino fundamental e médio.<sup>1</sup>

O **art. 212** determina que a União aplicará, no mínimo, dezoito por cento de seus impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Para os Estados, Distrito Federal e Municípios, determina que aplicarão, no mínimo, vinte e cinco por cento dos impostos arrecadados para o mesmo objetivo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> **Art. 211** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1o A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, 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.

§ 2o Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3o Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4o Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

<sup>2</sup> **Art. 212** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1o A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2o Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

É necessário aclarar que a arrecadação dos tributos pelo estado é formada pelos impostos, as taxas e contribuições e que, a distribuição constitucional, referida no art. 212, trata somente de percentuais dos impostos.

As contribuições são instituídas para fins específicos. Para a educação, “a *contribuição social do salário-educação*” é uma fonte adicional de financiamento, vinculada ao ensino fundamental público.

No entanto, desde 22 de março de 2000, a **Emenda Constitucional nº 27**<sup>3</sup> desvincula dos objetivos previstos inicialmente, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais. É a chamada Desvinculação de Receitas da União – a DRU.

Para 2003, o Orçamento da União prevê que R\$18 bilhões serão destinados ao Ministério da Educação.

A previsão da arrecadação dos impostos União, em 2003 é de um montante de R\$108,156 bilhões<sup>4</sup>. Como destes recursos, R\$43,742 bilhões são parte de impostos que devem ser transferidos a estados e municípios, sobram R\$64,414 bilhões. Deste total, são desvinculados R\$21,631 bilhões, correspondentes à DRU, destinando 20% deste orçamento para outros objetivos que não os originais.

Sobram então R\$42,783 bilhões para calcular os 18% dos impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, o que dá como resultado R\$7,701 bilhões.

Se os 18% da receita de impostos, correspondentes aos recursos destinados à *manutenção e desenvolvimento do ensino* (fonte 112) fossem calculados tomando como base os R\$64,414, teríamos como resultado R\$11,594 bilhões, o que incrementaria os recursos da educação em R\$3,893 bilhões.

Além destes recursos, como fontes vinculadas à educação, temos os recursos da contribuição do salário-educação, de R\$1,236 bilhão.

A soma dos recursos derivados do percentual constitucional (fonte 112) e da *contribuição do salário-educação* (fonte 113), de R\$1,236 bilhões, corresponde a R\$8,938 bilhões.

A este último valor, adicionam-se R\$3,831 bilhões provenientes do Tesouro Nacional, R\$3,945 da Seguridade Social e R\$1 bilhão e 324 milhões provenientes de Recursos Diretamente Arrecadados e Operações de Créditos, chegando assim a R\$18,037 bilhões que é o orçamento total autorizado para o Ministério da Educação em 2003.

Examinando o orçamento do Ministério da Educação, pela ótica da despesa, verificamos que as mesmas podem ser divididas pelas seguintes subfunções, que são agrupamentos de ações de natureza similar.

---

§ 3o A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4o Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5o O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

<sup>3</sup> **Emenda Constitucional nº. 27**

“Art.1º É incluído no art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.”

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153 § 5º, 157, I; 158, I e II; e 159, I a e b, e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste, e Centro-Oeste a que se refere o art. 159, I, c, da Constituição.”

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput* deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, §5º da Constituição.”

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

<sup>4</sup> Impostos de importação e exportação, Imposto territorial rural, Impostos sobre produtos Industrializados, Imposto sobre operações financeiras.

<b>MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO ORÇAMENTO DE 2003</b>	
<b>SUBFUNÇÕES</b>	<b>VALOR AUTORIZADO</b>
Ensino Superior	7.387
Ensino Fundamental	1.776
Ensino Profissional	719
Ensino Médio	206
Educação Especial	42
Educação Infantil	46
Educação de Jovens e Adultos	442
<b>Subtotal</b>	<b>10.618</b>
Previdência do regime Estatutário	2.919
Assistência à Criança e ao Adolescente	1.848
Alimentação e Nutrição	1.043
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	315
<b>Subtotal</b>	<b>6.125</b>
Serviço da dívida Externa	530
Outros	764
<b>Subtotal</b>	<b>1.294</b>
<b>TOTAL</b>	<b>18.037</b>

Como podemos ver no quadro acima, as subfunções diretamente vinculadas à educação são as sete primeiras, com um orçamento correspondente a R\$10,618 bilhões e, a 58,9% do orçamento total do Ministério. As outras não são diretamente vinculadas à educação.

A avaliação do valor total das despesas com a educação no Brasil dependerá dos parâmetros adotados e do grau de detalhamento a que se queira chegar.

Assim por exemplo, podemos considerar somente aquelas estritamente vinculadas com a função educação; ou agregar as despesas realizadas pelos Municípios, Estados e Distrito Federal. Pelo caráter limitado deste trabalho, foram examinadas de forma extremamente sintética, a partir do orçamento federal, somente as despesas do Ministério da Educação.

Observação: Existe no Congresso Nacional um serviço de Consultoria especializado sobre o Orçamento Federal da União (Consultoria de Orçamento Finanças e Controle da Câmara dos Deputados – COFF), destinado a atender a Comissão Mista de Orçamento e aos parlamentares em geral. Por meio do site: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br), esta Consultoria coloca a disposição do público externo uma base de dados da execução orçamentária da União, além de abundantes informações, documentos, estudos, etc.

