

AS POLÍTICAS CONJUNTAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA PARA O NORDESTE

Luis Soares de Araújo Filho (*)

Para abordar as políticas conjuntas de educação básica para o Nordeste, torna-se necessário retomar as contribuições já elaboradas por diversos setores no intuito de orientar a atividade educacional no âmbito do Projeto Nordeste. Neste sentido, em 1982, um grupo de trabalho constituído *ad hoc* apresentou um conjunto de relatórios sob o título "Projeto Nordeste. SGT8 Educação", como subproduto de um estudo mais amplo que objetivava a elaboração de políticas e de diretrizes para a educação no meio rural nordestino.

Um outro documento de extremo valor para a área é a "Proposta para a Educação do Meio Rural", elaborada pelo Departamento de Recursos Humanos da SUDENE e publicado em 1984. Neste estudo, como fica evidenciado em sua apresentação, são incorporadas as análises e sugestões do documento anterior.

O ponto de partida deste trabalho é uma revisão crítico-conceitual da educação rural e as formas como essas concepções se configuram no Nordeste brasileiro. Historiando as concepções e preocupações das propostas do ensino rural, vê o documento que as relações entre o campo e a cidade constituem o eixo fundamental que explica as formas de entendimento da educação no meio rural.¹

Outros estudos foram realizados nos níveis estadual, regional e nacional, no bojo do Projeto Nordeste, em várias versões, como as de 1987, 1988, 1991, 1993, onde se encontram exaustivos diagnósticos das ações educacionais na região. Levando em conta o processo histórico determinante das condições de acesso à terra, das formas de trabalho, da distribuição de renda etc., estes estudos coincidem, em geral, em

(*) Professor do Curso de Mestrado em Educação - UFPI

Rev. do Mest. em Educ.	Teresina	v.1 nº1	pp. 135-145	1996
------------------------	----------	---------	-------------	------

algumas constatações referentes ao campo educacional, como:

- a marginalização de grande parte da população nordestina do seu direito à educação, seja pela oferta deficiente de serviços educacionais e pela inadequação da escola, seja pelas condições de vida no meio rural;
- má qualidade da educação ministrada, que marginaliza, inclusive, os que conseguem permanecer na escola;
- fragilidade dos sistemas municipais de educação, (pequenas escolas dispersas, sem ligação entre si e/ou com organismos de apoio);
- falta de participação comunitária na gestão e planejamento das ações educacionais, o que traz sérias dúvidas sobre o seu real benefício;
- não profissionalização do pessoal do magistério (professor, diretor, supervisor, orientador etc).

Para se pensar em uma proposta de política educacional que faça frente a esses problemas, é necessário refletir sobre o papel da educação na sociedade e, especialmente, no interior de programas e projetos orientados para a promoção de desenvolvimento da região.

Qualquer ação educativa é um ato político, porque implica utilizar certas estratégias ou recurso para facilitar determinadas aprendizagens. A ação educativa é, assim, um instrumento para apoiar a concretização de um projeto político, claramente definido.

Uma mudança na educação, por isso mesmo, não poderá avançar, nem generalizar-se, nem aprofundar-se, se não existe um processo paralelo de democratização do Estado, que abra espaços para uma mais ampla participação dos cidadãos na gestão da República. Porém, é também verdade que um processo de democratização do Estado estará fadado ao fracasso se não promove e lidera uma mudança na educação.

É preciso recolocar a questão: o que se pretende com a educação? Mas essa não é uma questão a ser respondida só pelas pessoas que trabalham em educação ou exercam funções públicas no

setor, senão pela sociedade brasileira como uma totalidade, através das instituições e entidades em que esta população se organize para participar da vida pública.

O funcionamento da própria democracia parece exigir, no mínimo, um conteúdo que deverá ser o núcleo de sua proposta educativa: que os homens se percebam a si mesmos, como capazes de gerar propostas alternativas de ação, como construtores de novas realidades, como protagonistas de sua própria história. Em uma democracia, os cidadãos devem confiar na sua capacidade de criar, de gerar idéias e projetos novos.

