

Reformas educativas no Brasil na década de 90

Romualdo Portela de Oliveira (FEUSP)

A sociedade contemporânea passa por significativas modificações e diferentes vertentes teóricas procuram apreendê-las recorrendo a conceitos como "reestruturação produtiva", "globalização da economia" e "revolução informacional" entre outros. Uma unanimidade encontra-se no reconhecimento que a educação adquire uma nova função social, quer pelas conseqüências das modificações nos requerimentos de qualificação da força de trabalho, quer pela diminuição de importância dos Estados Nacionais, possibilitando a utopia do Sistema Mundial de Educação, já existindo iniciativas de aproximação educacional no contexto da Comunidade Européia e, mais timidamente, no MERCOSUL.

Da mesma forma, as questões em debate nas reformas educacionais empreendidas ao longo dos anos 90 são muito semelhantes. A agenda está mundializada. Procura-se incorporar, em nome da eficiência, os valores e procedimentos do mercado para o interior do sistema educativo. Vou me concentrar, ainda que brevemente, na tentativa de apreender a lógica das reformas educativas e sua interação com o contexto brasileiro nos anos 90.

Para facilitar a exposição parece-me útil partir de uma síntese. Entendo que tais reformas buscaram redimensionar a polaridade centralização/descentralização, vale dizer, ao mesmo tempo em que descentraliza-se a gestão e o financiamento, centraliza-se o processo de avaliação e controle do sistema. Este redimensionamento se dá em um contexto de acentuada expansão das oportunidades de escolarização da população em todos os níveis. (Cf. Mansano F°, Oliveira & Camargo, 1999)

No Brasil, no que diz respeito à descentralização, sua manifestação mais evidente é a Emenda Constitucional n° 14 (EC14/96), que estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, regulamentado pela Lei 9.424/96. Sua principal característica é permitir o “desembarque” da União do financiamento deste nível de ensino com recursos orçamentários, transferindo esta responsabilidade para Estados, Distrito Federal e Municípios.

O outro pólo do processo, a centralização da avaliação do sistema, manifesta-se pelo estabelecimento de exames padronizados para todos os níveis, tais como: Sistema de Avaliação do Ensino Básico - SAEB, Exame Nacional de Ensino Médio - ENEM, Exame Nacional de Cursos - ENC, conhecido como “Provão”, e outros processos avaliativos adotados em nível federal e seus similares estaduais. Ainda que com metodologias e objetivos distintos, que não vem ao caso discutir nos limites deste texto, do ponto de vista da gestão do sistema, eles pretendem ser o instrumento que propicia, ao centro do sistema, capacidade de “indução” de políticas. Esse redimensionamento faz com que quem define o que será examinado passe a deter poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional, sem ter que arcar com o ônus de eventuais insucessos na gestão direta.

Essas modificações ocorrem em um contexto no qual, tendencialmente, regulariza-se o fluxo no Ensino Fundamental, impulsionado de forma ambígua tanto por uma perspectiva democratizadora quanto por uma de economia de recursos. Isto fará com que, em breve, todos tenham oito anos de escolarização, mas não o acesso aos mesmos níveis de conhecimento. Muitos, nem a patamares mínimos. Elimina-se, assim, a exclusão do Ensino Fundamental, não a exclusão do acesso ao conhecimento. Modifica-se apenas a forma de explicitação dessa exclusão.

Paradoxalmente, essa universalização gera duas novas demandas populares por acesso à educação. Uma ao conhecimento, materializada na tendência de uma busca de padrões mínimos de qualidade e, outra por matrícula nos níveis posteriores de ensino, implodindo, ironicamente, a lógica de economia de recursos que originou as políticas de correção de fluxo.

A exposição está dividida em quatro partes, procurando analisar, respectivamente, a difusão da agenda internacional no Brasil, o processo de descentralização da gestão e do financiamento, o potencial centralizador da avaliação e os novos desafios que essas modificações sugerem para as políticas educativas nos próximos anos.

Os anos 90 e a inflexão neoliberal

O grande marco na tímida tentativa histórica de construção de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”. Promulgada num contexto político de retorno à democracia, de ascenso das lutas populares e sociais, a Constituição sintetizou as contradições do processo de redemocratização brasileira. Ao mesmo tempo em que reconheceu vários direitos sociais pela primeira vez em nossa história, em muitas outras questões foi aprovado um texto ambíguo ou insuficiente face às demandas populares, permitindo a Florestan Fernandes utilizar o termo “Constituição Inacabada” para caracterizá-la.

