



A POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Uma visão comparada

EUNICE RIBEIRO DURHAM

RESUMO

O artigo avalia comparativamente as políticas educacionais do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) no contexto do período entre 1992-2008. Demonstra os grandes progressos alcançados em termos de acesso aos diferentes níveis de ensino e da reorganização do sistema educacional promovida a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Aponta também a importância da criação de um sistema nacional de avaliação de todo o sistema educacional. Por fim, analisa a questão da qualidade de ensino, que é hoje o problema central da educação no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: *Políticas educacionais; governo Fernando Henrique Cardoso; governo Lula; qualidade de ensino.*

ABSTRACT

The article offers a comparative analysis of the educational policies of president Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) taking as reference the period between 1992-2008. It demonstrates the great progress towards the universalization of basic education, the expansion of higher education and the reforms based on a new educational law. It also analyses the importance of the implementation of a comprehensive system of evaluation of all levels of education. Finally it analyzes the problems related to the improvement of education quality.

KEYWORDS: *Educational policies; Fernando Henrique Cardoso's presidency; Lula's presidency; quality of instruction.*

Toda análise de políticas educacionais precisa partir do reconhecimento de que nem os seus sucessos nem os seus insucessos são de responsabilidade exclusiva do governo federal. De fato, todo o ensino básico, da pré-escola ao ensino médio, é de responsabilidade de estados e municípios. O desenvolvimento da educação depende, em grande parte, da atuação destas entidades federadas, como mostra o desempenho diferencial entre estados e regiões do Brasil e entre municípios do mesmo estado diante das mesmas políticas nacionais. Parte dessas diferenças deve-se à disponibilidade ou falta de recursos e ao grau de desigualdade social. Mas as políticas estaduais e municipais são tão ou mais importantes do que as intervenções federais para assegurar a frequência à escola e melhorar o desempenho dos alunos.

Minas Gerais e os estados do Sul, por exemplo, têm tido desempenho melhor que São Paulo, cujo PIB é maior; no Nordeste, o Ceará tem desempenho melhor que os demais estados. Avanços nos indicadores estaduais paulistas durante o governo Serra, por outro lado, também demonstram a importância das políticas estaduais de educação.

Não se deve esquecer que, apesar das variações nas políticas governamentais, existem tendências gerais que permeiam todos os governos, tendências que decorrem de amplas transformações e pressões sociais. A principal delas é a reivindicação de ampliação de acesso a todos os níveis de ensino. Até a década de 1980, tratava-se do acesso às séries iniciais do ensino fundamental e o analfabetismo ainda era considerado o maior problema do país. No final desta mesma década, a preocupação maior era com o aumento de matrículas nas séries finais do ensino fundamental. Nos anos de 1990, vêm à tona, adicionalmente, as questões da ampliação do ensino médio e da qualidade do ensino.

O desempenho escolar depende, também, do nível de renda e de escolarização dos pais. Os países com os melhores sistemas educacionais são aqueles ou muito ricos ou onde há os pequenos desníveis sociais, ou, ainda, onde a geração dos pais já completou os níveis iniciais do ensino, o que não é o caso do Brasil.

Na área de educação, o desenvolvimento se dá a longo prazo e é cumulativo. Por esta razão boas políticas desenvolvidas por um governo frequentemente só apresentam resultados no governo seguinte. O desenvolvimento do ensino médio depende, por exemplo, do aumento das matrículas no ensino fundamental e, especialmente, da diminuição da repetência e do abandono escolar nas séries iniciais, permitindo o aumento de concluintes na 8ª série. Por sua vez, a expansão do ensino superior depende do aumento do número de matriculados e de egressos do ensino médio.

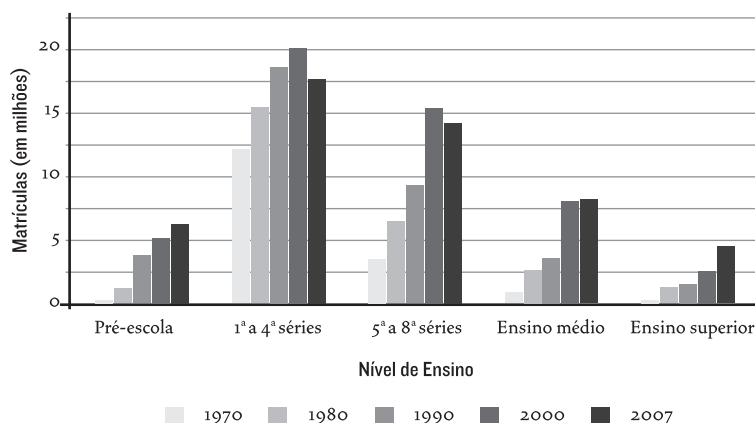
O Gráfico 1 elaborado pela Fundação Lemann¹ demonstra a consistência, a longo prazo, do aumento das matrículas entre 1970 e 2000 e a ruptura ocorrida entre 2000 e 2007, advinda provavelmente de mudanças políticas do governo Lula.

Há de fato, até o ano 2000 e ao longo de diferentes governos, um crescimento constante das matrículas em todos os níveis de ensino, da pré-escola ao ensino superior. O grande aumento das matrículas entre 1970 e 1980 concentrou-se nas séries iniciais do ensino fundamental, e na década de 1990 as matrículas de 5ª a 8ª séries aumentaram significativamente, assim como as do ensino médio. A tendência de aumento constante altera-se apenas no período entre 2000 e 2007, com redução das matrículas no ensino fundamental e estagnação no ensino médio. Aumentos significativos das matrículas, neste período, ocorrem apenas na pré-escola e no ensino superior, os dois extremos do sistema, e é só neste último que o crescimento é maior do que nos governos anteriores.

[1] O gráfico cobre um período maior do que aquele que estamos analisando neste artigo e sua periodicidade não coincide exatamente com mudanças de governo.

GRÁFICO I

Evolução do número de matrículas, por nível de ensino — Brasil (1970-2007)



Fonte: “Saíndo da Inércia?”. Boletim da Educação no Brasil, preal/Fundação Lemann, 2009.

A consistência das tendências implica o reconhecimento da força de tradições históricas que antecedem em muito o período que estamos analisando, que continuam a existir e que estiveram na base do patamar institucional atual da educação.

Em primeiro lugar, a tradição, que vem desde o Império, de atribuir a responsabilidade pelo ensino básico (então limitado às escolas primárias) a estados e municípios. Como diz Maria Helena Guimarães de Castro, o governo federal encarregou-se das instituições do topo do sistema, as mais caras e as de melhor qualidade, que tendem a absorver a totalidade orçamentária do Ministério da Educação². Dado o custo dessas instituições, a rede federal permaneceu pequena, atendendo às faixas superiores de renda da população e, por esta razão, foi incapaz de absorver o grande aumento da demanda e o atendimento maciço do ensino básico e superior que recaiu, quase que inteiramente, sobre estados e municípios e sobre o ensino privado. Abordamos também, a tendência do governo federal de controlar todo o sistema de ensino, utilizando como instrumento privilegiado para promover mudanças o recurso a leis, normas e decretos de alcance nacional, que os estados e os municípios devem executar e financiar (apesar de frequentemente serem incapazes de fazê-lo). Disto resultou um sistema extremamente burocrático, ao mesmo tempo centralizador, fragmentado e desigual³.

Por fim, há uma tendência histórica de malversação dos recursos destinados à educação. De fato, irregularidades na aplicação dos recursos para a educação são constantes na história da educação brasileira envolvendo o governo federal, os estados e os municípios.

[2] Guimarães, Maria Helena de Castro. “A educação tem jeito? O desafio da Qualidade”. In: Ituaçu, Arthur e Almeida, Rodrigo de (orgs.). *O Brasil tem jeito?*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007, pp. 35-73.

[3] Há de fato uma tendência, no Brasil, de se acreditar no poder mágico da lei, ignorando sua exequibilidade e a disponibilidade de recursos para implementá-la, como no caso da lei de expansão do ensino fundamental obrigatório para oito anos, a qual, promulgada em 1970, só se aproxima da concretização no final da década de 1990.

OS MARCOS ESTRUTURAIS DO SISTEMA DE ENSINO

Até a Constituição de 1988, a estrutura do sistema brasileiro de ensino estava baseada nas profundas reformas promovidas pelo Regime Militar entre 1964 e 1970, as quais definiram o modelo de universidade e reorganizaram todo o ensino básico, unindo os antigos ginásios e colégios num único nível, o fundamental⁴. Data também deste período a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), constituído por recursos extra-orçamentários fornecidos pelo Salário Educação, que permitiu à União interferir diretamente no ensino fundamental.

A primeira grande mudança do marco estrutural criado pelo governo militar ocorreu com a Constituição de 1988. Quatro medidas tiveram impacto muito grande no sistema educacional.

A primeira, que afetou especialmente o ensino superior, foi a inclusão da autonomia universitária como cláusula constitucional. Esta medida, defendida pelo setor público, teve impacto maior (e não esperado) sobre o setor privado, liberando as universidades particulares de grande parte dos controles exercidos pelo Conselho Federal de Educação. As repercussões sobre os setores públicos foram menores, uma vez que a autonomia financeira foi restringida pelas leis orçamentárias e a gestão de seu pessoal foi engessada pelo Regime Único do Funcionalismo Público, publicado logo depois. Além dessas medidas, a Constituição incluiu e aumentou a vinculação de percentuais mínimos dos orçamentos públicos destinados à educação: 18% para a União e 25% para estados e municípios.