Oferecer, de fato, uma educação básica para todos é imprescindível para incorporar efetivamente à vida democrática da nação todos os contingentes populacionais até agora marginalizados da tomada de decisão. E uma educação básica, igual para todos, implica muito mais que oito anos de escola. Em primeiro lugar, porque a quantidade deve ser medida com critérios ou parâmetros mais exatos. Não é a mesma coisa oito vezes as primeiras séries, nem oito anos de duas ou três horas diárias na escola, nem oito anos de escola com uma situação familiar que facilita e, às vezes, até substitui a escola. Em segundo lugar, porque a qualidade da educação deve ser também igual, o que implica uma melhoria substancial dos meios e dos agentes educativos.

Democratizar a gestão e a administração da educação, desde as unidades escolares até aos órgãos de governo, implica uma efetiva descentralização da tomada de decisões, que não seja apenas uma delegação de tarefas burocráticas ou de encargos administrativos e financeiros. Para que essa descentralização seja efetiva, é necessário repassar simultaneamente os recursos técnicos e financeiros para que as decisões tomadas possam chegar a ser implementadas. Transferir meramente tarefas e responsabilidades, conservando o domínio sobre os meios necessários para assumi-las, é conservar, de fato, uma centralização encoberta.

E quais seriam esses meios para garantir uma autêntica descentralização da tomada de decisões? Por uma parte, os recursos financeiros, sem condicionantes que limitem a capacidade de decidir sobre a forma em que serão utilizadas. Mas, por outra parte, o "saber"

ou a capacidade técnica necessária para gerenciar os programas educativos.

Essa redistribuição do poder, que é a essência da democracia, fará possível uma dinâmica nova nas atividades educativas, porque incorpora vários setores da população na transformação da educação. Daí a superioridade de uma estratégia "democrática" de mudança, que, além de gerar um processo permanente de revisão da educação, utilizando a dinâmica dos atores sociais comprometidos nesta ação - professores, técnicos, alunos e pais - co-responsabiliza a todos com a mudança, que já não é uma coisa que acontece fora, senão um projeto da sociedade no qual eles participam como protagonistas.

A educação, como elemento dos processos de desenvolvimento autônomo, providos por agentes exógenos, tem atravessado diversas fases e enfrentado dificuldades em procura da integração. Assim, de um primeiro momento de coincidência especial das ações educativas com os outros segmentos, se passou para ações globais que, muitas vezes, levaram à perda da especificidade educativa.

Uma ação integrada não se concretiza apenas com a simultaneidade, nem com a monopolização das ações da área por uma instituição. A integração significa muito mais, significa ter clareza a respeito do que é um processo integral de desenvolvimento. Quando o desenvolvimento se concebe como um processo auto-sustentado, de melhoria da qualidade de vida da população, que deverá ser gerido pelos seus protagonistas, a "integralidade" aparece determinada pelo conceito que se tenha de "qualidade de vida".

A proposta será, então, respeitar essa "integração" na implementação de cada ação específica, não contribuir para desarticular esse sistema de necessidades que constitui a qualidade de vida, com uma ação institucional que force agir em compartimentos estanques.

A educação deve seguir cumprindo a sua missão de transmitir, de geração em geração, o conjunto de instrumentos e significações econômicas, políticas e culturais que asseguram a continuidade do processo histórico e a unidade da nação. É no bojo dessa função - a de promoção de certos aprendizados socialmente construídos enquanto prioridade - que deverão as ações educativas apontar as outras

necessidades que constituem o sistema de "qualidade de vida" da população, analisando e refletindo as necessidades sentidas pela população, questionando a vivência dessas necessidades, analisando os deveres e direitos dos cidadãos a respeito desses problemas, debatendo formas alternativas de ação para agir em procura das soluções reivindicadas pelos grupos sociais e oferecendo os instrumentos necessários para avançar nesses caminhos alternativos.

A contribuição da educação para um desenvolvimento autônomo, pelo menos a mais importante, é que efetivamente eduque, que transfira os instrumentos culturais para que os próprios protagonistas tenham possibilidade de tomar decisões sobre o seu futuro.

