

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LILIA ASUCA SUMIYA

GOVERNO FEDERAL EM CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO:

Os programas de formação de professores do

Ensino Fundamental (1995-2002)

SÃO PAULO

2005

LILIA ASUCA SUMIYA

GOVERNO FEDERAL EM CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO:

Os programas de formação de professores do
Ensino Fundamental (1995-2002)

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getulio Vargas, como requisito para
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Silvia Viotto
Monteiro Pacheco

SÃO PAULO

2005

Sumiya, Lilia Asuca.

Governo federal em contexto de descentralização: os programas de formação de professores do ensino fundamental (1995-2002) / Lilia Asuca Sumiya. - 2005.

136f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Educação - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Professores – Formação - Brasil. 4. Brasil – Política social. 5. Federalismo – Brasil. 6. Relações intergovernamentais – Brasil. 7. Brasil – Ministério da Educação e do Desporto. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 37(81)

LILIA ASUCA SUMIYA

GOVERNO FEDERAL EM CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO:

Os programas de formação de professores do
Ensino Fundamental (1995-2002)

Dissertação apresentada à Escola de
Administração de Empresas de São Paulo da
Fundação Getulio Vargas, como requisito para
obtenção do título de Mestre em
Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação:

__/__/____

Banca examinadora:

Profa. Dra. Regina Silvia Viotto Monteiro
Pacheco (Orientadora)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
FGV-EAESP

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
IFCH-UNICAMP

*Ao Hiro,
com gratidão*

AGRADECIMENTOS

É com grande emoção que escrevo esta página. Este trabalho só foi possível graças à ajuda de muitas e muitas pessoas, não só no período da elaboração desta dissertação, mas nesses últimos anos, desde o dia em que resolvi ingressar no curso de mestrado da escola. Foram pequenos e grandes gestos, muitas palavras de apoio, de conforto, de encorajamento, cada um a seu modo, mas que me ajudaram a superar este desafio. Meus profundos agradecimentos:

À professora Dra. Regina Pacheco, a quem admiro muito, pela sua orientação, apoio e atenção. Muitas vezes, quando estava perdida no meio de tanta informação, era ela que me trazia de volta, firmemente, ao objeto de investigação;

Aos professores do curso de Administração Pública e Governo da EAESP FGV, pelos conhecimentos que adquiri nesses últimos anos; em especial aos professores Peter Spink, Marta Farah, Fernando Abrucio e Wendy Hunter;

Ao Programa Gestão Pública e Cidadania, pela oportunidade de conhecer a área pública e por me proporcionar momentos de aprendizagem;

Ao GV-Pesquisa e sua equipe, pela gentileza e apoio concedido para a realização de pesquisa de campo;

À equipe da Biblioteca Karl A. Boedecker que sempre me atendeu muito bem;

À CAPES e ao CNPq, pelo auxílio financeiro concedido no decorrer do curso;

A todos os entrevistados, pela receptividade e valioso tempo destinado a mim. A dedicação de cada um de vocês ao trabalho me fez acreditar ainda mais no potencial da educação pública como bem maior de todos os brasileiros.

Às amigas e amigos que fiz no curso de mestrado: Paula Pedrotti, Fernanda M. Ferreira, Cibele Franzese pelos importantes momentos de discussão nos encontros das “vigilantes da dissertação”, também à Zuleika Arashiro e Luiz Cláudio C. Marques. Seus estímulos e apoios tornaram mais fáceis o dia a dia do mestrado;

À professora Eloísa Galesso, pelas nossas conversas e por todo o seu trabalho que foram essenciais para superar minhas dificuldades;

Aos amigos, Elaine Cristina Licio, Ana Paula Soares, Silvia Craveiro, Sidney S. Funatsu, Melissa Godoy, Estevão P. Eller, Maria Fernanda Alessio, Alejandra Melaz por propiciarem momentos de descontração;

À Janaína Valéria Mattos (*in memoriam*); apesar de nosso pouco tempo de convivência, o seu exemplo de vida ficará para sempre em mim. Saudades eternas...

Às amigas de longa data: Ana Carmem Barca Naamat, Ângela Huszka Finsterwald, Emília O. L. Saleh Sousa, Fernanda Lopes, Germana Barata, Maria Luiza de Mello e Souza. Apesar de moramos agora cada qual em um canto do mundo, continuamos a torcer e vibrar juntas com as nossas conquistas. Obrigada a todas vocês pelas tantas palavras e gestos encorajadores. Fico feliz em saber que o tempo e a distância não nos separaram, estaremos sempre “tão longe, tão perto.”

À amiga Olga Takinami, pela companhia constante e pelo ouvido sempre atento às minhas angústias; e também às amigas Kelynn Midori e Andréa do Carmo pelo apoio. Compartilharmos todas o mesmo sonho de contribuir para uma escola pública de qualidade.

Aos meus pais, Hiroshi e Mamiko, que me ensinaram o valor da educação e a importância do esforço e dedicação; aos meus irmãos Carlos, Maya e Koujiro, pelo apoio, compreensão e amizade. Ao meu sobrinho Vitor Massaru, pela alegria que trouxe a todos nós da família.

Ao Hiro, pela paciência infinita, pelo carinho, pela companhia e incentivo constantes. Por me ensinar tantas coisas, por acreditar em mim e, acima de tudo, me fazer acreditar nas minhas potencialidades. Por compartilhar tristezas, alegrias e sonhos.