Mas a medida de maior repercussão na organização do sistema educacional foi a alteração do pacto federativo, que concedeu autonomia aos municípios para organizar seus próprios sistemas de ensino, independentemente de supervisão dos estados ou da União. Desta forma, criaram-se no Brasil mais de 5,6 mil sistemas educacionais autônomos, dificultando enormemente a formulação e a execução de uma política nacional, ou mesmo estadual, para o ensino básico.

A outra mudança nos marcos estruturais ocorreu já no governo Fernando Henrique, qual seja, a promulgação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), depois de oito anos de discussão no Congresso. Embora não se tratasse de iniciativa do governo Fernando Henrique, a atuação do MEC foi decisiva para sua aprovação.

A LDB fortaleceu a tendência à descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional e repartiu a competência entre as instâncias do poder (federal, estadual e municipal), enfatizando a responsabilidade de estados e municípios para com a universalização do ensino fundamental, que passou a ser responsabilidade de ambos.

[4] Sobre esta questão, podemos recomendar o livro de Werebe, que faz uma excelente crítica sobre esta reforma, a qual ainda permanece válida. Werebe, Maria José Garcia. *30 Anos depois: grandezas e misérias do ensino no Brasil*. São Paulo: Ática, 1994.

A educação infantil foi atribuída aos municípios e o ensino médio aos estados. A União permaneceu como o principal responsável pelo desenvolvimento do ensino superior público e pelo controle sobre todo o ensino superior privado, mantendo suas antigas funções de coordenar o conjunto do sistema. Também lhe coube a função redistributiva e supletiva com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais e suprir deficiências dos sistemas de ensino. As mudanças promovidas pela LDB no ensino superior foram profundas. Em primeiro lugar, a Lei regulamentou e ampliou a autonomia das universidades, inclusive no que diz respeito à possibilidade de reorganização de sua estrutura interna, até então obrigatoriamente organizada em departamentos e institutos. Além disso, liberou os cursos da obrigatoriedade do currículo mínimo, que definia as disciplinas a serem ministradas obrigatoriamente em cada curso, sistema que foi substituído por diretrizes curriculares mais gerais, as quais contemplam prioritariamente os objetivos do curso e o perfil profissional dos formandos. A LDB tentou também diversificar a oferta de cursos superiores, até então totalmente amarrada às licenciaturas e aos bacharelados, criando os cursos sequenciais.

Deve-se reconhecer, no entanto, que a grande liberdade na organização dos cursos e na estrutura do ensino superior propiciada pela LDB, estranhamente, em grande parte foi ignorada pelas universidades públicas. O ensino privado tirou maiores proveitos das inovações.

Durante o governo Lula houve apenas duas tentativas de criação de novos modelos de universidades públicas, inspirados nas mudanças que o Protocolo de Bologna⁵ promoveu na Europa: a reforma proposta pela Universidade Federal da Bahia e a criação da Universidade do ABC. Trata-se, em ambos os casos, de iniciativas que vêm encontrando dificuldades de implantação, mas que merecem ser bem-sucedidas e replicadas.

No caso do ensino básico, a LDB teve influência decisiva ao tratar da questão da formação de professores, exigindo que, num período de dez anos, não se admitissem mais docentes sem curso superior. Além disso, reconhecendo as enormes deficiências das licenciaturas, estabeleceu que elas não mais poderiam ser oferecidas como simples habilitação de um curso com outros objetivos (como os bacharelados e os cursos de pedagogia), mas que deveriam ser cursos especificamente destinados à formação de professores. Para a docência nas séries iniciais do ensino fundamental, que é a raiz do problema, deveria ser criado um curso novo, o Normal Superior. Foi esta parte da LDB que encontrou os maiores obstáculos para sua implantação em virtude da forte resistência por parte dos cursos de pedagogia das universidades públicas e dos sindicatos, e acabou sendo descaracterizada no governo Lula.

[5] Acordo entre os países da União Europeia para a reformulação dos sistemas de ensino superior.

Quanto ao conjunto dos sistemas de ensino, a LDB teve uma influência decisiva, ao exigir avaliações periódicas de todos os níveis do sistema, que passou a ser responsabilidade da União, com a colaboração de estados e municípios. No caso do ensino superior, a injunção da avaliação foi reforçada pela exigência de renovação periódica do credenciamento das instituições e do reconhecimento dos cursos, baseada em avaliações prévias.

Boa parte das políticas do governo Fernando Henrique foi orientada para a implantação das reformas estabelecidas pela LDB. De fato, uma das maiores realizações deste governo foi a montagem de um sistema de avaliação a partir do SAEB (Sistema de Avaliação do Ensino Básico), cuja excelência foi reconhecida internacionalmente, tornando-se um instrumento fundamental para a formulação de políticas públicas. No ensino superior foi instituído, como principal critério de avaliação, o Exame Nacional de Conclusão de Curso, conhecido como Provão.

A LDB, lei modernizante e descentralizadora, reconhece que conteúdos e competências podem ser transmitidos por intermédio de diversas combinações curriculares. Não fixa *disciplinas* obrigatórias, mas áreas de conhecimento, permitindo que muitos conteúdos sejam transmitidos como temas transversais, eliminando a excessiva compartimentalização dos currículos. Esta lei, no entanto, foi inteiramente descaracterizada durante o governo Lula por mais de vinte emendas, a maioria das quais de interesses particularistas ou corporativos, entupindo novamente e descaracterizando a estrutura curricular do ensino básico.

O CRESCIMENTO DOS SISTEMAS DE ENSINO

Começaremos esta análise pelos dados quantitativos, tomando como referência da extensão das mudanças o ano de 1992, anterior ao período Fernando Henrique, e utilizando como indicador não o número de matrículas, como consta do Gráfico 1, mas as taxas bruta e líquida de matrículas, que permitem avaliar o nível de inclusão do sistema⁶.

Como os períodos que estamos analisando são de duração desigual (três anos do governo Itamar, oito anos do governo Fernando Henrique e seis anos do governo Lula), para se obter uma visão mais adequada é necessário calcular a média anual do crescimento das taxas de matrículas.

O ensino fundamental, que já vinha crescendo a níveis elevados durante o governo Itamar, mas com a matrícula concentrada nas séries iniciais, continuou a crescer substancialmente no governo Fernando Henrique, especialmente nas séries finais. De fato, um dos aspectos mais importantes deste crescimento é que ele ocorreu da 5^a a 8^a séries, indicando que mais alunos estavam conseguindo se formar, o que ampliou a procura pelo ensino médio.

[6] As taxas bruta e líquida são calculadas tomando como referência a faixa etária que, idealmente, estaria cursando aquele nível de ensino. A taxa bruta indica a relação entre o total de alunos de qualquer idade e o tamanho da faixa etária, sendo frequentemente maior que 100%, em virtude da inclusão de alunos mais velhos ou (o que é raro), mais novos. A taxa líquida indica o percentual de crianças e jovens da faixa etária correspondente matriculados no nível de ensino teoricamente corretos.

TABELA 1

Evolução das taxas bruta e líquida de inclusão no Ensino Fundamental, Médio e Superior — Brasil — 1992 — 1995 — 2002 e 2008

Níveis de Ensino	Evolução das Taxas de Matrícula				
	Taxa	Ano			
		1992	1995	2002	2008
Fundamental	Bruta	103,6%	111%	124,9%	119,2%
	Líquida	81,4%	85,5%	93,9%	94,9%
Médio	Bruta	41,9%	48,9%	83,2%	92,5%
	Líquida	18,3%	22,3%	40,4%	50,6%
Superior	Bruta	10,6%	13,0%	22,6%	35,4%
	Líquida	4,6%	6,1%	10,2%	14,5%

Fonte: PNAD-IBGE apud Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade — IETS, 1992-2008.

TABELA 2

Média anual de crescimento das taxas bruta e líquida de matrícula no Brasil — 19912-2008

Níveis de Ensino	Evolução das Taxas de Matrícula			
	Taxa	1992-1995 Itamar	1995-2002 FHC	2003-2008 Lula
Fundamental	Bruta	2,46	1,73	-1,50
	Líquida	1,36	1,05	0,16
Médio	Bruta	2,33	4,28	1,55
	Líquida	1,33	2,35	1,17
Superior	Bruta	0,80	1,20	2,13
	Líquida	0,50	0,51	0,71

Fonte: PNAD-IBGE apud Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade — IETS, 1992-2008.

As taxas de crescimento anual das matrículas no ensino fundamental decaem no governo Lula, não só nas séries iniciais, que já estavam praticamente universalizadas, mas também nas finais, nas quais ainda era necessário um aumento significativo.

Por outro lado, o índice de crescimento anual do ensino médio, muito pequeno até o governo Itamar, acelera substancialmente durante o governo Fernando Henrique e cresce muito pouco no governo Lula.

O ensino superior, por sua vez, cujo crescimento estagnou entre 1985 e 1995, começa a crescer novamente no governo Fernando Henrique e continua seu movimento ascendente no governo Lula, especialmente no que diz respeito à taxa bruta.

