



As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências

*Educational policies in the Lula government:
disruptions and permanencies*

*Las políticas educativas en el gobierno Lula:
rupturas y permanencias*

DALILA ANDRADE OLIVEIRA

Resumo: O artigo discute as políticas educacionais no governo do presidente Lula, especialmente as de educação básica. Argumenta que o modelo de gestão das políticas públicas deste governo está enraizado, se bem que com rupturas, no contexto da reforma do Estado da década anterior. A política educacional apresenta variações do primeiro para o segundo mandato do governo Lula; neste último, há certo grau de ambivalência, que se revela no PDE, um conjunto de programas que marca a ação do Ministério da Educação.

Palavras-chave: política educacional; educação básica; gestão da educação.

Abstract: The article discusses the educational policies adopted by President Lula's government, especially those addressing basic education. It seeks to prove that the management model of public policies adopted by said government is rooted, though with disruptions, within the context of the reform of the State carried out during the previous decade. The educational policies in Lula's government varies from the first to the second mandate; evincing, during the latter, a certain degree of ambivalence, as revealed in the PDE (Plan of Educational Development), a sum of special educational programs carried out by the Ministry of Education.

Keywords: educational policy; basic education; educational management.

Resumen: El artículo discute las políticas educativas del gobierno del presidente Lula, especialmente las de educación básica. Argumenta que el modelo de gestión de las políticas públicas de ese gobierno está enraizado, aunque con rupturas, en el contexto de la reforma del Estado de la década anterior. La política educativa presenta variaciones del primer para el segundo mandato del gobierno Lula; en este último hay algún grado de ambivalencia, que se revela en el PDE (Plan de Desarrollo Educativo), un conjunto de programas que marca la acción del Ministerio de Educación.

Palabras clave: política educativa; educación básica; gestión de la educación.

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, já tendo cumprido mais da metade de seu segundo mandato, vem sendo apontado como promotor de políticas sociais dirigidas aos setores mais vulneráveis da população (MARQUES e MENDES, 2007). Algumas políticas sociais tomadas pelo governo federal como de sua responsabilidade têm exigido em muitos casos o estabelecimento de acordos e parcerias com os demais níveis de administração estatal, sendo que muitas dessas são implementadas em uma relação direta com os cidadãos assistidos. Na educação, o governo federal vem desenvolvendo programas, estabelecendo parcerias com os municípios e com as escolas diretamente, muitas vezes sem a mediação dos estados, consolidando assim um novo modelo de gestão de políticas públicas e sociais. Tal modelo, contudo, tem ensejado também o envolvimento de outras instituições na implementação de programas sociais no nível local, tais como: Organização Não- Governamental (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sindicatos. Esse modelo de gestão de políticas públicas e sociais teve início no governo anterior, ou seja, na reforma do Estado promovida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso – (FHC).

Este artigo buscará demonstrar como esse modelo de gestão das políticas públicas e sociais tem sido incorporado às políticas educacionais, procurando problematizar e analisar algumas conseqüências diretas de tal incorporação. Procurará observar, em especial, aquelas dirigidas à educação básica, mais especificamente à gestão escolar, por se tratarem em geral de matéria que necessariamente exige a colaboração entre os entes federativos.

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho.

Os primeiros quatro anos de mandato de Lula podem ser caracterizados, no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior. Assim, assistimos, nesses quatro anos, ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis. Foi somente no último ano do primeiro mandato que, por meio da Emenda Constitucional n. 53, de 19/12/2006, atribuindo nova redação ao parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o governo criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O Fundo foi então regulamentado pela Medida Provisória n. 339, de 28/12/2006, que foi convertida na Lei n. 11.494, de 20/06/2007, estabelecendo finalmente o FUNDEB e ampliando, em relação ao Fundo anterior – o Fundo de

Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF¹ –, o principal mecanismo de financiamento da educação básica, compreendendo agora suas três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, com duração prevista para 14 anos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O governo FHC (1995-2002), marcado pela estabilidade econômica alcançada através do Plano Real,² promoveu importante reforma do Estado brasileiro no sentido de sua racionalização e modernização. Tal reforma que implicou, sobretudo, na privatização de empresas públicas, trouxe como importante elemento iniciativas de desregulamentação da Administração Federal e, conseqüentemente, da administração pública, instaurando um modelo de gestão das políticas sociais assentado na descentralização. Esse modelo trouxe conseqüências consideráveis para a educação.