A todos e todas, e demais pessoas que, por algum lapso de memória, eu não tenha mencionado, muito obrigada.

"Um país que não ampara os professores da educação básica é um país sem um futuro digno: as crianças de hoje serão educadas por esses professores e serão os cidadãos de amanhã. Da educação básica depende o comportamento dos cidadãos, a sociedade-base da nossa pátria."

José Leite Lopes - Ciência e Liberdade

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo descrever e analisar as ações do governo federal (MEC) em um contexto de descentralização das políticas sociais. O argumento central é que um novo papel – o de coordenador – foi desenvolvido pelo ente federal com o estabelecimento do diálogo com os estados e municípios. Para verificar esta questão, temos como objeto de estudo os programas de formação de professores em exercício desenvolvido pelo MEC, com foco no processo de formulação e implementação dos mesmos. São discutidos o desenho dos programas, a sua dinâmica interna e a forma como operaram.

Para compreender as ações deste período, contextualizamos o setor educacional dentro das questões federativas, uma vez que envolve o relacionamento do MEC com os governos subnacionais. E também porque o ensino fundamental brasileiro constituiu-se, tradicionalmente, como um serviço de responsabilidade tanto dos estados quanto dos municípios. A estrutura federativa e a forma de interação de seus componentes influenciam diretamente no desenvolvimento de políticas sociais.

Este trabalho verifica de que forma a estratégia do governo central em atuar na coordenação, indução, controle e avaliação dos programas descentralizados influenciou no desenho dos programas de formação de professores. Analisa o duplo desafio que se apresenta ao governo federal: o de formular programas de alcance nacional e que, ao mesmo tempo, tenham flexibilidade para se adaptar às diferentes realidades dos estados e municípios que compõem o pacto federativo brasileiro.

Palavras-chave: Educação; Políticas Públicas; Federalismo; Relações intergovernamentais; Formação de professores.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to describe and analyze the actions of the federal government (Ministry of Education – MEC) in a context of decentralization of social policies. The main argument is that a new role – the one of coordinator – was developed by the federal entity, which also established a dialogue with states and municipalities. To verify this question, our objects of study are the teacher training programs developed by MEC, which is addressed to those who are already following the profession. The focuses are on the process of formulation and implementation, in which we discuss the design of the programs, their internal dynamics and the way they operate.

To comprehend the actions of this period, we contextualize the educational sector within the federal question, once it involves the relationship between MEC and subnational governments. And also because the Brazilian elementary education is, traditionally, a service under responsibility of states and municipalities. The federative structure and the way in which its components interacts influence directly in the development of social policies.

This work verifies in which ways the strategy of the central government in acting in the coordination, induction, control, and evaluation of decentralized programs has influenced the design of teacher's training programs. It analyses the double challenge of the federal government: to formulate nationwide programs that, at the same time, have flexibility to be adapted to the specific conditions of states and municipalities that constitute the Brazilian federative pact.

Keywords: Education; Public Policy; Federalism; Intergovernmental Relation; Teacher Training Programs.

LISTA DE TABELAS, ESQUEMAS, QUADROS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Evolução da matrícula na escola primária entre 1932 e 1970.....	28
Tabela 2 – Capacidade de financiamento público entre os níveis e modalidades de ensino – 2000	66
Tabela 3 – Capacidade de financiamento público entre os níveis e modalidades de ensino – 2000 – (%).	67
Tabela 4 – Despesas percentuais realizadas pelo MEC.....	71
Tabela 5 – Situação do Programa Parâmetros em Ação, na modalidade Ensino Fundamental, em novembro de 2002.	97
Tabela 6 – Professores leigos por região	108
Tabela 7 – Beneficiários do Proformação (1999- 2001).....	116
Tabela 8 – Docentes que lecionam em classes de Alfabetização e 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental com formação fundamental completa	119
Esquema 1 – Fluxo de Ações do Governo Federal	58
Esquema 2 – Ações do Governo Estadual	58
Esquema 3 – Ações do Governo Municipal.....	59
Esquema 4 – Estrutura do PCN em Ação	93
Esquema 5 – Estrutura do Proformação.....	111
Quadro 1 – Fontes públicas e fluxos intergovernamentais para a Educação no Brasil	65
Quadro 2 – Grupos do Proformação	111
Gráfico 1 – Recursos públicos destinados a cada nível de ensino	67
Gráfico 2 – Recursos públicos destinados ao ensino fundamental por esfera de governo	68