Este “avanço pela metade” pode ser observado no impasse vivido por setores de esquerda quando de sua promulgação. Discutiu-se à época se os representantes populares deveriam assinar a Constituição ou não, pois apesar de reconhecer alguns ganhos, estes estavam bastante distantes das reivindicações que lhes deram origem. Esse debate parece-me emblemático. Cinco anos depois, em 1993, os conservadores, já majoritários por ocasião da promulgação da Constituição, capitaneavam ampla campanha para modificá-la e os setores críticos a ela cerravam fileiras em sua defesa.

Cinco anos haviam se passado, o texto constitucional era o mesmo, mas a correlação de forças em nível nacional e internacional mudara substantivamente. A queda do muro de Berlim seguida pela derrocada dos regimes do chamado socialismo real, a ofensiva neoliberal, a desorganização dos setores populares e os impasses políticos e ideológicos das organizações de esquerda possibilitaram aos conservadores oportunidade para voltar atrás concessões de 88.

Na área social, o único estatuto legal que acompanhe o “clima” de 88 talvez seja o Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA (Lei 8069/90), coincidentemente a lei mais criticada pelos setores conservadores pelo “excesso” de direitos que garante e ausência de deveres prescritos. O ECA é, do ponto de vista da garantia de direitos, um dos marcos da transformação da visão de crianças e adolescentes em sujeitos de direitos, de maneira inédita em nossa legislação.

Na área da educação, a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB, cujos primeiros anteprojetos foram apresentados ainda em 1988, mas só aprovada em 1996, reflete essa mudança

na correlação de forças. Se tomarmos as suas diferentes versões é possível observar que o texto vai se transformando. Paulatinamente vão se retirando as formulações que aumentariam o controle social sobre a educação nacional, excluindo-se as formulações mais democráticas e incluídas. O salário-educação - tema sobre o qual os conservadores não tinham acordo entre si - é suprimido. A organização do sistema e o papel do Conselho Nacional de Educação, temas centrais para conformar um sistema mais democrático, são desfigurados pela "antecipação" do executivo à tramitação da lei, "decretando" por meio de medida provisória, posteriormente transformada em lei, um organismo sem os poderes e a composição necessária para normatizar a educação nacional com independência em relação ao Poder Executivo. Ao contrário, aprova-se um organismo subordinado ao Ministério da Educação. Juntamente com a necessária dissolução do antigo Conselho Federal de Educação, introduz-se um organismo com ainda menos poderes que o anterior. Configura-se a visão hegemônica.

O argumento do excessivo detalhamento das versões anteriores da LDB, apesar de, em tese, aceitável, apenas serviu para justificar as posições contrárias ao projeto em discussão. O texto "enxuto" e "flexível" aprovado incorpora aspectos extremamente detalhados de interesse dos setores hegemônicos.

O grande trunfo das reformas implantadas nos anos 90 é a possibilidade de incorporar pontos anteriormente defendidos pelos progressistas, re-significando-os dentro de uma nova lógica. Esta peculiaridade faz com que a oposição às propostas hegemônicas seja muito difícil, pois pontualmente, podem ser defensáveis ou até mesmo reivindicações "progressistas" dos anos 80, como por exemplo as propostas de eleição de diretores, autonomia da escola e promoção automática ou adoção de ciclos de aprendizagem em substituição ao sistema seriado, explicitamente incorporado ao texto da LDB ou facultado por ele.

Ao mesmo tempo, combater essas propostas "globalmente" pode fazer com que seus críticos sejam obrigados a assumir, em aspectos específicos, posições conservadoras. Um exemplo disso é a crítica à proposição do Banco Mundial de priorização do Ensino Fundamental, que desconsidera a luta de gerações de brasileiros pela universalização desse nível de ensino. Não basta ser contra as "novas" propostas sem enfrentar os problemas que lhes deram origem, caso contrário, seus críticos podem vir a ser identificados com a situação anteriormente vigente, de modo algum defensável.

Dessa forma, o momento que se abre com a aprovação da LDB traz um desafio de natureza nova para a oposição, a necessidade de apresentar uma alternativa global que incorpore determinadas medidas pontuais adotadas, recontextualizando-as. Isso não tem sido conseguido, garantindo, portanto, uma capacidade ofensiva ao projeto hegemônico.

Entre os temas difundidos dentro da primeira parte dessa perspectiva, o da descentralização, ganham força expressões e termos como "autonomia", "participação", "controle da comunidade", "novo padrão de gestão", "racionalização administrativa", "repasse direto de recursos para a escola", "indução ao estabelecimento de parcerias" e "municipalização". Entre os da segunda, o da centralização, estão os termos "difusão de uma cultura de avaliação", "padrão de qualidade", "avaliação de sistema" e "competição".