É preciso considerar, entretanto, que em todos os períodos de crescimento quanto mais perto se chega da universalização, mais difícil é manter o ritmo de crescimento, porque há menos crianças a serem incorporadas e as que estão fora do sistema se encontram nos rincões mais pobres, mais marginalizados e mais isolados e, portanto, mais difíceis de serem atendidos. Além disso, tem havido uma queda na natalidade, o que afeta a demanda para as séries iniciais. Isto explica em parte o fato de que a taxa de matrículas nas séries iniciais tenham decrescido no governo Lula, mas não justifica a diminuição das matrículas nas séries finais (ver Gráfico 1). O ensino médio, apesar do crescimento excepcional ocorrido durante o governo Fernando Henrique, está ainda muito longe da universalização, e a diminuição do ritmo de crescimento durante o governo Lula é preocupante.

O crescimento de um nível de ensino depende do crescimento anterior do nível abaixo dele. Dessa forma, o crescimento do ensino médio, no governo Fernando Henrique, beneficiou-se do crescimento do ensino fundamental ocorrido no governo anterior e ainda em marcha durante sua própria gestão. O aumento das taxas de inclusão no ensino médio promoveram, por sua vez, um aumento de matrículas no nível superior, como de fato ocorreu durante o governo Lula. Mas esse crescimento será certamente prejudicado no futuro, dada a pequena expansão do nível médio.

O PÚBLICO E O PRIVADO

No caso do ensino superior, é necessário analisar também o crescimento relativo dos setores público e privado. Esta relação entre os setores público e privado permanece relativamente estável no período entre 1933 e 1965, com predomínio do setor público. Em 1965, no início do governo militar, o setor privado começa a crescer mais vigorosamente do que o público, ultrapassando-o em número de matrículas em 1970. A partir desta data, o predomínio do setor privado cresce continuamente até 1980 e cai (embora muito pouco) entre 1985 e 1995. O período do governo Fernando Henrique é marcado por uma nova expansão do setor privado que continua a crescer até 2008, durante o governo Lula, embora em ritmo menor⁷.

Não houve nenhuma alteração de políticas nem criação de dificuldades para o setor privado entre 1980 e 1988 (ano da nova constituição); no entanto, a participação deste setor decresceu nesse período, provavelmente em função da crise econômica, iniciando então um novo crescimento que vai até 2008.

Na verdade, o crescimento do setor privado parece operar por ciclos que são em grande parte independentes de estímulos federais mas que dependem da demanda do mercado, o qual é condicionado pelo nível

[7] A periodização que escolhemos é adequada para mostrar a ocorrência de inflexões na relação público-privado. Para um tratamento mais extenso sobre o assunto, ver Durham, Eunice. “Educação superior, pública e privada (1808-2000)”. In: Brock, Colin e Schwartzman, Simon (orgs). *Os desafios da Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, Sampaio, Helena. *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2000.

TABELA 3

Evolução das matrículas em estabelecimentos públicos e privados no ensino superior brasileiro, por períodos de crescimento (1933-2008)

Ano	Público		Privado		Total
	Número	%	Número	%	Número
1933	18.986	56,3	14.737	43,7	33.723
1965	182.696	56,2	142.386	43,8	352.096
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
1995	700.540	39,8	1.059.163	60,2	1.759.703
2002	1.014.540	29,5	2.422.194	70,5	3.436.734
2008	1.273.965	25,1	3.806.091	74,9	5.080.056

Fonte: Censo e Sinopses Estatísticas MEC/INEP.

de renda da população e pelo número de egressos do ensino médio. Em períodos de crise econômica, o setor privado cresce muito pouco ou decresce. Em períodos de desenvolvimento, ele aumenta vigorosamente.

Não houve nenhuma medida durante o governo Fernando Henrique que justifique a acusação que lhe tem sido feita de favorecimento ao setor privado. Pelo contrário, as duas medidas que afetaram este setor tiveram influência negativa. A primeira, paradoxalmente, consistiu no reconhecimento e na permissão de instituições privadas lucrativas. Isto desmascarou um segredo de Polichinelo: o fato de que instituições privadas de ensino superior estavam se tornando, de fato, negócios extremamente rendosos, utilizando falhas na legislação. O reconhecimento do caráter lucrativo retirou a isenção de impostos, da qual gozavam, o que as tornou muito menos rentáveis. A segunda envolveu o Provão, que, informando o público sobre o desempenho dos mesmos cursos em diferentes instituições, diminuiu a procura nos cursos mal avaliados e aumentou o número de candidatos naqueles mais bem avaliados.

Paradoxalmente, dada a orientação do PT de criticar qualquer repasse de recursos públicos para o setor privado, a única medida que beneficiou este setor ocorreu no período Lula, com a criação do PROUNI⁸, que socorreu, por meio da isenção fiscal, boa parte das instituições privadas lucrativas, boas e más, que enfrentavam dificuldades financeiras. Eliminou-se assim a clara distinção no tratamento conferido às instituições lucrativas e não lucrativas estabelecido no governo Fernando Henrique, porque ambas foram isentas de impostos e ambas tiveram que aceitar os alunos do PROUNI⁹.

[8] O PROUNI isenta de diferentes impostos instituições privadas lucrativas que ofereçam um percentual de vagas gratuitas a estudantes provenientes do ensino médio público, com bom desempenho no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e obriga as não lucrativas, que já gozam de isenção de impostos, a oferta do mesmo percentual de vagas gratuitas.

[9] Não encontrei nenhum estudo nem consegui dados sobre o custo real do PROUNI para o país em termos de isenção de impostos. Dado o grande peso dos impostos sobre o setor privado, suponho que seja bastante elevado.

Se esta mudança de fato aumentou o acesso ao ensino superior por parte da população mais pobre, perdeu-se no entanto a oportunidade de incentivar a qualidade do ensino privado, o que poderia ser feito restringindo-se o PROUNI aos cursos e às instituições mais bem avaliados.

Por fim, é preciso reconhecer que, com o grande aumento da carga de impostos, foi possível para o governo Lula, depois de muitos anos, aumentar substancialmente o número de universidades públicas e expandir as vagas nas já existentes. O programa Reuni é uma contribuição do governo Lula para o aumento do setor público da educação superior. Se isto era importante e necessário, há que se lamentar não ter havido o estabelecimento de critérios de expansão que corrigissem a grande desigualdade de oferta de ensino superior federal entre as diferentes unidades da federação, levando-se em consideração o número de egressos do ensino médio em cada uma delas. Pode-se lamentar também que a expansão não tenha sido utilizada para diversificar o sistema de ensino superior, o que se torna cada vez mais necessário dada a crescente heterogeneidade dos egressos do ensino médio em termos de competência acadêmica, interesses e vocações. Foi mantido o modelo único de universidades voltadas para a associação entre ensino e pesquisa, contrário do que vem ocorrendo nos países desenvolvidos¹⁰.

Vale lembrar que o crescimento quantitativo é crucial para a democratização do ensino, como se verifica no Gráfico 2, que compara a taxa líquida de matrícula nos diferentes níveis de ensino por faixa de renda, entre os anos de 1995 e 2005, período quase todo coberto pelo governo Fernando Henrique (Gráfico 2).

O crescimento das matrículas e da taxa líquida beneficia primordialmente as camadas mais pobres, e há um inegável movimento em direção à maior equalização do sistema. O acesso às séries iniciais dos 20% mais pobres foi praticamente igualado ao dos 20% mais ricos. Nas séries finais, a diferença não desaparece, mas diminui muito. No ensino médio houve um grande crescimento na participação dos 20% mais pobres, mas estamos muito longe da universalização. É por esta razão que o decréscimo no índice de crescimento durante o governo Lula nas séries finais e no ensino médio, apontado nas tabelas 1 e 2, é tão preocupante.

A QUALIDADE DO ENSINO E OS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO

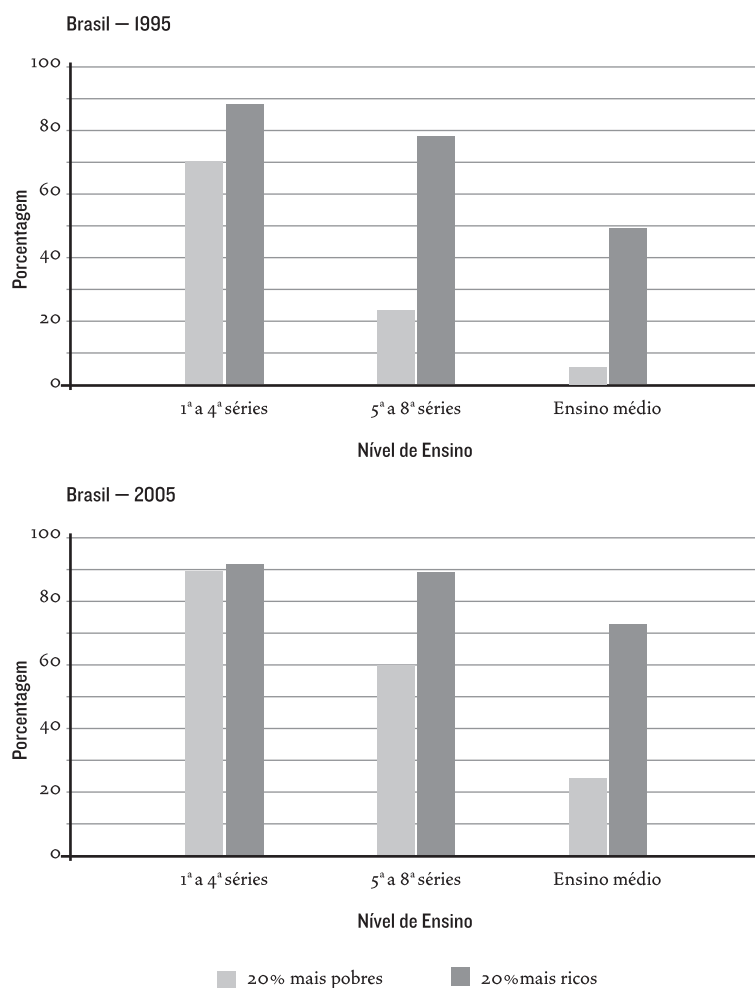
Ensino básico

A questão da qualidade de ensino, o maior problema do sistema educacional brasileiro hoje, foi a área na qual o governo Fernando Henrique encontrou suas maiores dificuldades.