Muitas reformas ocorridas no período FHC foram na contramão dos direitos e garantias conquistados na Constituição Federal de 1988. Como exemplo, a priorização do ensino fundamental na política de financiamento, via a instituição do FUNDEF, pela emenda à Constituição n. 14/06 e lei n. 9424/96. A criação de tal Fundo, bem como outras políticas de importância capital na distribuição das competências e responsabilidades entre os entes federados em matéria educacional, só foi possível mediante a Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Por meio da referida Emenda, o amplo direito à educação, do nascimento à conclusão do ensino médio, sem o limite de idade previsto na lei anterior, lei n. 5692/71, foi substituído pela prioridade no ensino fundamental (determinada, sobretudo, pela força do financiamento compulsório) e a progressiva universalização do ensino médio. Essa alteração constitucional marca a mudança de foco nas políticas educacionais coerentemente com o que ocorria no campo das políticas sociais. A partir de então, a vocação universal na condução de tais políticas afirmada na Constituição Federal de 1988 passa a ser substituída pela noção de priorização aos mais necessitados, a públicos-alvo específicos. O conjunto de reformas implantadas na educação brasileira nesse período resultou na reestruturação do ensino no Brasil nos seus aspectos relativos à organização escolar, à redefinição dos currículos, à avaliação, à gestão e ao seu financiamento. Especialmente na educação básica, as mudanças realizadas rede-

¹ Lei n. 11.494/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

² O Plano Real foi desenvolvido como um plano de estabilização econômica pela equipe do Ministério da Fazenda na gestão de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Seu objetivo foi controlar a hiperinflação para pôr fim a quase três décadas de inflação elevada, o que implicou na substituição da antiga moeda pelo Real, a partir de 1º de julho de 1994.

finiram sua estrutura. As alterações na legislação educacional brasileira consumaram essa nova reconfiguração, tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, lei n. 9.394/96.

Esse movimento de reformas levado a termo no Brasil pelo governo de FHC acompanhou tendência em nível mundial que apontava nessa direção. Ball (2002), a partir dos estudos de Carter e O’Neill, discute tal tendência demonstrando que esses autores resumiram, na literatura existente até os anos 1990, aspectos que demonstram as mudanças que estariam ocorrendo nas relações entre as políticas, os governos e a educação em perspectiva internacional, assim como identificaram o que nomearam de “a nova ortodoxia”, caracterizando-a em cinco elementos fundamentais:

1. A melhoria da economia nacional por meio do fortalecimento dos vínculos entre escolaridade, emprego, produtividade e comércio.
2. A melhoria do desempenho dos estudantes nas habilidades e competências relacionadas ao emprego.
3. A obtenção de um controle mais direto sobre o currículo e a avaliação.
4. A redução dos custos da educação suportados pelos governos.
5. O aumento da participação da comunidade local a partir de um papel mais direto na tomada de decisões relacionadas com a escola e através da pressão popular por meio da livre-escolha de mercado (BALL, 2002, p. 110).

Os elementos acima descritos podem ser observados nas reformas postas em prática no Brasil nos anos 1990. A condução de tais reformas era justificada pela necessária modernização do país, que carecia de força de trabalho mais bem qualificada e adequada aos novos processos de reestruturação produtiva. A ênfase na educação geral como essencial ao desenvolvimento de competências necessárias ao mercado de trabalho – agora mais flexível e adaptável – foi responsável pelas mudanças no currículo e pela adoção da matriz de competências, bem como pela instituição de um mecanismo de financiamento do ensino fundamental, como o já citado FUNDEF, que obrigou os estados e municípios a assumirem suas respectivas responsabilidades com tal oferta. Foi ainda desenvolvido um sistema nacional de avaliação que, além do aperfeiçoamento do SAEB,³ passou a contemplar novas modalidades de exames, abrangendo da educação básica à superior. Tais exames concentraram-se na avaliação dos egressos, como o caso do Exame Nacional de Cursos – O Provão⁴ – e o Exame Nacional do Ensino

³ O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), conforme estabelece a portaria n. 931, de 21 de março de 2005, é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc).