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGF - Agência Formadora
ATP - Assessor Técnico do Proformação
CEE - Conselho Estadual de Educação
CNE - Conselho Nacional de Educação
COEF - Coordenação de Educação Fundamental
CONSED - Conselho de Secretários Estaduais de Educação
CNP - Coordenação Nacional do Proformação
CPN - Coordenação Pedagógica Nacional
DPE - Departamento de Política da Educação Fundamental
EA - Equipe de Avaliação
EEG - Equipe Estadual de Gerenciamento
EF – Ensino Fundamental
EI - Educação Infantil
EJA - Educação de Jovens e Adultos
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
MEC – Ministério da Educação e Desporto
OME - Órgão Municipal de Educação
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PCN em Ação - Parâmetros em Ação
PROFA - Formação de Professores Alfabetizadores
PROFORMAÇÃO - Programa de Formação de Professores em Exercício
RNF - Rede Nacional de Formadores
REMEC-SP - Escritório de representação do MEC em São Paulo
SE - Salário Educação
SEE - Secretaria Estadual de Educação
SEF - Secretaria de Educação Fundamental
SEED - Secretaria de Educação a Distância
SIP - Sistema de Informações do Proformação
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO.....	13
II. BREVE PANORAMA HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	19
1. OS PRIMEIROS PASSOS DA EDUCAÇÃO: DO BRASIL COLÔNIA À REPÚBLICA	19
2. EM BUSCA DE UMA EDUCAÇÃO NACIONAL	24
3. APRIMORANDO A LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO ELEMENTAR.....	26
4. A CRESCENTE EXPANSÃO DO ENSINO ELEMENTAR.....	28
5. AS ESTRATÉGIAS ADOTADAS NO PERÍODO DE EXPANSÃO	30
6. A ATUAÇÃO DO MEC APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO.....	35
III. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO	42
1. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	42
2. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	46
3. O PAPEL ESTRATÉGICO DO GOVERNO CENTRAL NA DESCENTRALIZAÇÃO	49
4. DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	52
a. <i>Descentralização dos programas de apoio federal</i>	52
b. <i>Municipalização / desconcentração da rede escolar</i>	55
IV. ATUAÇÃO DO MEC DE 1995 A 1998.....	61
1. MEC E OS DILEMAS FEDERATIVOS.....	61
a. <i>Atuação histórica do MEC x preempted policy</i>	62
b. <i>Recursos financeiros para a Educação Fundamental – a baixa participação da União</i>	63
c. <i>Educação Fundamental X Educação Superior</i>	69
2. O CONTEXTO FHC: MEC E SUAS INICIATIVAS DE COORDENAÇÃO.....	71
a. <i>Aprovação da LDB/96</i>	73
b. <i>Fundef</i>	75
c. <i>Sistema de informação e a reestruturação administrativa interna</i>	78
d. <i>SAEB</i>	80
e. <i>Reforma curricular: os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)</i>	81
V. PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM EXERCÍCIO.....	86
1. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL CONTINUADO - PARÂMETROS EM AÇÃO (1999-2002) 87	
a. <i>Formulação</i>	87
b. <i>Implementação</i>	90
c. <i>Descrição do PROFA</i>	96
d. <i>O alcance das ações</i>	96
d.1. <i>Focalização x universalização</i>	98
d.2. <i>Alianças estabelecidas</i>	101
d.3. <i>Indução ao federalismo cooperativo</i>	102
d.4. <i>Flexibilidade e o estímulo ao protagonismo dos governos subnacionais</i>	104
2. <i>PROFORMAÇÃO (1999 – 2002)</i>	108
a. <i>Antecedentes</i>	108
b. <i>Estrutura da Parceria - Coordenação Intergovernamental</i>	111
c. <i>Alcance das ações</i>	115
c.1. <i>Redução de professores leigos</i>	119
VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS.....	125
APÊNDICES	131

I. INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi marcada pela universalização do acesso ao ensino fundamental¹ brasileiro, muito embora a qualidade deste mesmo ensino tenha deixado a desejar. Os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), de 2001, divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) revelaram que 59% das crianças da 4ª série do ensino fundamental não adquiriram os conhecimentos e as competências básicas de leitura e 52% não adquiriram os conhecimentos matemáticos apropriados a essa faixa de escolarização.

No ensino médio também os resultados não são nada animadores. No Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), promovido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2000, o desempenho dos jovens brasileiros de 15 a 16 anos foi o pior dentre os 32 países participantes. O resultado do Brasil ficou abaixo de países também em desenvolvimento como México, Letônia e Rússia.

Vários autores levantam diferentes fatores que podem influenciar o desempenho da aprendizagem dos alunos, tais como: condições socioeconômicas, ambiente familiar, baixa auto-estima, instalações da escola, material pedagógico, entre outros (Demo, 1994; Nóvoa, 1992). Contudo, todos concordam que o professor é peça fundamental no processo de aprendizagem de seus alunos. De fato, se recorrermos novamente aos resultados do SAEB de 2001, os dados mostram uma relação de causalidade: os alunos com desempenho muito crítico tiveram, em sua maioria, professores com menos de 8 anos de escolaridade.

Para compreender os gargalos do sistema de educação básica no Brasil de hoje, torna-se imprescindível o estudo das políticas públicas que visem melhorar a qualificação dos professores e da sua prática pedagógica. Eis o tema central desta dissertação.

A primeira indagação que conduziu o presente trabalho foi: qual tem sido o papel do MEC em relação à política de formação de professores? Para abordarmos esta pergunta, delineamos como objetivo geral a descrição e análise das ações do governo federal nos programas de formação de docentes do ensino fundamental.

A argumentação básica que norteará a pesquisa é de que um novo papel – o de coordenador – foi desenvolvido pelo ente federal (MEC) com o estabelecimento do diálogo

¹ A educação brasileira é dividida em ensino básico e ensino superior. O ensino básico, por sua vez, é composto por educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental, que tem duração de 8 anos e se subdivide em fundamental I (1ª a 4ª série) e fundamental II (5ª a 8ª série) e, por último, o ensino médio, com duração de três anos. Além disso, a educação de jovens e adultos e educação especial também compõem o ensino básico.

com os estados e municípios. Para verificar esta questão, partimos da reconstrução dos programas, tendo como foco o processo de formulação e implementação dos mesmos. Isso será feito por meio da discussão do seu desenho, da sua dinâmica interna e da forma como operaram.