[10] Ver mais adiante a discussão sobre ensino tecnológico.

GRÁFICO 2

Taxa líquida de matrícula, por nível de ensino, segundo a renda



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios/IBGE (1995 e 2005). Elaborado pelo Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da Unicamp.

Até o governo Fernando Henrique não havia indicadores que medissem a qualidade do ensino. Não sabemos, portanto, quando se inicia a queda da qualidade do ensino nem sua amplitude. Foi apenas com a regularização e o aperfeiçoamento do SAEB a partir de 1995, e a inclusão do Brasil na avaliação internacional feita pela OECD (Organization for Economic Co-Operation Development) com o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), ações realizadas pelo governo Fernando Henrique, que tivemos dados objetivos sobre desempenho escolar. A importância dessa iniciativa precisa ser reconhecida porque a construção deste sistema de avaliação representa, de fato, uma mudança de patamar nas políticas educacionais do país. O governo Fernando Henrique não foi marcado pelo início da queda da qualidade do ensino, mas pela possibilidade de medi-la.

O problema da qualidade já vinha sendo apontado desde a década de 1980 por pesquisadores da área de educação. Embora não houvesse ainda indicador de desempenho propriamente dito, estes pesquisadores, muitos dos quais do próprio MEC, percebiam claramente o problema da má qualidade de ensino por meio da análise de dados referentes à repetência e ao abandono escolar que ela promove.

O grande pioneiro nesse tipo de análise foi Sérgio Costa Ribeiro, que criou o termo “pedagogia da repetência” para caracterizar a concepção pedagógica que embasava o caráter altamente seletivo do sistema de ensino tradicional^[1]. Estudo realizado por Goldemberg e Durham em 1993^[2] aponta com clareza a gravidade do fenômeno da repetência, demonstrada no fluxo escolar.

A Tabela 4 mostra muito claramente o grau de exclusão escolar vigente em 1985: de cada 100 ingressantes, apenas 18 concluíam a 8ª série.

Esses dados, no entanto, não atingiam o grande público. Foi só com a regularização e a institucionalização do SAEB realizada pelo governo Fernando Henrique e com a ampla divulgação dos seus resultados, promovida pelo MEC, é que a questão da qualidade passou a ser discutida na grande imprensa, conscientizando a população sobre a gravidade do problema. Mas a análise do fenômeno da repetência ajudou-nos a entender por que a ampliação das matrículas está associada a uma queda da qualidade do ensino.

Costuma-se dizer, e é verdade, que o Brasil possuía antigamente um excelente sistema de ensino público (especialmente no ginásio e no colégio) e que o desempenho dos alunos diminuiu de modo alarmante. Mas é preciso considerar que, naquele tempo, as altíssimas taxas de reprovação e evasão escolar, (assim como os antigos exames de admissão ao ginásio) funcionavam como um sistema de peneiras cada vez mais finas, que excluía precocemente do sistema de ensino a enorme maioria dos alunos provenientes de famílias menos escolarizadas e de menor renda, como ficou patente no Gráfico 2 e na Tabela 6^[3].

Neste sistema, a evasão decorrente das reprovações maciças no ensino fundamental, especialmente nas séries iniciais, fazia com que apenas os melhores alunos (de acordo com os padrões então aceitos) chegassem até o final da quarta série e, com o exame de admissão ao ginásio, apenas os melhores entre esses lograssem terminar a oitava. Ascendia ao ensino médio um número ainda mais restrito de alunos. Este tipo de processo seletivo assegurava que apenas uma pequena parcela dos alunos, os de melhor desempenho, sobrevivesse no sistema educacional até o final do ensino fundamental e médio. Cria-se assim a ilusão de um ensino de qualidade que resulta da eliminação precoce dos alunos com maiores dificuldades de corresponder às expectativas dos professores.

[1] Ribeiro, Sergio Costa. “A pedagogia da repetência”. *Estudos Avançados*, vol. 5, nº 12, 1991, pp. 7-22.

[2] Goldemberg, Jose e Durham, Eunice R. “A educação no Brasil”. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 1993.

[3] Neste sistema, a evasão decorrente das reprovações maciças no ensino fundamental, especialmente nas séries iniciais, fazia com que apenas os melhores alunos (de acordo com os padrões então aceitos) chegassem até o final da 4ª série e, com o exame de admissão ao ginásio, apenas os melhores entre esses lograssem terminar a oitava. Ascendia ao ensino médio um número ainda mais restrito de alunos. Este tipo de processo seletivo assegurava que apenas uma pequena parcela dos alunos, os de melhor desempenho, sobrevivesse no sistema educacional até o final do ensino fundamental e médio. Cria-se assim a ilusão de um ensino de qualidade que resulta da eliminação precoce dos alunos com maiores dificuldades de corresponder às expectativas dos professores. Sobre esta questão, ver também Gomes, Candido. A. e Sobrinho, José Amaral (orgs.). “Qualidade, eficiência e equidade na educação básica”. Série Ipea, nº 136. IPEA/BSB, 1992.

TABELA 4

Número e percentual de matrículas na sequência de oito séries do ensino fundamental tomando como referência a 1ª série de 1978

Ano	Série							
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º
1978	6502233							
	100%							
1979		3597480						
		55,30%						
1980			3005227					
			46,20%					
1981				2417984				
				37,20%				
1982					2503902			
					38,50%			
1983						18860347		
						29%		
1984							1510988	
							23,20%	
1985								1190912
								18,30%

Fonte: Goldemberg e Durham. "A educação no Brasil", 1993.

O Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) aplicado a cada dois anos de 1995 a 2005 mostra a continuidade da queda no desempenho dos alunos até o penúltimo ano do governo Fernando Henrique.

Os primeiros sinais de melhoria e de inversão da curva decrescente da qualidade do ensino ocorrem apenas entre 2001 e 2003¹⁴, quando os indicadores melhoram tanto em matemática como em português, em todas as séries. A única exceção é a da média em português na oitava série, a qual apresenta uma queda, embora muito pequena, de 0,2 pontos. Sendo o SAEB aplicado a cada 2 anos, não inclui 2002 último ano do governo Fernando Henrique. Embora os resultados tenham sido obtidos em 2003, já no governo Lula, devem ser atribuídos aos esforços do governo anterior, uma vez que o ano de 2003 foi muito tumultuado no MEC em função de trocas de ministros, não tendo sido possível, durante este ano, elaborar e implementar políticas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino. Esta hipótese é reforçada pelo

[14] Como o SAEB é aplicado a cada dois anos, não temos dados para 2002, último ano do governo anterior.

fato de que no período entre 2003 e 2005, já superadas as dificuldades iniciais no governo Lula, se as séries iniciais continuaram a apresentar uma pequena melhoria, tanto em matemática como em português, as séries finais e o ensino médio retomam um movimento descendente. Isto significa que as dificuldades encontradas pelo governo Fernando Henrique no esforço de melhorar o ensino persistiram pelo menos durante o primeiro mandato do governo Lula.

Além do SAEB, contamos também, a partir de 2000, com a inclusão do Brasil no PISA realizado pela OECD; uma avaliação internacional comparada do desempenho dos alunos de 15 anos que é aplicada a cada três anos.

A análise comparativa entre o Brasil e outros países, possibilitada pelo PISA oferece, pela primeira vez, uma demonstração cabal da gravidade do problema da qualidade de ensino. A publicação destes resultados contribuiu enormemente para que a questão da qualidade do ensino atingisse o grande público. A Tabela 5 apresenta uma relação de alguns dos países avaliados, que indica claramente o fosso que separa o Brasil não só dos países desenvolvidos, mas de outros dois países latino americanos¹⁵.

Em 2006, 55,5 % dos alunos brasileiros de 15 anos matriculados na 8ª série do ensino fundamental ou na 1ª série do ensino médio estão classificados nos níveis 1 e abaixo de 1, considerados crítico e abaixo do crítico. Em comparação, apenas 5,7% dos coreanos e 11% dos canadenses encontram-se nesta categoria. Inversamente, apenas 5,8% dos estudantes brasileiros atingem os níveis 4 e 5, ao passo que nos dois países citados, 54,4% e 41,7% se situam nos dois níveis mais elevados.