A articulação das ações educativas com os outros segmentos dos projetos de desenvolvimento do Nordeste não deve, portanto, implicar na descaracterização das ações educativas, mas na fixação dos conteúdos dessas ações, que se consideram indispensáveis para a melhoria da "qualidade de vida".

As reflexões prévias colocam em evidência os princípios básicos que deveriam orientar as ações educativas inseridas num projeto de desenvolvimento da região Nordeste:

- **participação**, que implica garantir o engajamento da comunidade nas ações educativas que contribuirão na construção cotidiana de uma sociedade democrática;
- **integração**, que implica respeitar a globalidade dos sistemas de necessidade dos grupos sociais, cujo atendimento contribuirá para a melhoria de sua "qualidade de vida".

A esses dois princípios básicos será preciso agregar ainda um outro, derivado das mesmas linhas estratégicas que hoje devem propor-se para uma ação de desenvolvimento no Nordeste brasileiro. Trata-se de afirmar uma das diretrizes que reiteradamente se manifesta no discurso do próprio Projeto Nordeste: a ação regional. Essa diretriz implica reconhecer o Nordeste como uma região integrada e não dividida em espaços estanques. As áreas rurais e as áreas urbanas devem ser consideradas como estreitamente vinculadas na dinâmica social do Nordeste, com relações funcionais entre elas. São espaços complementares que não podem ser considerados isoladamente.

A partir dessas três diretrizes estratégicas, desses princípios, será possível orientar tanto a determinação das metas a atingir como dos meios que serão utilizados e das metodologias mais adequadas para atingi-las. Mas os diagnósticos realizados, e as linhas de ação sugeridas pelos grupos de especialistas que estudaram profundamente a realidade educacional do Nordeste, e a ação dos programas até o momento desenvolvidas na região, oferecem um inestimável subsídio para promover a ampla discussão que teria como função legitimar democraticamente as ações de educação que deveriam ser programadas para o Nordeste.

Entretanto, por esses dias, tomamos conhecimento de um documento que está em fase final de elaboração pelo Ministério da Educação e do Desporto, intitulado "Planejamento Político - Estratégico 1995/1998". "Este documento já começa a ser tratado, antes mesmo de sua divulgação, como o "pacote da educação" do governo Fernando Henrique Cardoso. Nele o governo, procura estabelecer diretrizes políticas para todos os níveis e modalidades de ensino, confere prioridade ao ensino fundamental e, neste, a ênfase é para o "progresso e o sucesso do aluno na escola".

A missão no ensino fundamental, conforme este documento, é aumentar de forma significativa e continuada os índices de aprendizagem e aproveitamento escolar. Os problemas a serem solucionados, segundo este documento, são:

- **as altas taxas de repetência e evasão e a baixa taxa de concluintes;**
- **o baixo nível de aprendizagem;**
- **a baixa qualificação e remuneração deficiente dos professores.**

Chama a atenção, no elenco dos problemas a serem solucionados, o fato da universalização do acesso não constar neste documento, nem como problema, nem como prioridade.

Como causas da baixa qualidade do ensino fundamental, o documento do MEC destaca o financiamento, a gestão do sistema, os recursos humanos, e a falta de demanda qualificada.

Reconhece esse documento que o sucesso da ação do MEC depende, fundamentalmente, da "capacidade de mobilização da

sociedade em torno da melhoria do ensino e da utilização estratégica dos instrumentos indutivos e redistributivos de que o MEC dispõe para alavancar a ação dos demais setores”.

Como “premissas da importância crucial da mobilização”, o documento destaca que: 1º - “se o Brasil quiser garantir educação de qualidade para todos, toda a sociedade deverá zelar pela qualidade da educação”; 2º - “se o sistema educacional quiser ampliar e melhorar a oferta, será preciso que o conjunto da sociedade tome consciência da necessidade de lutar para um ensino de melhor qualidade”.