O ponto de partida das reformas é a visão de que caberia, finalmente, avançarmos numa distribuição mais precisa de competências entre as diferentes esferas da administração pública. Um olhar sobre a legislação nos dá uma boa idéia das modificações ocorridas nesta complexa questão.

O equacionamento da questão na Constituição Federal de 1988 apresentava uma distribuição não muito precisa das competências entre as esferas da administração pública em relação a cada nível e modalidade de ensino¹. No texto original, a CF88 determinava que o Ensino Fundamental era prioritário em relação aos demais por constituir-se no cerne do Direito à Educação, prescrevendo, no artigo 211, que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

Na ocasião observei o seguinte:

Aqui aparece a principal inovação do Texto de 1988 sobre o tema. Ao admitir-se a constituição de um 'sistema municipal de educação', deu-se estatuto jurídico à ação de uma esfera da administração

que se subordinava aos sistemas estaduais, cuja atuação anterior se dava apenas por delegação do respectivo sistema estadual. Entretanto, há a necessidade de se regulamentar, via legislação complementar (a LDB, por exemplo), as atribuições deste sistema. Após a aprovação da LDB, parece ser necessária legislação municipal organizando-o. Por enquanto, só é possível a organização de tal sistema a partir de delegação de competências por parte do Conselho Estadual de Educação.

Por estes dispositivos, percebe-se que a distribuição das competências é bastante elástica, permitindo que, em princípio, cada nível da Administração Pública atenda a qualquer nível de ensino. Mesmo a prescrição de que os Municípios atuarão 'prioritariamente' no nível fundamental e pré-escolar, não tem caráter imperativo. (OLIVEIRA, 1997, p. 186-7)

A LDB procura avançar na definição das responsabilidades de cada esfera da administração pública com a educação. Apesar de manter certas ambigüidades, é bastante precisa na explicitação das novas responsabilidades da União, estabelecidas nos artigos 8º e 9º.

O artigo 8º possibilita a cada esfera da administração pública organizar seu respectivo sistema de ensino, indicando-se o "regime de colaboração" entre estas como norma. No parágrafo primeiro, prescreve-se que à União caberá "a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais".

Mais específico em relação à idéia de uma redefinição do papel da União no sistema é o artigo 9º, redigido nos seguintes termos:

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

- I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão

os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino."

Neste artigo enfatiza-se o papel avaliativo e definidor de padrões da União, transferindo-se para Estados, Distrito Federal e Municípios os encargos de gestão direta do sistema. Os dois incisos relacionados com encargos de gestão, o II e o III, definem menos tarefas que a legislação anterior. O II prevê a responsabilidade da União com seu sistema de ensino e o dos Territórios, extintos com a Constituição de 88. O III prevê a obrigação de prestar assistência "técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino [...]". A União fica assim com a tarefa de definir as normas gerais do sistema, os padrões (os parâmetros curriculares nacionais) e de realizar a avaliação do sistema.

A responsabilidade direta pela oferta de serviços de educação básica fica a cargo dos demais entes federados, o que é mais claramente previsto nos artigos 10 e 11. Os Estados ficam com a responsabilidade de garantir o Ensino Fundamental e o Ensino Médio e os Municípios o Ensino Fundamental e a Educação Infantil, permanecendo o Ensino Fundamental como responsabilidade concorrente de Estados e Municípios. No caso do Ensino Superior, apesar de manter as universidades e instituições federais sob sua responsabilidade direta, o Governo Federal vem encaminhando propostas com vistas a torná-las "autônomas".

Configura-se assim o sentido de "descentralização" incorporado nessa legislação. Este termo é entendido como a transferência para Estados, Distrito Federal e Municípios da responsabilidade de

gerir diretamente as diferentes redes de escolas. Ao mesmo tempo, introduz-se nova concepção de controle, realizado indiretamente pelos resultados obtidos pelos alunos nos testes sistêmicos. Passa-se a controlar o "produto" do sistema e não o "processo" que o originou. Nesta lógica, a "autonomia" da escola passa a ter outro sentido, pois a instituição passa a ser "monitorada" de outra maneira.

A seguir vou deter-me um pouco mais nas estratégias centrais utilizadas para operacionalizar essas concepções.