Isto obviamente repercute no ensino superior. Podemos inferir que os alunos dos níveis 1, abaixo de 1 e até 2, isto é, 75% dos concluintes do ensino fundamental, não têm condições de enfrentar o ensino superior com sucesso e estarão excluídos deste nível de ensino¹⁶.

Resultados tão desastrosos não podem ser atribuídos a falhas do governo Fernando Henrique: são uma “herança maldita” bem mais antiga, que não conseguimos ainda superar. Por fim, a enorme importância do sistema de avaliação do desempenho escolar, de grande credibilidade, criado no governo Fernando Henrique permitiu análises e denúncias no que diz respeito à qualidade do nosso ensino. Não se pode deixar de admirar a coragem e a honestidade na apresentação de dados que poderiam prejudicar sua imagem política.

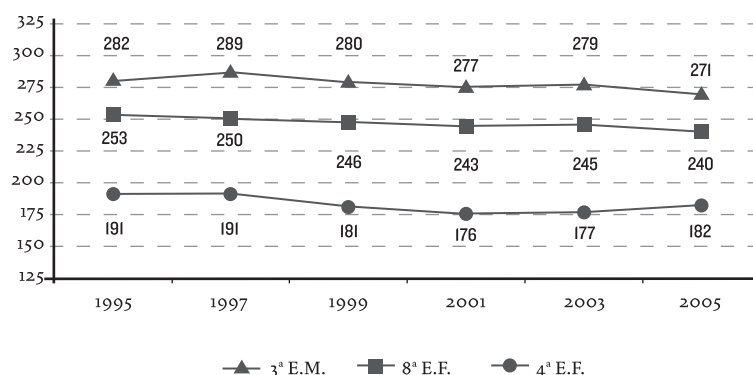
A partir de 2006 o novo governo introduziu profundas modificações no SAEB. A primeira — a substituição do caráter amostral do exame por uma prova universal para as 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, a Prova Brasil — foi positiva. A vantagem da prova universal é que, utilizando metodologia semelhante à do SAEB, com pequenas diferenças, permite avaliar não apenas estados e regiões mas, inclusive, municípios e escolas, oferecendo um novo instrumento, mais detalhado, para orientar as políticas educacionais.

[15] O PISA classifica os alunos em 56 categorias que vão de 1, ou crítico, a mais baixa, a 5, ou avançada, a mais elevada, incluindo ainda uma sexta categoria, sem numeração, a do abaixo do crítico ou -1. Sobre esta questão, ver Soares, J. F. “Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades”. In: Brock, Colin e Schwartzman, Simon (orgs), op. cit.

[16] O SAEB também foi importante na medida em que incluía uma série de outras informações úteis como infraestrutura da escola, formação inicial e continuada do corpo docente, formação e atuação dos diretores, entre outras. Essas informações deram origem a pesquisas sobre as variáveis internas ao sistema escolar que influíam positivamente no desempenho dos estudantes, chegando à conclusão que a mais relevante era a atuação do diretor da escola. Por outro lado, a formação em nível superior dos docentes possuía uma influência bem menor e o fato de o professor possuir ou não licenciatura (em oposição ao bacharelado) não era significativo. Por fim, um resultado surpreendente dessas pesquisas foi o de que não havia uma forte associação entre o salário dos docentes e o desempenho dos estudantes.

GRÁFICO 3

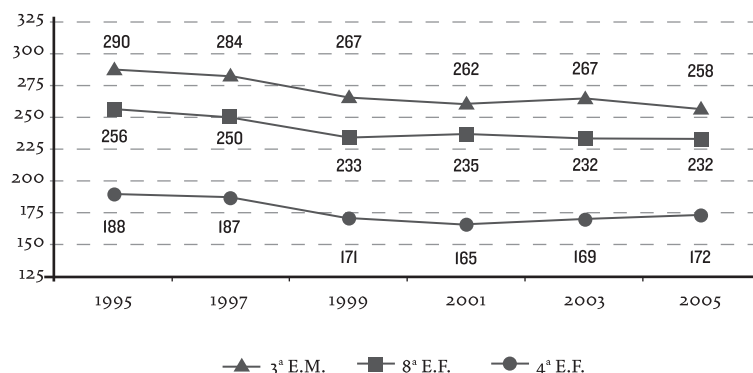
Médias de proficiência em língua portuguesa — Brasil — (1995-2005)



Fonte: Sinopses Estatísticas do MEC/INEP.

GRÁFICO 4

Médias de proficiência em matemática — Brasil (1995-2005)



Fonte: Sinopses Estatísticas do MEC/INEP.

Como houve ligeiras variações da metodologia entre SAEB e a Prova Brasil, os dados de 2007 não são estritamente comparáveis aos de 2005, e a melhoria apresentada neste ano pode ser ilusória. Mas é encorajador o fato de a Prova Brasil haver finalmente registrado, no segundo governo Lula, entre 2005 e 2007, uma substancial melhoria no desempenho em português nas três séries avaliadas. No entanto, a melhoria é muito pequena no que diz respeito à prova de matemática, na 8ª série e no ensino médio.

A partir de 1996, além da Prova Brasil, o MEC passou a utilizar um novo indicador, o IDEB (Índice de Desenvolvimento Educacional Brasileiro), que apresenta resultados melhores do que o SAEB.

O IDEB não pode ser comparado ao SAEB porque combina, num único índice, duas variáveis: o desempenho na Prova Brasil e o fluxo escolar

(isto é, a repetência). Isto significa que um aumento na nota tanto pode significar que a repetência diminuiu como que o desempenho escolar melhorou. Essas duas variáveis são importantes, mas uma avaliação comparativa dos resultados entre os dois governos só poderá ser feita se os resultados da Prova Brasil forem desagregados do problema do fluxo (Gráfico 4). Como a grande melhoria nos índices de reprovação se deu no governo Fernando Henrique, como se vê na Tabela 7, o cálculo de um IDEB para o governo anterior mostraria resultados muito mais elevados do que o apresentado apenas pelas notas do SAEB, como vinha sendo feito.

Ensino superior

No início do governo Fernando Henrique, havia uma consciência generalizada da queda de qualidade do ensino superior, especialmente daquele oferecido por instituições privadas. Também neste caso não havia dados seguros que comprovassem este fato.

Os únicos momentos de avaliação no ensino superior ocorriam por ocasião do credenciamento de instituições e o reconhecimento dos cursos feitos pelo então Conselho Federal de Educação, atribuição assumida depois pelo Conselho Nacional de Educação em 1995. No caso das instituições estaduais esta avaliação recaía sobre os Conselhos Estaduais. Após uma instituição ser credenciada e seus cursos reconhecidos, não passava por nenhuma outra avaliação. Além do mais, como os processos eram sempre individuais, não havia nenhum instrumento de comparação entre os cursos existentes.

TABELA 5

Avaliação do desempenho dos alunos de 15 anos na prova de leitura do PISA — Brasil e outros países (2006)

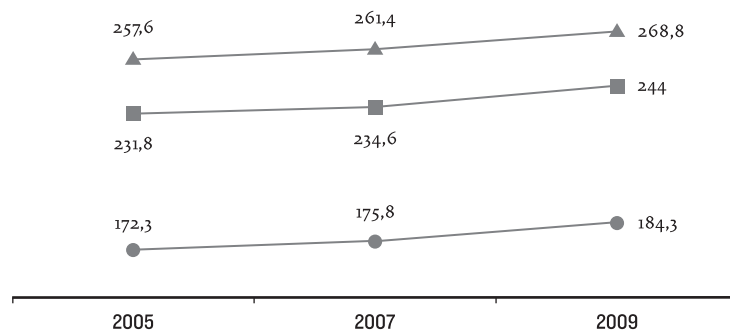
Países	Abaixo de 1	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
Coréia do Sul	1,4	4,3	12,5	27,2	32,7	21,7
Canadá	3,4	7,6	18,0	29,4	27,2	14,5
Austrália	3,8	9,6	21,0	30,1	24,9	10,6
Japão	6,7	11,7	22,0	28,7	21,5	9,4
Alemanha	8,3	11,8	20,3	27,3	22,5	9,9
Suíça	5,3	11,1	22,9	30,4	22,6	7,7
Portugal	9,3	15,6	25,5	28,2	16,8	4,6
Chile	14,8	21,5	28,0	21,1	11,0	3,5
México	21,6	2,6	28,9	18,2	5,3	0,6
Brasil	27,8	27,7	25,3	13,4	4,7	1,1

Fonte: "Education at a glance". OECD: 2006.