Sabemos, entretanto, que a melhoria na qualificação dos professores é resultado de políticas públicas mais amplas voltadas ao magistério, e que envolve outros aspectos tais como: remunerações dignas, condições adequadas de trabalho, planos de carreira, além dos cursos de formação profissional inicial, oferecida no âmbito das instituições de curso Normal e de educação superior. Contudo, diante das limitações impostas a uma dissertação, estes temas não serão abordados.

Além disso, não faz parte do escopo deste trabalho a avaliação dos resultados, pois isso implicaria em verificar os impactos das ações nos municípios onde os programas federais foram implementados. A pesquisa parte do cenário de profissionais que efetivamente exercem funções docentes e tem como foco as ações desenvolvidas pelo MEC, ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, que visaram combater o problema de baixa qualificação dos professores.

Apesar de os principais programas analisados terem sido desenvolvidos ao longo do segundo mandato do governo FHC (1999-2002), a pesquisa engloba os dois mandatos (a partir de 1995) para abarcar todo o processo, desde a gênese até a sua implementação nos estados e municípios.

Para compreender as ações deste período, é preciso também contextualizar o setor educacional dentro das questões federativas, uma vez que envolve o relacionamento do MEC com os governos subnacionais. Cabe lembrar que o ensino fundamental brasileiro constituiu-se, tradicionalmente, como um serviço de responsabilidade tanto dos estados quanto dos municípios. As duas esferas de governo prestam serviços educacionais nos níveis infantil, fundamental, médio e até superior.

A coexistência das autoridades centrais com as subnacionais (estaduais e municipais) cria um campo fértil para diferentes tipos de interações e relações intergovernamentais. Pierson (1995) destaca que os sistemas federativos superimpõem a questão do 'quem deve fazer isto?'. A estrutura federativa e a forma de interação de seus componentes influenciam diretamente no desenvolvimento de políticas sociais.

A decisão do MEC em atuar sobre a qualificação dos professores tem o potencial de acirrar as tensões inerentes a um sistema federativo. Ainda mais em um contexto de

descentralização desencadeado pela Constituição de 1988, no qual os entes subnacionais ganharam papel de destaque na condução das políticas públicas.

Este panorama aumentou os desafios do governo federal na busca por um federalismo cooperativo, exigindo esforços para aglutinar diferentes interesses em prol de melhores políticas. Na área de educação, há um desafio adicional pelo fato de as normas constitucionais, apesar de claras quanto ao direito no acesso ao ensino, não estabelecerem as competências de cada ente federativo, abrindo espaço para a sobreposição de ações.

O MEC precisou superar ainda o padrão centralizador que caracterizava sua atuação na área, devendo passar não somente pela definição de competências de cada um dos entes federativos, mas também propiciar as condições para uma ação articulada. Ou seja, não se trata mais da simples oposição entre centralização e descentralização, mas sim de que, dado o caráter descentralizado do ensino fundamental, pode-se falar de uma transformação no papel assumido pelo governo federal ao longo dos anos.

Com esta problematização em mente, o trabalho verificará como a opção estratégica do governo central em atuar na coordenação, indução, controle e avaliação dos programas descentralizados influenciou no desenho dos programas de formação de professores. Pretende-se analisar o duplo desafio que se apresenta ao governo federal: o de formular programas de alcance nacional e que, ao mesmo tempo, tenham flexibilidade para se adaptar às diferentes realidades dos estados e municípios que compõem o pacto federativo brasileiro.

Trata-se, portanto, de um estudo das condições que estruturaram a formulação e implementação de programas nacionais voltados à formação de professores que já atuam no magistério, especialmente no contexto de transformação das relações federativas.

Atualmente, o Brasil possui quase 2 milhões de docentes atuando na educação básica e, destes, aproximadamente 1,6 milhões atuam no ensino fundamental. De acordo com o Censo de Docentes (INEP, 2003), mais de 10% deste universo, isto é, 204 mil professores são leigos². Ou seja, entre cada 10 docentes do ensino fundamental, um não possui formação adequada para o magistério, segundo as normas da Lei de Diretrizes e Bases (LDB-96)³.

Mesmo para os professores que possuem habilitação legal para atuar na docência, a literatura especializada destaca a necessidade do aperfeiçoamento profissional continuado, tanto para atualização como para troca e reflexão sobre a prática (Demo, 1994; Barbosa, 2003).

² Segundo a definição do MEC, o profissional que exerce o magistério sem a habilitação mínima exigida é denominado leigo.

³ Lei nº 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996, estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Uma vez definido o problema central da pesquisa, o próximo passo foi a escolha dos programas a serem analisados. O MEC desenvolveu uma variedade de programas direcionados aos professores ao longo desses anos, alguns dando continuidade ao do governo anterior (Salto para o Futuro) e outras ações mais focalizadas, tais como Escola Ativa (no âmbito do Projeto Nordeste), Paz nas escolas, Meio Ambiente, Proinfo, Pró-Magister, Pró-leitura, Pró-matemática, TV-Escola, entre outros.