Descentralização da gestão e do financiamento

A temática da "descentralização" não é nova na educação brasileira, podendo-se dizer que faz parte de um "programa" bastante antigo de tentativa de rompimento com a tradição cultural e política herdada do Império Português. Tal perspectiva foi bastante acentuada ao se tentar acabar com as concepções e práticas difundidas durante o Estado Novo Vargasista.

Na fundamentação dessa proposição, pode-se vislumbrar uma dupla inspiração. De um lado, aquela que se vincula com as concepções ideológicas sob a influência do catolicismo e, de outro, a que toma como referência os modelos de gestão pública dos Estados Unidos (Cf. OLIVEIRA, 1997). Em ambas pode-se perceber uma vertente autoritária e outra democrática. Na primeira, a oposição entre católicos conservadores e progressistas e, na segunda, os neoliberais e os escolanovistas.

Entretanto, nos últimos anos tem se reduzido a temática da descentralização à municipalização. Apesar do discurso municipalista estar presente, enquanto discurso genérico do campo conservador desde, pelo menos, a Lei n. 5692/71 que reformou o Ensino Fundamental e médio durante o período da ditadura militar, a forma de implementar esta concepção, prevista indicativamente na legislação era pontual, ou dependente de sua aceitação por parte da esfera administrativa municipal. Dessa forma, sua implantação deu-se de maneira bastante desigual, predominando no Nordeste e tornando-se a exceção no Sudeste, particularmente em São Paulo e Minas Gerais.

A década de 90 viria a conhecer um mecanismo indutor dessa municipalização com maior "poder de convencimento", o FUNDEF. Este fundo, de natureza contábil, foi instituído pela EC-14 e regulamentado pela Lei n.º 9.424/96. A Emenda 14 é uma reformulação de

alguns artigos da Constituição Federal que incide sobre o conjunto dos sistemas de maneira acentuada. Esta emenda foi originada, em termos jurídicos, tanto pela necessidade de se precisar a distribuição de competências quanto a de permitir que a União se desvinculasse do 'imbroglio' em que se encontrava por não cumprir, até aquele momento, o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Em termos gerais, o FUNDEF é o que se poderia chamar de "jóia da coroa" das medidas de política educacional difundidas nesta década e, particularmente, nos Governos de Fernando Henrique Cardoso.

O artigo 60 do ADCT previa que pelo menos 50% dos recursos vinculados seriam destinados "à universalização do Ensino Fundamental e à erradicação do analfabetismo". Apesar das polêmicas que gerou, consolidou-se o entendimento que esta prescrição referia-se a cada nível da administração pública isoladamente. Isto significaria uma modificação substantiva na aplicação dos recursos por parte do governo federal.

Até aquele momento, como de resto até hoje, mais de 50% dos recursos desta esfera para a educação destinam-se ao Ensino Superior. Aplicar 50% no Ensino Fundamental sem aumentar os valores totais, significaria uma transferência de recursos do Ensino Superior para o Ensino Fundamental que nem mesmo a ditadura militar conseguira. A resistência política das universidades seria muito grande. Ante a decisão política de não investir mais em educação, a alternativa foi não cumprir a Constituição. (Cf. OLIVEIRA, 1995, 1997)

A necessidade de alterar essa incômoda situação e, ao mesmo tempo, redefinir, dentro de uma nova lógica, a estrutura do sistema fez com que a EC-14 incorporasse o cerne das iniciativas políticas em curso na década em termos de educação.

A redação dada ao artigo 211 não altera o *caput* original, mas modifica seus dois primeiros parágrafos e acrescenta dois novos, nos seguintes termos:

§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.

A principal alteração introduzida nesse artigo é a delimitação do que cabe a cada ente federado, definição também consagrada na LDB. Entretanto, no que diz respeito à União, insere sua função "redistributiva e supletiva" em um patamar secundário em relação a Estados e Municípios que não aparece de maneira tão explícita em nenhum dos documentos legais anteriormente citados.

A nova redação do caput do artigo 60 das ADCTs apresenta a mesma secundarização da União na divisão de responsabilidades para com a educação básica. O artigo passa a vigir como segue:

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 artigo 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.

Transformada, pela propaganda governamental e pela convivência da mídia, em iniciativa federal priorizando o Ensino Fundamental, este artigo é uma obra prima de ilusionismo jurídico-político. Ao mesmo tempo em que aumenta os recursos a serem aplicados no Ensino Fundamental por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios (de 50 para 60% dos recursos vinculados, ou seja, para os demais entes federados), silencia sobre as responsabilidades da União com ele relacionadas, tratando do tema apenas nos incisos do referido artigo, situação explicitamente secundária em relação aos outros.