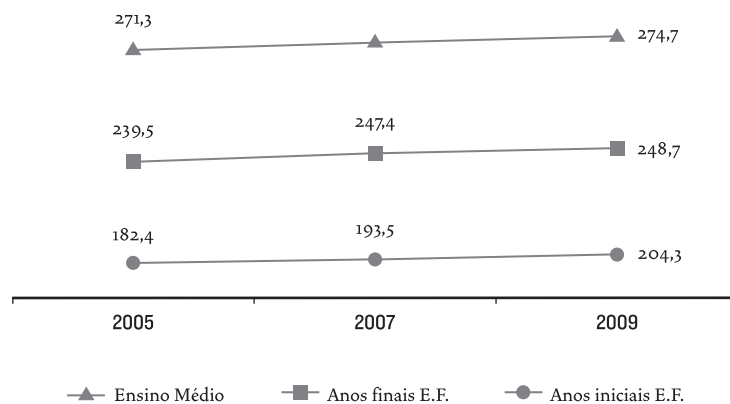
GRÁFICO 5

Desempenho — Prova Brasil/SAEB

Língua Portuguesa



Matemática



Fonte: IDEB/MEC.

A ideia de criar uma avaliação de desempenho dos alunos através de um exame de final de curso, como fazia o SAEB, foi audaciosa. Criou-se, então, o Exame Nacional de Conclusão de Curso (ENENC), utilizando os métodos de avaliação mais modernos, o qual ficou conhecido popularmente como Provão. No primeiro ano de funcionamento, foram avaliados cinco cursos e o número foi aumentando anualmente até atingir, em 2002, 75% dos alunos matriculados no ensino superior. Os exames eram universais, isto é, abrangiam todos os alunos concluintes dos cursos avaliados. Isto permitiu, pela primeira vez, uma comparação da qualidade da formação obtida pelos alunos em cursos de diferentes instituições.

Apesar da intensa oposição, o governo insistiu na ampla divulgação dos resultados, não só no *site* do MEC, mas também pela imprensa, o que contribuiu muito para tornar a questão da qualidade do ensino superior um objeto de discussão pública. Além disso, o Provão permi-

tiu e orientou uma avaliação *in loco* e mais aprofundada das instituições com os piores resultado, exigindo reformas internas no sentido de melhorar a formação oferecida.

Sem dúvida, o Provão precisava de revisões, que estavam sendo estudadas no final do governo Fernando Henrique, mas foi um instrumento crucial para realizar a passagem de um sistema de controle baseado em critérios formais para um outro, centrado na avaliação de desempenho. Na passagem para o governo Lula, considerou-se impossível manter o Provão porque havia sido uma das iniciativas mais criticadas pelo PT em relação ao governo anterior. Mas já era impossível também ignorar a necessidade de um sistema de avaliação, além do fato de o Provão ter contado com grande apoio popular. Criou-se então um novo sistema extremamente complexo de avaliação de cursos e instituições, o SINAES incorporando a autoavaliação à avaliação externa e um novo sistema de exames que incluía, além dos formandos, também os ingressantes, tentando medir o valor agregado. Além disso, o exame passou a ser feito por amostragem.

A implantação do SINAES, pela sua própria complexidade, encontrou inúmeras dificuldades. Talvez por esta razão seus resultados não têm sido amplamente divulgados. Incluindo variáveis diferentes num mesmo índice, não possui a clareza do Provão sobre o que, de fato, está sendo avaliado. Além disso, sendo feito por amostragem, não permite a comparação entre as instituições, tornando-se válido apenas quando se comparam estados e regiões. Com isto, o resultado mais utilizado do SINAES tem sido o exame realizado com os concluintes, o ENAD, isto é, o mais semelhante ao Provão, embora mesmo esta prova venha encontrando dificuldades na sua elaboração e aplicação.

Parece-me indispensável que, aproveitando as experiências dos governos anteriores, um novo governo institua um novo sistema de avaliação sem as fragilidades do SINAES e mais semelhante ao Provão.

TABELA 6

Taxas de defasagem idade/série

Anos	Número médio de anos da distorção série idade	% de crianças com mais de dois anos de defasagem
1992	2,1	37,4
1995	1,9	33,4
2002	1,1	16,1
2008	1,0	13,2

Fonte: IETS (Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade), 2002-2008, em www.iets.org.br.

ENSINO TÉCNICO E TECNOLÓGICO

Precisamos agora mencionar uma parte do sistema educacional que se torna cada vez mais relevante e que, até há pouco tempo, era ignorado nas análises. Trata-se do ensino técnico e tecnológico para a formação de uma mão de obra mais qualificada para o mercado de trabalho. O governo federal havia criado, ainda durante o regime militar, uma rede de escolas técnicas de excelente nível e muito bem equipadas, as quais integravam o ensino médio propedêutico e uma formação técnica e operavam em tempo integral. A qualidade do ensino era igual ou superior à das melhores escolas particulares de nível médio, e eram mais caras do que estas, custando de cinco a dez vezes mais do que as escolas secundárias estaduais.

Dado o elevado custo de instalação e manutenção dessas escolas, a rede sempre foi muito pequena e atendeu a uma minoria muito reduzida dos alunos de nível médio. O problema mais sério, no entanto, que vinha sendo apontado desde antes do governo Fernando Henrique, é que, oferecendo, além da formação técnica, um excelente curso médio regular propedêutico, tornava-se uma ótima preparação para o vestibular. Em virtude disso, as vagas passaram a ser disputadas por alunos provenientes das classes médias, que haviam cursado o ensino fundamental em escolas particulares, os quais, ingressando diretamente na universidade após a conclusão do curso técnico, não se dirigiam para o mercado de trabalho. Diante da grande procura, exigiam exame para ingresso, cuja disputa era tão grande como a que ocorria nos vestibulares das universidades públicas, com os mesmos resultados elitizantes.

Dessa forma, em lugar de formar trabalhadores e técnicos altamente qualificados e bem remunerados para atender às novas necessidades do mercado de trabalho, transformaram-se em cursos pré-vestibulares, atendendo a uma minoria privilegiada¹⁷.

O governo Fernando Henrique tomou a iniciativa de separar a formação para o trabalho, oferecida nas escolas técnicas, da formação propedêutica, que deveria ser obtida nos cursos médios regulares. Isto permitia uma ampliação imediata nas vagas para o ensino técnico, afastando boa parte da clientela cujo interesse estava centrado no vestibular.

A resistência das escolas técnicas foi enorme, porque se orgulhavam da excelência de seu ensino e da excelente formação dos que nela ingressavam. A reforma implicava deixarem de ser instituições de elite. Em face dessa resistência, a reforma foi iniciada, mas de forma parcial. Cedendo à pressão das escolas, o governo Lula reintroduziu a junção de ensino propedêutico junto ao técnico, mantendo sua excelente qualidade e seu elitismo. O acerto da orientação da proposta do governo anterior pode ser avaliado pelo que ocorreu nas escolas técnicas estaduais de São Paulo, onde se manteve a separação. Os alunos cursam o ensino médio regular,

[17] Cláudio Moura Castro vem há anos denunciando este desvio. Ver Brock, Colin e Schwartzman, Simon (orgs). *Os desafios da Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

de caráter propedêutico, na rede comum e fazem a formação para o trabalho nas escolas técnicas. Com isto, o número de ingressantes nas escolas técnicas provenientes da rede pública passou de cerca de 45% para mais de 70%, com colocação imediata no mercado de trabalho.

Quanto ao ensino tecnológico de nível superior, que é, em todos os países desenvolvidos, uma excelente alternativa aos cursos universitários, os problemas dizem respeito ao pequeno tamanho da rede, que absorviam até 2008, no conjunto do país, apenas o equivalente a 3% das matrículas. Foi só nos últimos dois anos (período não coberto pelas estatísticas que estamos utilizando) que o governo Lula tomou a iniciativa de propor um plano para promover uma grande expansão da rede federal de ensino técnico e tecnológico, mas já sem tempo para sua implantação. Se implantado pelo próximo governo, certamente será uma excelente contribuição para a diversificação do sistema de ensino superior¹⁸.

No entanto, apenas a educação técnica de nível médio e a tecnológica de nível superior não satisfazem as necessidades do mercado nem as do grande número de jovens e adultos que não conseguiu completar o ensino médio, ou o fez com aproveitamento muito insatisfatório. Esta população precisa de alguma qualificação que lhes permita exercer um trabalho mais bem remunerado. O Ministério do Trabalho e os sistemas S¹⁹ podem satisfazer esta demanda com cursos vocacionais, de curta duração, que não demandam escolaridade anterior.

A drástica diminuição de recursos para a oferta destes cursos durante o governo Lula é muito estranha, quando se considera a postura ideológica do Partido dos Trabalhadores. Reportagem do Estado de São Paulo²⁰ que teve acesso a estudo elaborado pelo Ministério do Planejamento mostra que os gastos do governo federal, de 2003 a 2008, com programas de qualificação financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foram de 97 milhões de reais por ano, enquanto a média anual entre 1999 e 2003 (segundo mandato de Fernando Henrique) havia atingido 768 milhões de reais, cerca de oito vezes mais. Em 2009, a situação piorou, pois foram despendidos apenas 40,4 milhões. O próximo governo deverá rever esta situação com urgência, para que não ocorra o que a indústria vem receando: “um apagão” da mão de obra qualificada.

AS POLÍTICAS E OS PROGRAMAS DO GOVERNO FH

FUNDEF

Se a Constituição havia dado um passo importante com a vinculação de recursos para a educação nas três instâncias de poder, a questão do financiamento do ensino fundamental obrigatório, que é a base de todo o sistema educacional, não havia sido resolvida. De fato, a autonomia de estados e municípios e sua responsabilidade conjunta pelo ensino fundamental tinha deixado indefinida a contribuição de uns e outros.