Estes programas, embora necessários, se definem mais como programas de capacitação do que de formação. A diferença está principalmente no fato de que formação pressupõe programas mais amplos, de constante reflexão-ação-reflexão por parte do professor no seu cotidiano do que se capacitar a um determinado tema, como aprender a usar os recursos da informática, os temas para tratar do meio ambiente etc. Seguindo esta definição, os programas de formação em serviço englobam duas áreas: o inicial, com certificação na formação mínima exigida pela lei e a continuada, que tratam da atualização e aperfeiçoamento constante, independente da formação inicial do docente.

A partir deste “filtro”, os seguintes programas foram selecionados: 1) Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado: Parâmetros em Ação - PCN em Ação e 2) Programa de formação de professores leigos – Proformação.

A escolha do PCN em Ação deveu-se primeiro por ser este o programa “guarda-chuva” de todos os acima citados, e por ser decorrente do próprio Parâmetros Curriculares Nacionais, documento este que orientou todas as outras ações relativas à Educação Básica do MEC. Dentro deste programa, inclui também o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores - PROFA, cujo surgimento se deveu a partir do desenvolvimento do PCN em Ação e da constatação da necessidade de fortalecer as ações de alfabetização, um dos principais “calcanhar de Aquiles” dos sistemas de ensino. O PROFA pode ser considerado como um desdobramento e redesenho do próprio PCN em Ação.

O segundo programa, o Proformação, utiliza a metodologia da educação a distância e, além de ter alcançado expressivos resultados, foi escolhido por ter sido o único programa de formação inicial dos professores que visa a erradicação dos professores leigos das estatísticas nacionais.

Os programas têm em comum um aspecto crucial para a presente análise: o estudo das relações intergovernamentais entre o MEC e os Estados e Municípios que aderiram ao programa. Em contraste com o desenho do Programa TV- Escola,⁴ os programas escolhidos

⁴ Programa do MEC iniciado em 1995 e amplamente avaliado por NEPP (2001). Tem como objetivo a capacitação de professores e acesso dos alunos às novas informações por meio dos programas didáticos

apresentam de fato uma necessidade de negociação e indução por parte do MEC para que ocorra, não só a adesão dos governos subnacionais, mas a aceitação da contrapartida necessária ao desenvolvimento dos programas, principalmente na sua fase de manutenção e continuidade.

A partir do estudo aprofundado destes programas, as seguintes questões serão exploradas:

- 1) Que fatores determinaram ou influenciaram o desenho dos programas? De que forma tal desenho articula incentivos à cooperação dos entes federativos na implementação dos programas de formação?
- 2) Que desafios o governo federal enfrentou na construção de uma política que coordene os esforços de todos os níveis de governo?
- 3) Quais os principais atores que contribuíram ou dificultaram a construção deste novo papel?

A presente pesquisa apresenta um desafio adicional em face da existência de poucos estudos na literatura que tratam da reconstrução do processo de formulação de políticas públicas do governo central em contexto de descentralização. Ao analisar a relação entre o federalismo e democracia no Brasil, Arretche (2001, p.30) sugere a ampliação da agenda de pesquisas em relação à natureza das relações intergovernamentais e afirma que a análise do processo decisório de políticas que envolvam relações diretas entre o poder executivo dos distintos níveis de governo é relativamente rara. Não se pretende preencher o vácuo desta área com esta pesquisa, nem esgotar as questões aqui levantadas, mas contribuir para a ampliação do debate e trazer novas idéias para futuras pesquisas.

A dissertação foi desenvolvida a partir da análise dos documentos oficiais, entrevistas em profundidade com os gestores e técnicos dos programas e revisão da literatura. O estudo está estruturado da seguinte maneira: No primeiro capítulo, iniciaremos com a história da política educacional brasileira com o objetivo de apresentar o padrão de atuação do governo central ao longo da história. No segundo capítulo, faremos uma revisão da literatura sobre o federalismo e relações intergovernamentais para compreender os programas de formação de professores, analisado sob a ótica da estrutura federativa e suas implicações nas relações intergovernamentais. No terceiro capítulo, será discutida a política educacional no período 1995-2002, apresentando sucessivas ações governamentais que prepararam o “pano

veiculados diariamente via satélite. A ação do MEC consistiu em distribuir, inicialmente, kits tecnológicos (TV, antena parabólica, vídeo, caixa de fitas) a todas as escolas municipais e estaduais urbanas do ensino fundamental, que possuem mais de 100 alunos. Assim, não houve decisão por parte dos governos subnacionais em aderir ou não ao programa, ficando a cargo de cada escola ou professor a gravação e utilização dos vídeos.

de fundo” para as posteriores, principalmente dos programas a serem analisados. No quarto capítulo, será feita a descrição do desenho dos programas, suas ações e seus principais alcances. Por fim, encerramos com as considerações finais.

II. BREVE PANORAMA HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Para analisar as recentes ações governamentais no setor educacional, mais especificamente no ensino fundamental na última década, será, inicialmente, apresentado um contexto mais amplo, isto é, o padrão de atuação dos governos central e subnacionais ao longo dos séculos. Para isto, remonta-se à própria formação histórica do Brasil. Optou-se por apresentar um panorama geral e não fazer um recorte temporal, mesmo que isso signifique alguma perda nos detalhes de cada período. Entendemos que o legado é um fator crucial para a compreensão do contexto em que se inseriu a política educacional no período em análise (1995-2002).