No parágrafo terceiro prescreve-se que a União complementarará os recursos dos Estados que não atingirem uma possibilidade de gasto per capita mínima definida nacionalmente e apenas no parágrafo sexto estabelece-se que:

A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o parágrafo terceiro, nunca menos que o *equivalente* a trinta por cento dos recursos a que se refere o 'caput' do artigo 212 da Constituição Federal. (grifo do autor)

Apesar de tratar de matéria idêntica à do *caput*, a responsabilidade de cada ente federado com o Ensino Fundamental, diferentemente da redação original do artigo 60 do ADCT, a contribuição da União aparece num parágrafo, evidenciando uma complementariedade à contribuição de Estados e Municípios inexistente anteriormente. Além do mais, a presença da palavra "equivalente" nesse artigo permite a interpretação que os recursos destinados a essa complementação não necessariamente serão provenientes daqueles previstos no artigo 212, os vinculados constitucionalmente, mas que estes servirão apenas de parâmetro para estabelecer o "quantum" da contribuição da União, podendo provir de outras fontes, especificamente do salário-educação³, como se verá a seguir.

De fato, ao regulamentar-se o FUNDEF, o legislativo tentou impedir que recursos do salário-educação fossem destinados a essa complementação, pelo fato de esta contribuição social já ser destinada exclusivamente ao Ensino Fundamental. Esta restrição foi vetada pelo Presidente da República. Dessa forma, os recursos utilizados para "complementar" o per capita mínimo de cada Estado têm se originado de uma fonte que obrigatoriamente, pela sua natureza, deve ser aplicada neste nível de ensino. Equivale dizer que o governo federal não precisa utilizar recursos orçamentários para tal, "desembarcando" de seu financiamento com recursos orçamentários.

Assim, o prodígio das iniciativas políticas tomadas em 1996 consiste em o governo federal se desobrigar de gastar com o Ensino Fundamental utilizando recursos orçamentários, aumentar a responsabilidade dos demais entes federados e conseguir passar-se por um governo que prioriza este nível de ensino. Trata-se de uma hábil manobra política que seria impossível sem a convivência da mídia. Isto revela uma faceta da estratégia de implementação dessas reformas, a utilização de forma bastante agressiva da propaganda das medidas adotadas e a preocupação em garantir a "adesão" dos meios de comunicação.

Centralização da avaliação de sistema: um novo padrão de controle

O outro pólo característico das reformas implantadas consistiu numa centralização do sistema de avaliação, difundindo a concepção de um novo padrão de controle que substituiria o controle direto, realizado por meio de uma estrutura hierárquica, formada por órgãos

intermediários compostos por funcionários das funções de "inspeção" e "supervisão", por mecanismos de aferição do controle do "produto", ou seja, os exames padronizados.

A substituição de um padrão pelo outro é bastante desigual no País devido às dificuldades políticas de implementação, já havendo, entretanto, indícios de que o processo já foi deflagrado. Vejamos com mais detalhe em que consistiu esse processo de centralização dos mecanismos de avaliação.

Num primeiro momento, procurou-se "disseminar uma cultura de avaliação". Sua forma mais visível foi o estabelecimento de diversos tipos de avaliações sistêmicas, o SAEB, o ENEM, o ENC.

Esta "difusão de uma cultura avaliativa" baseia-se na expectativa de que a simples divulgação dos resultados obtidos por sistemas e por escolas induziria a melhoria de qualidade, tanto por meio de iniciativas autônomas dos próprios sistemas e escolas quanto como resultado de uma maior pressão da comunidade de usuários.

Tomando como referência a polaridade de modelos de reforma educacional apresentada por Myron Lieberman (1986) da "voz" ou "saída", tratar-se-ia da hipótese da "voz", os usuários pressionariam a escola e/ou o sistema escolar para se alterarem os padrões de qualidade. Lieberman estabelece como "modelos básicos de ação da comunidade" a "voz" ou a "saída" (voice or exit). A primeira seria a possibilidade dos usuários adquirirem "voz" na definição das modificações necessárias à escola/sistema escolar; a outra seria tomar essas instituições como não passíveis de modificações pela ação interna da comunidade, cabendo a esta sair e procurar escolher (choice) uma escola mais adequada às suas demandas, exercendo, assim, uma pressão por mudanças se retirando das escolas que não atendessem às suas expectativas ou ao "padrão de qualidade" desejado. O primeiro "modelo" poderia ser associado à idéia de uma "democratização" do sistema no que diz respeito aos seus mecanismos de gestão e o segundo a iniciativas como vouchers e *charter-schools*.