A partir dessa compreensão, o documento “Planejamento Político - Estratégico do MEC”, destaca os instrumentos de atuação do MEC e as ações básicas a serem desenvolvidas por aquele Ministério no período de 1995/1998. É bom destacar que após cada ação o documento oferece um cronograma onde constam atividades a curto, médio e longo prazos, inclusive algumas delas já previstas para o final de junho e, outras, para o 2º semestre de 1995.

Neste documento constam como instrumentos de ação do MEC:

1. ações financeiras; relacionadas à questão da utilização das diferentes fontes de financiamento da educação e a redistribuição da parcela da quota federal do salário - educação, cabendo ao MEC a agilização e o aprimoramento dos mecanismos de repasse do salário - educação;

2. ações políticas: tendo a escola como foco de atuação, o MEC articulará políticas com governos estaduais, municipais e com entidades ou órgãos não-governamentais; influirá na legislação de forma a melhor definir a responsabilidade conjunta dos estados e municípios para com o ensino fundamental.

3. ações de suporte, o documento destaca o aprimoramento do sistema de estatísticas educacionais para informar todo o planejamento de ações e fornecimento dos mecanismos de apoio às inovações

4. ações diretas utilizando de sua competência normativa o MEC promoverá a mobilização pela qualidade do ensino, através da (a) definição de diretrizes curriculares, (b) qualidade do livro didático, e(c) avaliação do desempenho da escola, (aproveitamento escolar,

dos alunos, treinamento de professores, enriquecimento do currículo, acesso a novas tecnologias de ensino e gestão escolar), e

5. ações básicas, o MEC pretende desenvolver um conjunto de onze ações, oferecendo apoio tangível aos que operam diretamente as escolas, (estados, municípios e órgãos não-governamentais).

Sumariando essas ações básicas, a primeira se fará através do apoio ao 1º grau, que procurará garantir que os recursos do FNDE cheguem à escola e que sejam aplicados no ensino fundamental. A fiscalização da utilização desses recursos será feita através do controle de resultados.

A segunda ação básica que o MEC diz que fará será a de estabelecer parâmetros curriculares mínimos para todo o país, no que diz respeito a conteúdos, a habilidades e valores que devem ser adquiridos para que o aluno desenvolva as bases da cidadania.

Como terceira ação, o MEC quer garantir a provisão e trabalhar pela melhoria da qualidade do livro didático. Há uma proposição de que sejam alocados recursos do salário - educação, quota - federal, para que os alunos de 1ª a 8ª série adquiram três ou quatro livros. Passada essa fase de colocar na mão do aluno três ou quatro livros, o MEC pretende verificar sua adequação aos novos parâmetros curriculares. Pretende, ainda, elaborar um catálogo analítico com avaliações, pareceres e comentários sobre os livros existentes para instrumentalizar os professores no momento da escolha.

A quarta ação que o MEC propõe desenvolver é a institucionalização de um programa de ensino à distância, visando treinar professores e diretores; preparar a escola para (a) novos padrões curriculares (b) a escolha a a melhor utilização do livro didático, (c) a eficiência dos sistemas de avaliação e de gestão escolar. Ainda está destacado, nesta ação, a proposta para a reformulação da política de formação de professores.

A quinta ação que o MEC diz que desenvolverá é o aprimoramento do sistema já existente de avaliação do ensino fundamental, no sentido de melhorar a qualidade dos testes. Parece ser proposta do MEC realizar testes de avaliação do ensino de 1º grau em padrão nacional. Pretende o MEC, neste propósito, criar mecanismos

eficazes de disseminação dos resultados da avaliação. Diz que fará aprofundamento no treinamento de professores nos aspectos em que a avaliação tiver apresentado os piores resultados, ao tempo em que procurará fortalecer as instituições de avaliação fora do âmbito do MEC, para que atinjam padrões internacionais, mantendo a coordenação do sistema de avaliação com o próprio Ministério da Educação. O MEC pretende, ainda, nesta ação, apoiar estados e municípios carentes para a universalização da aplicação de testes.