O objetivo deste capítulo é apresentar uma breve retrospectiva histórica sobre o papel do governo central no ensino fundamental. Este tema engloba desde questões como a definição da sistemática de financiamento e a articulação (ou falta de) com outras esferas governamentais e, sempre que os dados permitirem, a formação de professores para este nível de ensino. Verificaremos que, nos séculos iniciais de nossa história, o governo central não atuou sobre o ensino fundamental. Somente nas últimas décadas, a atuação da esfera federal foi ampliada, embora de forma gradativa e a passos muito lentos. Neste contexto, a questão da formação continuada de professores é um tema muito recente na história educacional brasileira.

1. Os primeiros passos da educação: do Brasil Colônia à República

Vários especialistas explicam o atraso educacional brasileiro pela própria formação histórica do país (Azevedo, 1971; Marcílio, 2001; Romanelli, 1989). Por exemplo, Marcílio (2001) levanta dois fatores estruturais: (1) o colonialismo, que tornou o país dependente culturalmente de sua metrópole e, (2) a escravidão, que ergueu barreiras no acesso às oportunidades para o cidadão comum. Sergio Costa Ribeiro complementa os argumentos históricos acima lembrando que os fatos heróicos da Inconfidência Mineira “não coincidentemente ocorridos no mesmo período da revolução francesa, não tiveram nem a amplitude nem a preocupação com a idéia de uma educação de massas” (apud Mello 2005, p.11).

Se voltarmos até os primeiros séculos da ocupação do território brasileiro, quando predominaram o extrativismo e as grandes propriedades rurais baseadas na monocultura de

exportação e na mão-de-obra escrava, verificaremos que a política educacional estatal foi quase que inexistente. Além da catequização dos índios, ficou a cargo dos jesuítas a função de educar os filhos dos latifundiários e donos de engenho, até que foram expulsos em 1759, de Portugal e de suas colônias pelo rei português.⁵ A repentina expulsão dos jesuítas teve como consequência a primeira crise na educação brasileira, pois não existiam planos ou alternativas para preencher o papel desempenhado pelos religiosos (Marcílio, 2001).

Após 1808, com a chegada da corte portuguesa ao Brasil, que fugia das conquistas de Napoleão na Europa, foram criadas as primeiras faculdades de cirurgia e economia na Bahia (1808); no Rio de Janeiro, cursos de agricultura, química e desenho técnico (1812), e a fundação da Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios (1816)⁶, além de uma série de escolas militares de nível superior (Azevedo, 1971). Este fato demonstra que a principal preocupação da família real na área educacional foi com a formação profissional da elite dirigente, isto é, uma educação aristocrática. O ensino primário público não recebeu atenção do rei D. João VI.

A Constituição de 1824, influenciada pelos ideais da Revolução Francesa, fez as primeiras promessas de instrução primária gratuita para todos os brasileiros⁷.

Mas o marco da educação no período veio com o Decreto Imperial, de 15 de outubro de 1827⁸, a primeira Lei Geral do ensino primário. Outorgado por Dom Pedro I, foi a principal referência para os docentes do primário e ginásio nas províncias.

É a única lei que em mais de um século se promulgou sobre o assunto para todo o país⁹ e tratou dos mais diversos assuntos, tais como remuneração dos professores, currículo mínimo, admissão de professores e escolas das meninas (Bittencourt, 1953). Além disso, determinou no seu artigo 1º que deveriam ser criadas Escolas de Primeiras Letras (atual ensino fundamental) em todas as cidades, vilas e lugarejos, e também que deveriam ensinar para os meninos a leitura, a escrita, as quatro operações de cálculo e as noções mais gerais de geometria prática. Às meninas, estavam excluídas as noções de geometria, e no seu lugar estavam as prendas para a economia doméstica (costurar, bordar, cozinhar).

Quanto à formação de professores, a lei determinava que os que não estivessem capacitados deveriam se “instruir em curto prazo, e à custa dos seus ordenados, nas escolas

⁵ Dentre os inúmeros motivos que tentam justificar este ato, Romanelli (1989) cita o conflito de pensamentos originado entre o Marquês de Pombal, que defendia o conhecimento enciclopédico e os jesuítas, que pregavam o conhecimento eclesiástico.

⁶ Atual Faculdades de Belas Artes da UFRJ.

⁷ Cf. Constituição de 1824, Título 8º Art. 179 XXXII.

⁸ A origem do dia dos professores se baseia na data de promulgação desta lei.

⁹ Como veremos adiante, o próximo só ocorreu em 1946, com a Lei Orgânica do Ensino Primário, decretada pelo executivo (Decreto-lei nº. 8.529). Se considerarmos o conjunto de leis sobre a educação votada pelo Congresso, isso ocorreu somente em 1961, com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

das capitais” (Piletti, 2002, p.44) evidenciando, já nesta época, a preocupação com a formação adequada dos docentes.

Como veremos ao longo desta seção, no Brasil, nunca faltaram reformas que visassem à melhoria da educação brasileira e, neste sentido, os marcos legais apresentados acima não foram exceções, mostrando apenas intenções, mas que resultaram em poucas ações concretas. Um exemplo disso é que, apesar da Lei Geral ter determinado a criação de escolas nos mais variados locais, os alunos matriculados nesses estabelecimentos correspondiam a apenas 10% da população em idade escolar no final do Império. Cabe lembrar que, aos escravos, era vedado o direito à educação (Bittencourt, 1953).