Dentre os textos e Notas Técnicas disponibilizadas pela Consultoria, utilizamos como fonte para nossa consulta, principalmente o *ESTUDO Nº 10 /2003; ORÇAMENTO FEDERAL PARA A EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 2000 A 2003*, de autoria da Consultora Raquel Dolabela Vasconcelos.

Brasília, 30 de julho de 2003.



Campanha NACIONAL  
pelo DIREITO à  
EDUCAÇÃO

Folha de São Paulo – 04 de agosto de 2003

# Parecer determina aumento de verba de fundo da educação

DA REPORTAGEM LOCAL

Criada há quatro anos, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação obteve no final do mês passado o apoio do procurador-geral da República, Cláudio Fonteles, para pressionar o governo a elevar os gastos com a área.

Em reunião em Brasília com representantes da entidade, o procurador-geral se comprometeu a enviar pareceres a dois ministérios (da Fazenda e do Planejamento) para tentar garantir o aumento da verba destinada pela União à educação. Na sexta-feira da semana passada, o procurador-geral já enviou os ofícios à Fazenda e ao Planejamento.

A Campanha exige que o governo federal eleve os repasses do Fundef — fundo criado em 1996 para melhorar o ensino fundamental no país. A lei estabelece que Estados e municípios têm de repassar recursos para um fundo único, o Fundef, que depois são redistribuídos de acordo com o número de alunos matriculados.

Pela lei, existe um valor mínimo de repasse, que tem de ser completado pela União se não for atingido. Acontece que é a União que fixa esse valor. Em razão do ajuste fiscal, esse mínimo tem sido muito menor do que deveria.

Em maio, o Ministério da Edu-

cação fez estudo que avaliou que é possível elevar o repasse para R\$ 500 a R\$ 525, com base em recursos já existentes no Orçamento.

Um dos ofícios do procurador-geral, para o Ministério da Fazenda, é justamente para obter a autorização de utilizar esse dinheiro. Hoje, os repasses são de R\$ 446 (1ª à 4ª série) e de R\$ 468 (5ª à 8ª). Se fosse cumprido o cálculo legal, os valores seriam de cerca de R\$ 800, segundo a coordenadora-geral da Campanha, Denise Carreira.

O outro ofício encaminhado pelo procurador-geral, para o Planejamento, tem o objetivo de tentar garantir mais recursos para o Fundef no Orçamento de 2004, sem retirar verbas da educação.

Além dessas iniciativas, a Campanha também quer que Ministério da Educação passe a incluir jovens e adultos no total de matrículas contabilizado para os repasses do Fundef. Atualmente, eles não fazem parte do cálculo.

De acordo com Denise Carreira, municípios têm abandonado programas específicos para jovens e adultos por não receberem repasses do Fundef para essas áreas.

A Campanha reúne 120 organizações e busca influenciar políticas públicas na área da educação. A cada ano, define quatro prioridades. O cumprimento da lei do Fundef é um dos focos deste ano.

## COMITÊ DIRETIVO

Ação Educativa - SP

ActionAid - RJ

Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF) - PE

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca) - CE

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncmce)

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

Coordenação  
Ação Educativa

Rua General Jardim, 660

01223-010 - São Paulo, SP

Tel: (11) 3151 2333

campanha@acaoeducativa.org

www.campanhaeducacao.org.br



Campanha NACIONAL  
de DIREITO à  
EDUCAÇÃO

Folha de São Paulo – 04 de agosto de 2003

## Campanha também quer tirar vetos de FHC

DA REPORTAGEM LOCAL

Além da pressão pelo cumprimento da lei do Fundef, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação também tem realizado um intenso trabalho de convencimento no Congresso Nacional para tentar modificar o Plano Nacional de Educação.

O plano, que estabelece diretrizes para o sistema educacional do país pelos próximos dez anos, foi aprovado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em janeiro de 2001, com nove vetos. A coordenadora-geral da Campanha, Denise Carreira, afirma que os vetos de FHC tiraram todas as

fontes de financiamento, esvaziando o plano.

Agora, a entidade quer convencer os congressistas a derrubar os vetos do ex-presidente. Para isso, está realizando uma sondagem com os parlamentares para saber sua posição sobre o assunto, que será divulgada em seu site ([www.campanhaeducacao.org.br/](http://www.campanhaeducacao.org.br/)). Além disso, a Campanha fez uma pasta intitulada "Qual o tamanho do seu compromisso com a educação?", explicando aos congressistas a necessidade de derrubar os vetos.

A derrubada dos vetos é um dos quatro objetivos fixados pela Campanha para o ano de 2003.

### COMITÊ DIRETIVO

Ação Educativa - SP

ActionAid - RJ

Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF) - PE

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca) - CE

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Unicme)

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Unadime)

Coordenação  
Ação Educativa

Rua General Jardim, 660

01223-010 - São Paulo, SP

Tel: (11) 3151 2333

[campanha@acaeducativa.org](mailto:campanha@acaeducativa.org)

[www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br)