⁴ O Exame Nacional de Cursos (ENC-Provão) foi um exame aplicado aos formandos, no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação da Educação Superior no que tange aos resultados do processo de ensino-aprendizagem.

Médio – o ENEM⁵ – com referência no mercado de trabalho. No entanto, a ênfase conferida à educação geral veio acompanhada do apelo à empregabilidade, o que levou à reforma específica da educação profissional, que passou a organizar-se em sistema próprio, articulando-se no seu nível técnico ao ensino médio regular, por meio das regras estabelecidas no decreto n. 2.208 de 1997.

A descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a grande marca dessas reformas, resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações e processos de implementação, atribuindo grande relevância à gestão escolar. A participação dos atores sociais na gestão da escola passa a ser fator imprescindível no êxito ou fracasso das ações implementadas, tendência esta observada também nas reformas que ocorreram em diversos países na América e na Europa (ANDERSON, 2002). A escola viu crescer sua autonomia institucional, assim como a autonomia dos segmentos que a compõem. Segundo Ball (2002), um importante elemento nessas reformas, observadas em âmbito internacional, são as novas economias institucionais, que buscaram explicar o funcionamento da vida social e suas diferentes instituições em termos das escolhas e ações de um ator racional. Isso está de acordo com uma literatura que vincula o desempenho da escola ao de seu entorno social.

Outra importante influência nessas reformas, ainda para o mesmo autor, é o que denomina a “performatividade”. Considerada como um princípio de gestão que estabelece relações estritamente funcionais entre o Estado e o meio ambiente externo e interno, ela caracteriza uma forma de direção indireta ou a distância que substitui a intervenção e a prescrição pela fixação de objetivos, mecanismos de prestação de contas, *accountability* e comparações. A performatividade proporciona sistemas de signos que representam a educação de maneira codificada e autorreferenciada para o consumo. Algumas tecnologias específicas desenhadas para obter a performatividade em educação, tais como a gestão da Qualidade Total e as inovações em matéria educativa, passam a ser tomadas como propostas de governos para a melhoria da educação. A gestão escolar passa a ocupar o foco das reformas educativas nesse período, naturalizando determinada forma de organizar e gerir a educação pública, forma esta em que o Estado passa a ocupar cada vez menos o papel de principal responsável. Essa forma de gestão centrada no meio local, aliada à noção de competência incorporada à educação geral – tomada como aquela que ocorre ao longo da vida –, passa a ser abraçada pelos governos como orientação para a reorganização dos seus sistemas educativos em consonância com o que foi amplamente difundido pelo relatório produzido pela UNESCO para a educação do século XXI (DELORS, 1998).

⁵ Portaria ministerial n. 438, de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, como procedimento de avaliação do desempenho do aluno. O ENEM é um exame individual, de caráter voluntário, oferecido anualmente aos estudantes que estão em fase de conclusão do ensino médio, ou aqueles que o concluíram em anos anteriores.

Nesse modelo focado na gestão local, a escola passa a constituir-se de fato como núcleo do sistema e o diretor passa a ser o seu principal “representante”, quem personifica os novos modelos de gestão (OLIVEIRA, 2007 e 2008). Esse é um elemento crucial na transformação dos regimes organizativos das escolas. Tais mudanças contribuem para o desmantelamento dos regimes organizativos dos profissionais da educação, com base em maior autonomia de caráter corporativo-profissional, e sua substituição por regimes de empresa: o estabelecimento de missões e objetivos que cada escola por si deve atingir. Esse processo faz com que a escola vá se distanciando do contexto social e político mais amplo no qual está inserida, restringindo-se a uma visão do entorno mais imediato – o local –, o que aos poucos contribui para o enfraquecimento da noção de educação como bem público e universal. Contudo, esse modelo estabelece nova regulação. Ao mesmo tempo em que descentraliza as ações de implementação (e com elas recursos financeiros, autonomia orçamentária, contratos por meio de metas e compromissos a serem atingidos), põe em prática novas formas de controle e vigilância, de autoverificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos.