Um aspecto do modelo federativo brasileiro que caracteriza hoje o quadro descentralizado da oferta de vagas no ensino básico tem suas origens em 1834, no período da Regência do Império (1831 a 1840). Segundo o historiador Boris Fausto, este foi um dos períodos mais agitados da história política do país, pois “esteve em jogo a unidade territorial do Brasil, e o centro do debate político foi dominado pelos temas da centralização ou descentralização do poder e do grau de autonomia das províncias [...]” (Fausto, 2004, p.161).

Este contexto refletiu na educação, com o estabelecimento do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, que transferiu para as províncias o encargo de regular a instrução. Ao governo central coube a responsabilidade pelo ensino superior e ensino em geral na Capital da Corte.¹⁰

Para Azevedo (1971, p.574), esta foi “uma das maiores aberrações na evolução da política imperial”, e que “suprimia de golpe todas as possibilidades de estabelecer a unidade orgânica do sistema educacional público brasileiro”. Outros autores como Bittencourt (1953) e Carnielli (1998) chamam a atenção para a interpretação equivocada dada à lei, pois o Ato Adicional conferiu às Assembléias Provinciais o poder de legislar sobre o ensino, considerando sua autonomia, o que não excluía a responsabilidade do governo da Monarquia neste nível de ensino. À parte as diferentes interpretações, o que se verificou foi que o governo central simplesmente não atuou neste nível de ensino ao longo de muitos anos.

Mesmo se tratando de uma divisão de competências, o fato é que as províncias não tinham recursos para estruturar seus próprios sistemas de educação. A pretensa autonomia que as províncias ganharam foi à custa da fragmentação do sistema educacional brasileiro.

¹⁰ O artigo 10 estabelecia os casos de competência das Assembléias Provinciais para legislar. Entre eles, o parágrafo 2º consta: “sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes, e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral”. (Bittencourt, 1953).

A atuação do governo central na educação elementar se resumiu na criação do Colégio Pedro II¹¹, em 1837, na capital da Corte. Além de ser destinada a educar os filhos da aristocracia da capital do Império à época, tinha como objetivo servir de padrão para os demais colégios que seriam implantados no país. Assim, em quase todas as capitais das províncias foram criados Liceus ou Ateneus que ofereciam aulas de primeiras letras e ensino secundário¹². No entanto, dotadas de escassos recursos, as províncias não conseguiram organizar uma rede de escolas. A função de prover o ensino secundário aos demais filhos das elites que não foram atendidas pelo colégio modelo foi preenchida pelas escolas privadas, mais especificamente as da igreja católica¹³, dominante na sociedade brasileira (Romanelli, 1989).

Com a descentralização, aos governos locais (províncias), coube também a função de criar e controlar o ensino primário e profissional que, na época, compreendia principalmente as escolas técnicas para rapazes e escolas normais de nível médio para as moças. É neste contexto que surgiram os primeiros cursos de magistério para formação de professores, de Niterói (1835), Bahia (1836), Ceará (1845), São Paulo (1846) e Rio de Janeiro (1880). No entanto, todas as escolas funcionaram de forma muito precária e não melhoraram a formação do pessoal docente que já era constituído por mestres improvisados (Azevedo, 1971; Piletti, 2002). Não havia nenhuma instância superior que buscasse o mínimo de uniformidade nestes cursos.

O final do Império foi marcado pela abolição da escravidão e, em 1889, proclamada a República. Contudo, não houve nenhuma mudança radical no sistema de ensino. A Constituição Republicana de 1891 manteve o ensino primário como uma prerrogativa dos Estados, predominando a interpretação estabelecida desde o Império (Bittencourt, 1953). Seguindo uma tendência do período anterior, o Brasil novamente passou por inúmeras reformas, sendo utilizados os mais variados instrumentos, tais como leis, decretos e normas oriundos de diferentes governos. No entanto, os sucessivos esforços do governo central privilegiaram o ensino superior e o ensino secundário¹⁴. Não foi proposta nenhuma ação

¹¹ Este colégio é, até hoje, mantido pelo Ministério da Educação.

¹² O ensino secundário da época corresponde ao atual ensino fundamental II (5ª a 8ª série) e ensino médio.

¹³ Apesar da expulsão dos jesuítas do Brasil no período de 1759 a 1843, a igreja preservou sua força na sociedade civil.

¹⁴ Quando as reformas englobavam o ensino elementar, estas se limitavam no âmbito do Distrito Federal da época, sendo apresentadas como modelo a ser seguido pelos Estados sem, contudo, obrigá-los a adotar as mudanças. Cita-se como um desses exemplos a reforma introduzida no âmbito do Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, que durou apenas dois anos. Influenciado pela filosofia positivista de Augusto Comte, a Reforma de Benjamim Constant Botelho de Magalhães determinou, entre outros pontos, a inserção de disciplinas de ciências físicas e naturais no currículo.

supletiva ou fiscal sobre as instituições escolares estaduais, muito menos sobre a formação de professores. Financiadas pelos Estados, a expansão quantitativa e qualitativa das redes ficou condicionada às condições econômicas da região. Isto explica por que foi em São Paulo, para onde se deslocou o centro da economia do país neste período, que a instrução tomou maior impulso¹⁵ (Azevedo, 1971).