A visão de transformação do sistema subjacente a essa expectativa baseia-se na crença de que os instrumentos de avaliação teriam o poder de induzir aperfeiçoamentos pelo simples fato de existirem. As conseqüências dessa visão do ponto de vista de gestão do sistema são de duas ordens:

a) Os órgãos centrais podem "descentralizar" e passar a assumir um papel de "monitoramento" da qualidade do sistema, transferindo

a responsabilidade da gestão (e de seu eventual fracasso) cada vez mais para a ponta, no limite, até a escola;

b) Os órgãos administrativos intermediários, particularmente aqueles destinados ao "controle", a "inspeção" e à "supervisão", tornam-se obsoletos, podendo, tendencialmente, desaparecer.

Tanto em um caso quanto noutro, já temos indícios dessas conseqüências. As iniciativas de repassar recursos diretamente para a escola, deixando a esta a tarefa de definir prioridades e, eventualmente, buscar fontes alternativas de financiamento, já tem sido implementada há algum tempo. Em contrapartida, isso aumenta sua responsabilização pelos resultados alcançados pelos alunos, "isentando-se" os níveis hierárquicos superiores pelo eventual fracasso destes nos testes sistêmicos. A educação passa a ser responsabilidade da escola, cabendo à administração pública garantir um mínimo de recursos e divulgar os resultados alcançados em cada uma delas. Na medida em que o controle passa a ser realizado por meio dos resultados obtidos nos processos de avaliação sistêmica, os instrumentos tradicionais de seu exercício pela estrutura hierárquica, tendencialmente, tornam-se obsoletos. Até o momento, temos presenciado o processo de "enxugamento" destes níveis intermediários: em Minas Gerais, no período de 1991 a 1998, chegou-se a não se utilizar do sistema de inspeção existente.

Esse re-arranjo possibilita ao centro do sistema uma grande capacidade de induzir políticas. O FUNDEF e os exames padronizados seriam exemplos bem sucedidos dessa característica. Talvez nunca na história da educação brasileira um Ministério da Educação tenha detido tanto poder de fato como o que presenciamos nos dois governos Cardoso, ao mesmo tempo em que "formalmente" seus "poderes" tenham sido diminuídos pelas modificações legais recentes. O impacto "municipalista" do FUNDEF tem sido impressionante, fazendo com que os municípios já concentrem mais da metade das matrículas do Ensino Fundamental no país, tendo aumentado mesmo na região Nordeste onde a matrícula nas redes municipais já era acentuadamente maior que a nas estaduais.

Este processo, de um lado, possibilita diversas formas de organização dos Sistemas, supressão ou diminuição significativa de organismos intermediários de gestão, diminuição da responsabilidade com a gestão e o financiamento por parte do centro do sistema e a "autonomização" da escola. Apesar de esboçado desde os primeiros anos da década, esta configuração se delinea plenamente com a aprovação da LDB.

A segunda consequência é a difusão de uma nova noção do que vem a ser qualidade de ensino. O desempenho nos testes sistêmicos é o indicador que se generaliza, já fazendo parte dos objetivos de inúmeras instituições melhorar seu desempenho no Provão, no SAEB etc. Aumentam também os sistemas estaduais ou municipais que definem como objetivo estratégico atingir determinada marca relativa no SAEB⁴, mesmo que pelas características da amostragem utilizada até o momento pelo SAEB isso não tenha significado estatístico.

A proposição de uma alternativa a esse conjunto de iniciativas tem de enfrentar duas ordens de dificuldades: de um lado, a necessidade de um mecanismo de avaliação geral, de modo a permitir comparações e subsidiar a tomada de decisões político-administrativas e, ao mesmo tempo, de um mecanismo que dialogue com as especificidades locais.

A ausência de tal modelo alternativo faz com que a testagem sistêmica se legitime, uma vez que parece indefensável a inexistência de avaliação, como alguns insistem em formular. Apesar das resistências generalizadas, como se observou por ocasião da introdução do Provão, o passar do tempo tem feito com que tais mecanismos ampliem sua abrangência passando a servir de referência para o debate sobre qualidade de ensino nos diversos níveis, mesmo que se reconheça seus limites.