Nesse quadro de nova regulação e imposições, noções de bem público mudam, para acomodar a redução de expectativas sobre a *accountability*, o que, por sua vez, leva não só a diminuir as esperanças sobre o significado dos conteúdos dos serviços públicos e da infra-estrutura, como também a transformá-las. Como lembra Ball (2002), observa-se, nesse momento, a emergência dos grupos ou pessoas que vendem suas soluções no mercado acadêmico-político; os consultores, os especialistas que passam a profetizar os caminhos para a realização da “autogestão escolar”, da efetividade escolar e defesa da escolha educativa.

Assim, as reformas realizadas no Brasil durante o governo de FHC, que teve no decorrer de seus dois mandatos um só ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, determinaram novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, conformando uma nova regulação assentada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local, acompanhando tendência verificada em âmbito internacional. Essas mudanças foram determinantes de novas relações entre as diferentes esferas administrativas na matéria educacional, especialmente nas relações entre União e municípios. Muitos elementos trazidos por essas reformas foram duramente criticados pelos movimentos sociais que estiveram na base eleitoral do presidente Lula.

Entretanto, o mais importante a destacar é que essas reformas alteraram a orientação da gestão das políticas públicas sociais no Brasil, e não só no plano da educação. De políticas inicialmente orientadas ao atendimento universal, passou-se a persecução de públicos alvos específicos. Tal orientação, no contexto das reformas de Estado na América Latina, encontra justificativa na necessária focalização do gasto social nos grupos mais vulneráveis, trazida pelas políticas de ajuste estrutural, o que levou a adoção generalizada, nesses governos, de medidas

de alívio à pobreza (SALAMA e VALIER, 1997). O governo FHC encarnou essa lógica: o recurso à racionalidade técnica como meio orientador das políticas sociais. A crítica a essa postura constituiu-se em importante fator na eleição de Lula. Era esta a lógica que se esperava romper com a assunção de Lula à presidência da República, todavia seu primeiro mandato apresentou mais permanências que rupturas nesse sentido. Até mesmo a retórica observada nessas políticas foi sendo assumida pelo novo governo que passou a professar a inclusão social no lugar do direito universal à educação.

A POLÍTICA EDUCACIONAL NO GOVERNO LULA

Segundo relatório da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE de novembro de 2005, o governo do presidente Lula estaria fazendo do Brasil um país menos desigual. A pesquisa mostra que a taxa de miséria em 2004 caiu 8% se comparada a 2003, ano em que Lula tomou posse. Ainda segundo a PNAD, oito milhões de pessoas teriam saído da pobreza (classes D e E) ao longo do seu primeiro mandato.

Os programas sociais implementados pelo governo Lula no primeiro mandato podem ser considerados em grande parte como assistenciais ou compensatórios. Orientados pela mesma lógica do governo que o antecedeu, muitos programas sociais foram desenvolvidos tendo como público alvo os mais pobres, os miseráveis, os que se encontravam abaixo da linha da pobreza.

Um programa social que recebe bastante destaque no governo Lula é o Bolsa-Família, criado por meio do decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004. A finalidade do Programa é a transferência direta de renda do governo para famílias pobres e em extrema miséria. Tal Programa apresenta-se como reformulação e ampliação do programa Bolsa-Escola, criado no governo de FHC. As principais críticas que recebe dizem respeito ao repasse de dinheiro direto à população mais carente, como uma política social passiva, incapaz de estimular e desenvolver a autonomia dos assistidos para que alcancem algum nível de independência e saiam dessa condição. Contudo, estudos e pesquisas, como a citada acima (PNAD/IBGE, 2005), vêm demonstrando que tais programas e políticas alteraram as condições de existência de seus beneficiados, melhorando sua renda e possibilitando o acesso a determinadas coberturas e serviços que, ainda que elementares, passam a significar um padrão de vida menos indigno. Resta saber até que ponto pode-se afirmar que a melhoria observada na situação dos mais pobres tem significado a redução das desigualdades sociais que historicamente marcaram este país como uma das sociedades mais injustas no mundo. Essa parece ser a grande questão posta nas análises sobre essas políticas.