[18] A exceção ao reduzido tamanho da rede de ensino técnico e tecnológico público no Brasil é o estado de São Paulo, onde, há mais de dez anos, vem ocorrendo um acelerado processo de criação, pelo governo do Estado, de Faculdades Tecnológicas (FATECS) e Escolas Técnicas (ETECS), dentro de um sistema de gestão inovador, sem os entraves do funcionalismo público e com um custo menor, mas mantendo sua gratuidade e qualidade.

[19] O sistema S constitui uma iniciativa de formação profissional por parte das empresas privadas. Tem como base um fundo constituído a partir de uma pequena porcentagem da folha salarial e é separado por ramo da produção. Os mais importantes são o SENAI (da indústria) e o SENAC (do comércio).

[20] *O Estado de São Paulo*, 18/7/2010, p. 3.

Quando se inicia o governo Fernando Henrique, a situação do financiamento do ensino fundamental ainda era caótica, havendo um jogo entre estados e municípios no sentido de empurrar as responsabilidades de uns para outros, criando desigualdades setoriais e locais inadmissíveis e desnecessárias.

Como prelúdio ao FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), houve uma medida importante tomada em 1996, estabelecendo que os governos municipais e estaduais deveriam destinar 60% dos recursos vinculados à educação para a manutenção do ensino fundamental. Mas esta medida não chegou a resolver a questão, persistindo enormes diferenças nos recursos disponíveis para diferentes municípios no mesmo estado. Foi para resolver este problema que se criou o FUNDEF.

O FUNDEF é uma das medidas mais importantes do governo Fernando Henrique, estabelecendo, de fato, um novo marco institucional no financiamento do ensino. Tendo como base a vinculação de 15% do orçamento de estados e municípios para o ensino fundamental, o FUNDEF resultou na criação, em cada estado, de um Fundo, formado a partir do total dos recursos transferidos da União para estados e municípios e entre estados e seus municípios, dos quais se reservava 15% para o financiamento do ensino fundamental (equivalente a 60% dos 25% obrigatórios para a educação). Dividindo-se este montante pelo número de crianças matriculadas nas escolas públicas de ensino fundamental chegava-se a um valor mínimo por aluno, e redistribuía-se este valor entre o governo estadual e os governos municipais, de acordo com o número de matrículas de cada sistema. Nos estados onde o valor aluno assim distribuído era menor do que um mínimo calculado anualmente, a União o complementava com recursos próprios. Igualou-se a situação extremamente desigual de financiamento do ensino por entre unidades extremamente díspares, respeitando a autonomia dos entes federados, já que os recursos arrecadados localmente não eram partilhados (embora, para estes, permanecesse obrigatória a reserva de 15% para o ensino fundamental). Incidindo apenas sobre as verbas transferidas entre União, estados e municípios, era de aplicação absolutamente transparente e automática, não envolvendo uma nova burocracia. Além disso, estabelecendo que 60% dos recursos do Fundo seriam obrigatoriamente destinados ao pagamento do salário dos professores em efetivo exercício nas escolas, permitiu aumentos generalizados dos salários que, nos municípios mais pobres, chegaram a 300%. Além disso, diminuiu radicalmente a utilização de professores em atividade fora da escola. Por fim, como estados e municípios recebiam conforme o número de alunos que mantinham, independentemente do partido ao qual pertenciam governadores e prefeitos, dificultou-se enormemente a pressão político-partidária e clientelís-

tica, criando-se um imenso incentivo para o aumento das matrículas no ensino fundamental. O Fundo foi um instrumento extremamente eficaz para o aumento das taxas de inclusão no ensino fundamental.

O PT, e os sindicatos de professores dominados pelo partido, fizeram oposição feroz ao FUNDEF, propondo substituí-lo por um simples piso salarial nacional, que acabou sendo finalmente implantado no segundo governo Lula. A vantagem de medidas como o FUNDEF, em oposição ao piso salarial, é que aquele assegura aos estados e aos municípios os recursos para aumentos salariais, que ficam associados ao valor por aluno. O Piso Nacional volta à tradição anterior de tentar a resolução de um problema a partir de uma lei nacional que repassa a responsabilidade pela garantia dos recursos a estados e municípios, sem levar em conta as imensas diferenças entre eles. Acredito que este tipo de lei federal é inconstitucional, pois cria despesas para os outros entes federados, ferindo sua autonomia, sem levar em conta a disparidade da capacidade financeira entre estados e entre municípios, que é enorme.

Tendo o PT feito violenta oposição ao FUNDEF, quando assumiu o poder no Ministério resolveu criar um novo sistema e substituí-lo pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que procura estender o mesmo princípio para todo o ensino básico, da creche ao ensino médio. Este novo sistema é extremamente complicado porque envolve diferentes porcentagens de diferentes impostos e valores por aluno, que são diversos nos diferentes tipos e níveis de ensino. O FUNDEF redistribuía recursos entre o estado e seus municípios em relação a uma obrigação comum, a do ensino fundamental. Mas a educação infantil é de responsabilidade exclusiva dos municípios, não envolvendo os estados; e o ensino médio cabe apenas aos estados, não envolvendo os municípios. O FUNDEF deixava à disposição tanto dos municípios como do estado 40% dos recursos destinados à educação a fim de que cumprissem suas responsabilidades específicas: a educação infantil de um lado, e o ensino médio, de outro. Distribuir fundos entre municípios e, entre municípios e estados, entre educação infantil e ensino fundamental e médio, por critérios estabelecidos pelo governo federal, é um problema complicado e diferente para cada estado, o que pode prejudicar um ou outro nível de ensino, além de interferir na autonomia dos sistemas. No Estado de São Paulo, por exemplo, a ampliação e a melhoria do ensino médio vem sendo prejudicada pela redução das verbas destinadas a este setor. O mais correto teria sido criar três fundos separados, se é que havia necessidade de ação federal nesta questão.

Bolsa Escola

A bolsa escola foi a uma inovação importante no campo das políticas sociais, orientada para estimular a entrada e a permanência na escola dos filhos de famílias mais pobres.

Essa ideia não foi criada pelo governo Fernando Henrique, mas por Cristóvão Buarque, durante sua gestão como governador do Distrito Federal. A gestão Fernando Henrique adotou a idéia e a transformou em um programa nacional que oferecia auxílio monetário a famílias de baixa renda, com filhos em idade escolar, para que os matriculassem e assegurassem um mínimo de 75% de frequência às aulas. O controle era feito por meio dos boletins de frequência dos filhos. O programa auxiliou famílias de baixa renda e aumentou o número de matrículas escolares.

No governo Lula esta bolsa foi muito ampliada e transformada na Bolsa Família, incluindo a população sem filhos em idade escolar, o que implicou um aumento considerável da população atendida. A frequência à escola pelos filhos em idade escolar continua sendo exigida, mas não tem sido controlada.

Dinheiro Direto na Escola

Este programa, criado antes do FUNDEF, foi o primeiro que teve como objetivo desburocratizar a distribuição de recursos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para a educação e neutralizar as influências político-partidárias, aumentando a autonomia da escola. Nele, parte dos recursos do FNDE passaram a ser distribuídos diretamente às escolas de ensino fundamental de todo o país, podendo ser utilizado de acordo com as necessidades de cada uma, incluindo consertos e pequenas reformas, aquisição de material pedagógico e administrativo etc. Até então, para substituir vidros ou telhas quebradas, pintar uma sala de aula ou consertar buracos no pátio era necessário acionar os órgãos centrais. A distribuição era feita de acordo com o número de alunos, independentemente do partido do prefeito ou do governador, dificultando o clientelismo que tem caracterizado o FNDE.

Os programas de formação de professor

Deu-se continuidade tanto no governo Fernando Henrique como no governo Lula a uma política já antiga utilizada pela União e pelos estados, qual seja, a oferta de cursos de aperfeiçoamento para professores em exercício nas redes públicas. Entretanto, pesquisas realizadas com dados do SAEB têm demonstrado que eles pouco ou nada contribuíram para melhorar o desempenho dos alunos. A raiz do problema parece residir na formação inicial dos docentes, especialmente no que diz respeito às séries iniciais.

Por esta razão, o principal programa dirigido para a melhoria do ensino foi uma decorrência da LDB e afetou basicamente a docência para as séries iniciais do ensino fundamental ao criar o curso normal superior e estabelecer a exigência de que, em dez anos, só fossem admi-

tidos professores com licenciatura em nível superior. Isto provocou, em todos os estados, com ou sem auxílio do governo federal, programas especiais para a obtenção desta titulação por parte dos docentes da rede pública. Voltaremos a esta questão nas conclusões.

Outros Programas

A lista de novos programas criados durante o governo Fernando Henrique é muito grande. Parte deles foi reformulada durante governo Lula, como o FUNDEF, parte foi abandonada, alguns foram ampliados e outros foram criados. Cabe nos limites deste trabalho apenas citar alguns outros.