A sexta ação é definir e implementar o sistema de estatísticas educacionais; a sétima ação, descentralizar o fornecimento da merenda escolar e ampliar o atendimento; a oitava ação é promover ações dirigidas aos bolsões de pobreza através do programa de saúde, material e transporte escolar nos municípios a serem definidos pelo programa "Comunidade Solidária"; a nona ação, efetuar estudos e articular com os estados e municípios e entidades profissionais propostas viáveis para a valorização do Magistério, incluindo a questão salarial e o plano de carreira; a décima ação do MEC é concluir os 160 CAICS em obras e encerrar o programa e a décima primeira e última ação, recuperar o ritmo normal de educação do Projeto Nordeste até o 2º semestre de 1995.

Na percepção que formamos a partir da leitura do documento "Planejamento Político e Estratégico do MEC 95/98", destaca-se que esse documento apresenta muitos problemas para os quais educadores e pesquisadores de todo o país deverão ficar atentos, em especial para:

- a contradição entre a ênfase atribuída à mobilização da sociedade para a responsabilidade do sucesso da educação e a elaboração de um "pacote" para a educação sem a participação desta mesma sociedade;
- o que confirma esta contradição pode ser exemplificado, também, com o apoio que o MEC vem prestando ao Projeto Darci Ribeiro, em detrimento do Projeto de LDB que foi elaborado pelo conjunto de entidades sindicais, associativas e científicas ligadas diretamente à educação e outras entidades da sociedade civil com interesses na educação, como a O.A.B., a CNBB e outras;

- parece se constituir em um outro sério problema as ações básicas que o MEC pretende desenvolver na esfera do **currículo**, no referente aos **conteúdos, habilidades e valores**, bem como na pretensão de padronizar a **avaliação do aluno, do professor e da escola**.
- tendo em vista o MEC estar atribuindo-se, neste documento, a função normatizadora, questiona-se também o sentido de se instituir um novo Conselho Nacional de Educação, "mais ágil e menos burocrático", conforme assinala o documento, porquanto se sabe que não foram estes os problemas que levaram à extinção do Conselho Federal de Educação, mas, sim, fundamentalmente, fisiologismo e corrupção.

Finalmente, destaca-se o contraste da proposição de implantação de novas e modernas tecnologias e as condições de pobreza da escola e da população, bem como o estado de indigência econômica, teórica e profissional dos professores, especialmente os do 1º grau.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério do Interior. *Projeto Nordeste. SGT-8. Educação* Brasília, 1982, (Mimeo).

_____. *Proposta para a Educação no Meio Rural*. Departamento de Recursos Humanos da SUDENE. Recife, 1984.

BRASIL, Ministério da Educação/Secretaria Nacional de Educação Básica. *Relatório Preliminar do "Sistema de Avaliação do Ensino Público de Primeiro Grau" - Ciclo de 1990*. Brasília, dezembro de 1991, (Mimeo).

_____. *Região Nordeste - 1º Grau. Anexo 1*. Brasília, 1991 (Mimeo).

_____. *Educação Básica para o Nordeste II. Sumário Final do Projeto Executivo*. Brasília, 1992 (Mimeo).

_____. *Acordo de Empréstimo NR 3604 BR (Segundo Projeto Nordeste de Educação Básica) entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento*. Brasília, agosto 1993. (Mimeo).

_____. *Terceiro Projeto Nordeste de Educação Básica. Relatório de Avaliação da Equipe do Banco (Versão Preliminar Confidencial. Relatório 11959 - BR)*, junho de 1993 (Mimeo).

BRASIL, Ministério da Educação/Secretaria Nacional de Educação Básica., *Projeto de Educação Básica para o Nordeste. Documento Básico.* Brasília: MEC, 1994.

_____, *Plano Decenal de Educação para todos - 1993/2003.* Brasília: MEC, 1993 (versão acrescida).

_____, *Planejamento Político-Estratégico do MEC - 1995/1988.* Brasília: MEC, maio de 1995 (Mimeo).

WITTMANN, Lauro Carlos et alii. *Administração da Educação no Brasil: situação e Perspectivas. Subsídios para a Definição de Políticas.* Brasília: MEC/SENEB, JUNHO DE 1987 (Mimeo).