A educação tem sido apontada como um importante setor de distribuição de tais políticas: do Bolsa-Família aos programas dirigidos à juventude, tais como o

Projovem⁶ e o Primeiro Emprego,⁷ o setor da educação tem exercido papel crucial na implementação de programas sociais dirigidos aos mais pobres. Por meio de acordos firmados entre o governo federal, estados e municípios, tais programas têm sua execução descentralizada e repassada ao nível local. Observa-se, assim, que como política social a educação tem cumprido relevante tarefa na distribuição de renda aos mais pobres que se encontram na condição de assistidos, exercendo muitas vezes importante papel na seleção de públicos atingidos. Esses programas chegam à escola pública como mais uma tarefa a ser desempenhada em meio ao conjunto de exigências apresentado aos docentes.

A mesma lógica pode ser observada no que se refere também à política educacional especificamente dita, ou seja, muitos programas chegam às escolas de maneira diferenciada entre elas, como programas especiais, políticas temporárias, sem configurarem-se como políticas regulares.

A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constituindo-se na reunião de dezenas de programas que abarcam da educação básica – compreendendo suas etapas e modalidades – à educação superior, procura, por meio de parcerias com os municípios, instaurar um regime de colaboração que propicie o desenvolvimento prioritário da educação básica. No âmbito do PDE, tal parceria com governos locais, traduzida em compromissos, foi elemento de destaque em discurso recente proferido pelo ministro Fernando Haddad, durante Encontro Nacional com Prefeitos e Prefeitas,⁸ promovido pelo MEC: “Temos que buscar Ideb nota 6. Para isso, temos que trabalhar juntos todo dia, a meta é alcançar a nota até 2021”.⁹

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, é uma referência desenvolvida nesse governo para servir de indicador de qualidade na educação. O IDEB mede o desempenho do sistema, estabelecendo uma escala que vai de zero a dez. O índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

⁶ Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. Instituiu o Programa Nacional de Inclusões de Jovens – Projovem. Programa emergencial e experimental destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso previsto no art. 81 da lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental.

⁷ Lei n. 10.748/2003 criou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE.

⁸ Encontro Nacional de Prefeitos e Prefeitas, promovido pelo MEC, em 10 de fevereiro de 2009.

⁹ BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12089:encontro-com-novos-prefeitos&catid=223&Itemid=86>.

Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), pretende mostrar as condições de ensino no Brasil. A fixação da média seis a ser alcançada considerou o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando aplicada a metodologia do IDEB em seus resultados educacionais. Seis foi a nota obtida pelos países desenvolvidos que ficaram entre os 20 melhores colocados do mundo.¹⁰

A partir da análise dos indicadores do IDEB, o MEC ofereceu apoio técnico e financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino. O aporte de recursos se deu a partir da adesão ao “Compromisso Todos pela Educação” e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Segundo dados do MEC, em 2008, os 5.563 municípios brasileiros aderiram ao compromisso.¹¹ Assim, todos os municípios e estados do Brasil se comprometeram a atingir metas como a alfabetização de todas as crianças até, no máximo, oito anos de idade.

Por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), o governo federal presta assistência técnica e apoio aos municípios buscando, nas palavras do próprio ministro, consolidar uma cultura de parcerias para melhorar a qualidade do ensino: “Se algum município tiver dificuldade técnica para elaborar seu plano de desenvolvimento local, vamos até o município levar apoio para elaborá-lo a muitas mãos”. A partir desse instrumento, o Ministério da Educação traçou metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022. Tal indicador utilizou, na primeira medição, dados que foram levantados em 2005. A média nacional do IDEB, em 2005, foi 3,8 nos primeiros anos do ensino fundamental. Em 2007, essa nota subiu para 4,2, ultrapassando as projeções que indicavam um crescimento para 3,9 nesse período. Segundo o MEC, se o ritmo for mantido, o Brasil chegará a uma média superior a 6,0 em 2022, o que é considerado pelo Ministério como ter uma educação compatível com países de primeiro mundo antes do previsto.