- O Fundescola, criado com recursos do FNDE e do BID, dirigiu novos recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste e tinha por objetivo diminuir as desigualdades regionais do sistema educacional. Foi substituído pelo PAR, muito semelhante a ele.
- O programa de avaliação dos livros didáticos distribuídos às escolas foi preservado.
- O programa dos Parâmetros Curriculares Nacionais, que teve como objetivo oferecer uma base comum nacional para o ensino básico não foi extinto mas deixou de receber atenção.
- Das iniciativas de ampliar o uso de novas tecnologias que envolveram a TV Escola, a distribuição de computadores e o início de cursos à distância. Apenas o primeiro foi abandonado e os demais consideravelmente ampliados.
- Por fim, há que se mencionar a continuidade de programas mais antigos do FNDE, como o da Merenda Escolar, o do Transporte Escolar e o da distribuição de livros didáticos, que foram ampliados e avaliados.

É de fato surpreendente a quantidade de programas mantidos, transformados, ampliados ou criados por cada governo. Embora eles tenham provavelmente influído para o aumento das taxas de matrículas, é notável que nenhum deles pareça ter conseguido melhorar a qualidade do ensino.

CONCLUSÕES: A QUESTÃO INADIÁVEL DA QUALIDADE DO ENSINO

Quando se analisa a história das políticas educacionais e os inúmeros programas voltados tanto para a democratização do acesso como para a melhoria da qualidade de ensino dos últimos vinte anos, constata-se que enquanto o primeiro objetivo foi persistentemente perseguido e gradualmente atingido, o segundo, objeto de preocupação igualmente constante, está longe de ser alcançado.

O resultado mais surpreendente que emerge de uma análise sobre a qualidade do ensino nos últimos dezesseis anos é que, embora a grande maioria dos docentes já tenha obtido diploma de ensino superior e feito cursos de educação continuada, os concursos para ingresso na carreira do magistério, abertos apenas a docentes com esta qualificação, não conseguem preencher as vagas existentes, apesar do grande número de candidatos, em virtude do elevadíssimo índice de reprovação. Em São Paulo, em concurso realizado em 2010, a reprovação em algumas disciplinas chegou a 80% e, na média, atingiu 50%. Os concursos demonstram de forma cabal que os licenciados não dominam sequer os conteúdos básicos das matérias e das estruturas curriculares com as quais devem operar. Não creio que este fracasso possa ser atribuído à falta de interesse dos diferentes governos mas resulta de não termos conseguido atingir a raiz do problema: a formação inicial de professores. A melhoria do salário e da carreira docente são igualmente importantes, mas sem que haja professores qualificados, nenhuma dessas medidas terá efeito na melhoria da qualidade do ensino. Mesmo a formação continuada não consegue superar deficiências da formação inicial.

Darcy Ribeiro já dizia que era preciso uma reforma profunda de todo o sistema de formação de docentes para o ensino básico e que não adiantava formar em nível superior se os cursos de formação continuassem a apresentar os mesmos defeitos que os caracterizavam. É exatamente isso que continua acontecendo.

O cerne da questão reside na formação de docentes para os níveis iniciais de ensino, durante os quais os alunos deveriam aprender a ler, escrever, realizar operações simples de matemática, utilizar computadores e adquirir noções elementares mas integradas de geografia, história e ciências. Crianças podem e devem aprender muito mais. Mas esta é a base da qual depende o sucesso escolar em todos os níveis posteriores do sistema de ensino. A verdade é que não estamos conseguindo formar professores competentes para ensinar esta base.

A tentativa mais importante de alterar tal situação consistiu na criação, pela LDB, dos Cursos Normais Superiores para a formação de docentes para a pré-escola e as séries iniciais do ensino fundamental. Até então, o único curso que oferecia titulação em nível superior na área da educação era o curso de Pedagogia, o qual, entretanto, não foi concebido para formar professores das séries iniciais, mas os chamados especialistas em educação: teóricos, pesquisadores, planejadores e gestores dos sistemas educacionais. Quando foram criados, recrutavam seu público entre os professores já formados nas escolas normais. Os egressos do curso de Pedagogia não pretendiam voltar à sala de aula, mas orientavam-se para preencher as funções de pesquisadores e gestores do sistema educacional. Até hoje, o curso mantém esta orien-

tação e filosofia, não conseguindo se libertar de suas marcas de origem. Embora hoje o curso defina formalmente seu objetivo como sendo a formação de docentes para os níveis iniciais do sistema de ensino, suas diretrizes curriculares mal mencionam esta tarefa e se omitem na questão dos conteúdos que os futuros professores precisam dominar. As deficiências dos cursos de Pedagogia vem sendo denunciadas há anos e pesquisa recente de Bernadete Gatti dá um tratamento exaustivo a esta questão²¹.

Se a formação de professores para os níveis iniciais é uma tarefa difícil, não é impossível. Já tivemos, mesmo no Brasil, cursos que conseguiram formar professores com a competência necessária para realizar esta tarefa, como ocorreu nos CEFANS. Estes eram escolas de nível médio. Hoje é necessário retomar esta mesma experiência em nível superior.

O exemplo a ser seguido é o de Cuba, que possui hoje, junto com Costa Rica, o melhor sistema educacional da América Latina. O estranho é que, embora a grande maioria dos pedagogos brasileiros demonstre grande admiração pelo sistema educacional cubano, continuam a defender uma pedagogia contrária a tudo que se faz naquele país, opondo-se ferozmente aos Cursos Normais Superiores. O segredo cubano reside em garantir, durante o período formativo, que os futuros professores dominem os conhecimentos que devem transmitir e aprendam a realizar a transposição didática necessária entre o que aprenderam e aquilo que devem ensinar. Este é o cerne de um currículo destinado a formar professores e não pesquisadores, teóricos da educação ou gestores. No Brasil, continuamos a insistir em uma formação pedagógica teórica e em jargões vazios como o de que o importante não é o que o aluno aprende, mas que ele “aprenda a aprender”, e de que não deve haver a preocupação de ensinar conteúdos, mas “competências”, como se se tratasse de coisas diferentes²².

A questão da ênfase nos conteúdos é tão mais necessária porquanto, no Brasil (embora o problema não seja só nosso), os candidatos às licenciaturas, especialmente das séries iniciais, são majoritariamente jovens provenientes do nosso péssimo ensino médio público, oriundos de famílias pobres, cujos pais são pouco escolarizados. Boa parte deles não tem um domínio adequado nem da leitura nem da escrita, possuem um vocabulário muito pobre e tem grande dificuldade de resolver problemas simples de aritmética. Seus conhecimentos de geografia e história são muito limitados e fragmentados. Por outro lado, são também, frequentemente, jovens que se esforçaram muito para concluir o ensino médio e os primeiros de suas famílias a ingressar num curso superior. Têm um talento que deve ser aproveitado e desenvolvido, mas para isso é necessário que as deficiências de sua formação anterior sejam sanadas.

[21] Gatti, B. A. e outros. “Formação de professores para o ensino fundamental: instituições formadoras e seus currículos”. Relatório de pesquisa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Fundação Vitor Civita, 2008.

[22] Para uma comparação entre Cuba e Brasil, ver Carnoy, Martin; Gove, Amber K.; Marshall, Jefery H. “As razões das diferenças de desempenho acadêmico na América Latina: dados qualitativos do Brasil, Cuba”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, vol. 84, nº 206/207/208, 2003, pp. 7-33.

De fato, a causa principal do mal desempenho dos alunos do ensino fundamental, denunciada pelo PISA, é que os próprios professores, carregando consigo as falhas de sua formação de nível médio, não dominam nem as competências nem os conteúdos do que devem ensinar.

Um dos maiores desserviços do governo Lula na questão educacional, no meu entender, foi o desmonte da experiência dos Cursos Normais Superiores que o governo Fernando Henrique havia iniciado e o retorno à formação dos professores nos Cursos de Pedagogia, comprovadamente incapazes de realizar esta tarefa.

O problema das demais licenciaturas também é conhecido de longa data. Consiste em, como nos cursos de Pedagogia, relegar a formação profissional do futuro docente a um mero apêndice dos cursos de bacharelado, estabelecendo um fosso entre a aprendizagem dos conteúdos (em geral voltados para a formação de pesquisadores) e sua adaptação às exigências e às peculiaridades do ensino básico. A parte pedagógica, propriamente, é igualmente divorciada dos conteúdos e é incapaz de lidar com a questão da transposição dos conhecimentos. Isto ocorre porque a preparação pedagógica é monopolizada por graduados e pós-graduados dos cursos de Pedagogia que não tem nenhuma formação na área de conhecimento ofertada pelo bacharelado. Chegamos à situação absurda na qual, por exemplo, a formação pedagógica oferecida aos futuros professores de física é feita por pedagogos que não sabem nada de física.

Tenta-se agora, por meio de cursos à distância, melhorar a formação dos docentes. Mas enquanto toda a concepção pedagógica não for revista e os currículos não forem inteiramente reformulados, temo que os concursos de ingresso ao magistério continuem a reprovar a maioria dos candidatos e a qualidade do ensino básico continue a ser muito precária. Esta é a tarefa inadiável do próximo governo.

Recebido para publicação
em 6 de setembro de 2010.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

88, novembro 2010

pp. 153-179

EUNICE RIBEIRO DURHAM é professora titular do departamento de Antropologia da FFLCH-USP e diretora do Núcleo de Pesquisas Sobre o Ensino Superior (NUPES) da mesma universidade.