Parece interessante discutir a premissa que os justifica do ponto de vista da gestão do sistema, ou seja, sua suposta capacidade de indução de qualidade pela via da competição. É inegável o estímulo em busca de melhoria que a divulgação dos resultados das avaliações gera nas mais diversas instituições. No caso do Ensino Superior, um importante indicador é o efeito que o Provão tem induzido em inúmeras instituições de buscar contratar profissionais mais capacitados. Mesmo a existência de "respostas" não desejadas, como os "cursinhos" preparatórios para o exame que algumas instituições realizam, é uma confirmação do impacto da avaliação.

Entretanto, tal qual os exames vestibulares, o exemplo mais antigo do que poderíamos chamar de avaliação sistêmica, ainda que não proposto e organizado com essa finalidade, os efeitos administrativos desses mecanismos só continuarão a produzir a indução de movimentos por melhoria se não se permitir uma estabilização dos seus resultados, ou seja, se estes instrumentos tiverem a capacidade de introduzir constantemente elementos dinamizadores, de forma que cada um busque melhores resultados. O risco é que, depois de

alguns anos de resultados negativos, determinadas instituições "desistem", da mesma forma que determinados alunos "desistem" de buscar aprovação nos exames vestibulares mais competitivos. Entendo que estes mecanismos só têm a capacidade de induzir melhorias se todos acreditarem que estão no jogo "em igualdade de condições". No momento em que essa "crença" deixar de existir, tais processos avaliativos tornam-se apenas a realização de uma "profecia", ratificando resultados de antemão conhecidos por todos, tal qual acontece em muitos processos de avaliação do aprendizado.

Mesmo o meio utilizado nos países anglo-saxões para orientar a aplicação de recursos, segundo os resultados nos processos de avaliação sistêmica, é bastante discutível enquanto mecanismo de aperfeiçoamento de longo prazo. Têm sido discutidas duas opções, "premiar" com mais recursos os melhores resultados e, em tese, aprofundar o fosso entre os melhores e piores resultados ou redirecionar os recursos para os grupos com os piores resultados, buscando assim diminuir as desigualdades no interior do sistema e, nesse caso, sofrer a crítica de que se estaria "premiando" os "ineficientes". Não são alternativas fáceis de equacionar, mas que podem ser antevistas com a generalização dos mecanismos de avaliação sistêmica. A "opção" dos atuais gestores de esses resultados virem a subsidiar a tomada de decisões, no tocante à distribuição de recursos, não tem sido explicitada. No caso dos cursos de pós-graduação, a avaliação realizada pela CAPES é utilizada como critério para a distribuição de recursos.

Os processos de avaliação sistêmica têm ampliado sua influência nos últimos anos e se constituído em mecanismos eficientes de indução de políticas. Modificações na forma de avaliar têm gerado comportamentos adaptativos nos sistemas de ensino, de forma que os mecanismos de avaliação cumprem importante papel na sua "gestão" por "controle remoto".

Nova geração de desafios educacionais

Mesmo que se reconheça o sucesso relativo de implementação dessa nova visão de gestão do sistema, permanecem dificuldades significativas, ao mesmo tempo em que as primeiras consequências dessas reformas apresentam novos desafios. Vamos enumerar alguns deles.

A confluência dessas reformas pode ser observada no processo de regularização do fluxo no Ensino Fundamental. Em breve, todos

terão oito anos de escolarização, mas nem todos terão acesso aos mesmos níveis de conhecimento. Muitos, nem mesmo a patamares mínimos. Elimina-se, assim, a exclusão da escola, não a exclusão do acesso ao conhecimento, criando-se condições historicamente novas para demandas por qualidade de ensino.

Mesmo a redução da matrícula no Ensino Fundamental, no momento em que se regularizar o fluxo, não deverá compensar a necessidade de novos investimentos com vistas a expandir o nível médio. Com o tempo, pode ser que esses movimentos se compensem, gerando uma "soma zero", entretanto, de imediato, ainda não se completou o processo de regularização do fluxo no Ensino Fundamental e a demanda por expansão de vagas no Ensino Médio vem crescendo vertiginosamente.

Enfrentar a complexa questão de aumentar o montante dos recursos aplicados em educação pode estar se colocando como uma tarefa de primeira hora. O significado disso em termos políticos não é desprezível, uma vez que para tal há necessidade de se diminuir o investimento em alguma outra área. Definir qual, é um problema delicado.

Ainda relacionado ao financiamento, atingir os supostos e prometidos efeitos redistributivos do FUNDEF torna-se problema de dimensões crescentes. Mesmo aceitando-se a polêmica premissa de que cada fundo estadual possa vir a ter um significado interno equalizador, o efeito redistributivo global fica comprometido tanto no interior de cada ente federado, quanto entre os diferentes fundos estaduais, e entre níveis e modalidades de ensino. Ao mesmo tempo, o subdimensionamento do valor médio nacional do gasto por aluno, implementado pela União, faz com que sua própria política perca credibilidade.