Com o IDEB, os sistemas municipais, estaduais e federal de ensino passaram a ter metas de qualidade para atingir. Isso porque tais sistemas comprometeram-se com o plano de metas estabelecido, em que o padrão de qualidade é o IDEB. Criado por meio do decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação constitui-se em um instrumento que visa regulamentar o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios. O decreto dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que visa à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, envolvendo a União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, bem como a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>.

¹¹ BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>.

A idéia de que a melhoria da educação básica é compromisso de todos e só se dá com o envolvimento de toda a sociedade é recorrente nas políticas educacionais a partir dos anos 1990. O apelo ao compromisso social para com a melhoria da educação básica é fundado na noção de que a educação é responsabilidade da família e dos indivíduos e que a escola pública necessita do apoio de todos os segmentos para cumprir seu papel de educar. Esse argumento recorrente é bastante retórico no sentido que insiste em um discurso que evoca práticas de envolvimento e responsabilização social – como se estivesse nas mãos de cada indivíduo, em particular, melhorar o mundo, melhorando a educação – quando se sabe que fatores estruturais intra e extraescolares são determinantes do baixo desempenho obtido nos exames de “medição” de qualidade.

O governo federal, por meio do Ministério da Educação, busca assim atuar como grande mobilizador de forças internas e externas ao Estado. Considerando que a responsabilidade com a educação básica é prioritariamente dos estados e municípios e que à União cabe ação supletiva, o MEC tem procurado promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, envolvendo os estados e municípios e setores da sociedade civil, instaurando, em certa medida, seu papel protagonista na definição das políticas educativas em âmbito nacional, o qual havia se esmaecido pelas reformas ocorridas na década passada.

Tal política apresenta, contudo, certo grau de ambivalência. Ao mesmo tempo em que o governo federal, por meio do MEC, busca capitanear as políticas educacionais em nível nacional, muitas vezes interferindo nas políticas estaduais e municipais, como por exemplo na sua atuação com relação ao piso salarial profissional nacional do magistério, adota como carro chefe dessa política um Plano que se constitui da soma de programas especiais que marcam a irregularidade de suas políticas. Um exemplo é a forma como a Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC – busca definir e interferir nas políticas educacionais dos municípios e estados, sobretudo por meio da gestão escolar, desenvolvendo programas voltados a esse fim.

O PDE, apesar de ser apresentado como portador de uma concepção de educação formal pública que é responsabilidade do Estado, constitui-se da reunião de dezenas de programas independentes desenvolvidos no âmbito do MEC. As ações, em número de mais de 40, que compõem o PDE, ao mesmo tempo em que expressam a mesma orientação das políticas descentralizadas, focadas em público-alvo específico e implementadas em nível local, tentam resgatar o protagonismo do Estado, mais especificamente do Ministério da Educação, buscando, nas palavras do próprio ministro,

contribuir para que o objetivo da política nacional de educação se harmonize com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais

e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹²

Ainda segundo o ministro

Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional, se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade.¹³

É nesse sentido que o PDE é apresentado como um instrumento que oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil. O que para o Ministério constitui em

alinhamento que exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade.¹⁴

Essa é a ambivalência que tem marcado as políticas educacionais do governo Lula no seu segundo mandato. O que se pode depreender das citações acima, que, em certa medida, refletem ações e políticas congruentes ao afirmado, é que diferentemente do governo anterior, os princípios e dispositivos conquistados na Constituição Federal da República de 1988 constituem-se em importante referência na condução das políticas. Mas essa é uma questão que merece maior investigação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se considerar que no decorrer desses dois mandatos do presidente Lula (um já concluído e o outro em curso) houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais. Sabe-se que o processo de descentralização ocorrido na década passada trouxe ganhos e perdas. Não se trata mais de um esforço de recentralização no sentido de uma contra-reforma, mas desequilíbrios provocados precisam ser corrigidos.

¹² BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>.

¹³ BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>.

A instituição do FUNDEB, como um fundo de financiamento que cobre a educação básica – compreendendo suas três etapas, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – pode ser considerado um avanço no sentido de que busca corrigir falhas que eram apontadas no FUNDEF. Além disso, a firme defesa do MEC em relação à regulamentação do piso nacional salarial dos professores de educação básica no Brasil pode ser apontada como uma tentativa política de recuperação do mencionado protagonismo. Na mesma direção, podemos considerar o esforço para a organização da Conferência Nacional de Educação – CONAE, tendo como tema a construção de um sistema nacional de educação articulado. Contudo, a realização da CONAE no último ano de mandato, já que temos a previsão de sua realização em abril de 2010, envolvendo importantes segmentos da sociedade na discussão dos rumos da educação brasileira, estabelecerá compromissos que transcenderão esse governo.

Assim, as políticas educacionais do governo Lula nos seus dois mandatos podem ser caracterizadas por políticas ambivalentes que apresentam rupturas (como as apontadas acima) e permanências em relação às políticas anteriores. Ao mesmo tempo em que se assiste, na matéria educativa, à tentativa de resgate de direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal de 1988, adotam-se políticas que estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a referência do IDEB justificada nos padrões do desempenho educacional dos países da OCDE é um exemplo). A naturalização de políticas que vinculam as capacidades de escolha e ação individual à transformação institucional, traduzida na idéia do estabelecimento do compromisso de todos com a educação, como se os baixos níveis de desempenho fossem resultado da falta de compromisso e não de outras carências, atribui à educação certo voluntarismo que é contrário à noção de direito público assegurado. A vinculação dessas políticas à utilização de técnicas de fixação de objetivos e de medição de desempenho, tais como as metas traçadas para 2021/2022 (atingir média 6 no IDEB), permite descentralizar ações, comprometer os atores locais, mas permanecer administrando a distância.

Cabe observar que tais iniciativas implicam em riscos políticos à medida que desarmam as formas de controle direto, o que pode resultar, em última instância, que a delegação de poder por parte do Estado a outros atores envolvidos no processo de implementação dessas políticas pode gerar um vazio que vai sendo paulatinamente preenchido por interesses particulares. Tal processo pode resultar em que a ação pública seja cada vez menos estatal e, por isso mesmo, menos pública. Esse é um risco de esvaziamento de poder e de referência que tal modelo de gestão de políticas públicas pode ensejar.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Gary L. Hacia una participación auténtica: Desconstrucción de los discursos de las reformas participativas en educación. In: NARODOWSKI, Mariano (Org.). *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica, 2002, p. 145-200.

BALL, Stephen J. Grandes políticas, un mundo pequeno. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. In: NARODOWSKI, Mariano (Org.). *Nuevas tendencias en políticas educativas: Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica, 2002, p. 103-128.

BRASIL. *Lei n. 5.692*, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

_____. *Lei n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Lei n. 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

_____. *Lei n. 10.748/2003*. Criou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE.

_____. *Lei n. 10.836*, de 9 de janeiro de 2004. Instituiu o Programa Bolsa-Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

_____. *Lei n. 11.129*, de 30 de junho de 2005. Instituiu o Programa Nacional de Inclusões de Jovens – Projovem. Programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso previsto no art. 81 da lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, elevação do grau de escolaridade visando a conclusão do ensino fundamental.

_____. *Lei n. 11.494/2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Vade Mecum Saraiva. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Documento-referência da Conferência Nacional de Educação – CONAE*. Dezembro de 2008. Construindo o sistema nacional articulado de educação: O plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação.

_____. *Ministério da Educação*. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>.

DELORS, J. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC, UNESCO, 1998.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no Governo Lula. *Revista Katál*. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan.-jun./2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: A escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: 8ª. Ed. Vozes, 2007.

_____. Mudanças na organização e gestão da escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Fátima Felix. *Política e gestão da educação*. 2.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SALAMA, P. & VALIER, J. *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1997.

✉ DALILA ANDRADE OLIVEIRA é doutora em educação pela USP; professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisadora do CNPq. E-mail: dalila@fae.ufmg.br.

*Recebido em março de 2009.
Aprovado em abril de 2009.*