A transferência de responsabilidade para Estados e Municípios pode vir a forçar a perenização do FUNDEF, no momento transitório, sob risco de colapso do sistema ante sua eventual supressão. Ao mesmo tempo, as dificuldades de financiamento dos demais níveis e modalidades de ensino, particularmente o Ensino Médio e a Educação Infantil, sugerem que a pressão pela sua redefinição em um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico - FUNDEB, também pode vir a explicitar de maneira mais clara a insuficiência de recursos totais.

Por outro lado, a indefinição do que fazer com os resultados dos processos de avaliação a longo prazo, pode fazer com que o impacto positivo de sua adoção se perca. Além disso, a convivência

de mecanismos competitivos de gestão do sistema com prescrições legais de igualdade de acesso-permanência e sucesso só é possível enquanto o sistema está-se expandindo. Em um sistema estabilizado, representaria inaceitável fonte geradora de desigualdade no acesso à educação, passível mesmo de sanção judicial. Por exemplo, quem é o responsável legal pela emissão de um diploma de Ensino Fundamental para um aluno que não domina os conteúdos educacionais previstos neste nível de ensino? Segundo entendo, é cabível responsabilizar os gestores dos sistemas de ensino por essa formação inadequada. No caso de uma escola particular há, inclusive, possibilidade de acionar os proprietários da escola com base no Código de Defesa do Consumidor.

Numa outra perspectiva, a busca de um modelo alternativo, mais solidário e democrático, tem-se esbarado na dificuldade de seus defensores proporem um projeto que seja capaz de verdadeiramente representar um movimento contra-hegemônico, apesar de importantes experiências locais como nas administrações municipais de São Paulo (1989-1992), Belo Horizonte (1993-1996) e Porto Alegre, notadamente de 1993 até o momento entre outras.

Tal objetivo não será alcançado, enquanto não se encarar o desafio de elaborar novas propostas, levando em conta os efeitos das modificações geradas pelas políticas dos anos 90, e confrontar, decididamente, as dificuldades estruturais remanescentes de um período em que se concebia a mera construção de escolas como política educacional que atendia ao interesse dos setores populares. Entre essas, a espinhosa questão da formação e avaliação do desempenho do magistério.

A escola pública, democrática, laica e de qualidade para todos, utopia perseguida na educação brasileira desde, pelos menos, os anos trinta, não pode prosperar desconsiderando as modificações introduzidas por essas reformas, ao mesmo tempo em que não será atingida com elas.

NOTAS

¹ Em trabalho anterior (OLIVEIRA, 1997, p. 186), desenvolvi uma análise detalhada da distribuição de competências em relação à educação no texto de 1988.

² Em outro artigo deste livro, o tema será especificamente analisado.

³ O salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas destinada à educação fundamental, regular ou supletiva, podendo ser destinada à

educação de seus funcionários ou aos filhos destes ou recolhida aos cofres públicos com aplicação vinculada a esta modalidade de ensino, previsto no § 5.º do art. 212 da CE, não fazendo parte dos recursos vinculados constitucionalmente à educação.

* Apesar de ser mais recente que os demais, a melhoria do desempenho do alunado no ENEM deve rapidamente ser incorporado nos objetivos de inúmeras instituições.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO(MEC). *Legislação Brasileira da Educação* (Leis nº 9394/96, nº 9424/96, MP. nº 1519/96 e Emenda Constitucional nº 14/96).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 out. 1988.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, com as modificações introduzidas pela EC 14. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 13/09/96.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13/07/1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA).

BRASIL. Lei nº. 9.131, de 24/11/1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20/12/1961, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20/12/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. Lei nº. 9.424, de 24/12/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, e 1967 e suas alterações*. Brasília, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2 vols, 1986.

LIEBERMAN, Myron. *Privatization and Educational Choice*. New York, St. Martin's Press, 1986.

MANSANO Fº, Ricardo, OLIVEIRA, Romualdo Portela de & CAMARGO, Rubens Barbosa de. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In: OLIVEIRA, Cleiton *et al.* "A Municipalização do Ensino no Brasil". Belo Horizonte, Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento público da educação e seus problemas. In. *Política Educacional: impasses e alternativas*. São Paulo, Cortez, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A Municipalização do Ensino no Brasil. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, Vozes, 1997.