Todavia, a realidade educacional da maioria dos estados brasileiros era desastrosa. Uma das explicações para este quadro é a própria origem da estrutura federativa no Brasil, marcado pela luta por descentralização e maior autonomia em relação ao poder central. A educação básica sofre as conseqüências de um desequilíbrio federativo acentuado, pois o país era formado por “mais de uma dezena de unidades estaduais que mal podiam sobreviver pelas próprias pernas” (Abrucio, 1994, p.38).

Os dados estatísticos do ano de 1900 revelam um quadro catastrófico para a educação, com mais de 70% de população brasileira acima de 15 anos analfabetos (Plank, 1996). Pior do que isso, o Brasil manteve esses índices quase inalterados por mais de 30 anos.

Na ausência do governo central, foram realizadas diversas reformas de abrangência estadual a partir da década de 1920, como a de Lourenço Filho, no Ceará (1923); a de Anísio Teixeira, na Bahia (1925); a de Francisco Campos e Mario Casassanta, em Minas Gerais (1927); a de Fernando de Azevedo, no Distrito Federal (atual Rio de Janeiro – 1928) entre outros (Piletti, 2002). Muitos destes profissionais da educação reivindicavam, não somente o auxílio financeiro da União aos Estados, como também a elaboração de uma política nacional de educação. Com isso, pretendiam ordenar as iniciativas dos estados e atenuar as desigualdades encontradas em diferentes regiões do Brasil.

Estas idéias começaram a tomar forma quando alguns dos reformadores passaram a integrar a cúpula governamental, após a Revolução de 1930, e assim iniciaram a luta em defesa de uma educação nacional. Era também o começo de uma luta ideológica¹⁶ que iria culminar na publicação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional”, em 1932, e nas lutas travadas anos mais tarde em torno do projeto da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Romanelli, 1989, p.129). As discussões e reivindicações dos seus principais protagonistas influenciaram as políticas educacionais nacionais das décadas seguintes.

¹⁵ É nesta época que foi construído a Escola Normal Caetano de Campos, o edifício que abriga atualmente a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo.

¹⁶ O movimento renovador reivindicava a laicidade, a institucionalização da escola pública e a igualdade de direitos no acesso à educação. Esses eram os três aspectos da discórdia, principalmente com a igreja Católica, que até então, praticamente monopolizava o ensino médio no Brasil (Romanelli, 1989).

2. Em busca de uma Educação Nacional

O governo provisório que assumiu o poder no final de 1930 criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública que, pela sua relevância na atuação, pode ser considerado o primeiro Ministério específico para a educação, excluindo o já citado Ministério de Instrução, Correios e Telégrafos, criado em 1890 e dissolvido dois anos depois (Romanelli, 1989; Azevedo, 1971; Freitag, 1977). No âmbito deste Ministério recém-formado, foi realizada a reforma proposta por Francisco Campos, por meio de vários decretos que criou, dentre outros, o Conselho Nacional de Educação (CNE)¹⁷.

Entretanto, uma leitura atenta do decreto de criação do CNE expõe a total ausência de representação dos profissionais ligados ao ensino primário e profissional e a sobre representação dos profissionais do ensino superior, embora a mesma lei determine como uma das funções primordiais do Conselho o de firmar diretrizes gerais para todos os níveis de ensino. Mesmo assim, a importância desta reforma está no fato de ter sido a primeira a atingir toda a estrutura do ensino e em todo o território nacional.

Do movimento para modernizar a educação brasileira surgiu o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional”, publicado em 1932 e que ajudou a repensar o papel do Estado na educação. O documento tentava chamar a atenção para a relação entre educação e desenvolvimento, opondo-se à improvisação das reformas que se seguiram uma atrás da outra. As principais propostas do documento eram a unificação de toda a estrutura nacional, da pré-escola à universidade, e também a definição das diretrizes de um programa geral de educação (Azevedo, 1971; Romanelli, 1989). Por último, foi assinalada a importância de uma unidade e uniformidade na formação de professores, sem a qual não se poderia organizar um sistema nacional de ensino.

O Manifesto criticou ainda a forma como eram recrutados os professores, chamando a atenção para a necessidade de formação universitária dos docentes para todos os graus de ensino. Esta proposta só foi levada adiante 64 anos depois, em 1996, com a lei nº 9.394 (LDB).

No tema educacional, a Constituição de 1934 refletiu os debates iniciados nos anos anteriores, consolidando avanços significativos. O ensino primário tornou-se gratuito e obrigatório a todos. Estabeleceu-se a necessidade da elaboração de um Plano Nacional da Educação, definindo a União como o responsável pela fixação de uma política nacional de educação e pela coordenação e fiscalização de sua execução. São regulamentadas, pela

¹⁷ Decreto 19.850 de 11/04/1931.

primeira vez, as formas de financiamento¹⁸ do ensino brasileiro, além de ter efetivado o Conselho Nacional de Educação (Romanelli, 1989). Portanto, surgem novas funções do governo federal, quais sejam: i) integração e planejamento, incluindo a coordenação e fiscalização da sua execução; ii) função normativa; e iii) função supletiva de apoio e assistência técnica.

Contudo, assinala Piletti (2002) que, ao mesmo tempo em que tais atribuições constituíram o início da construção de um sistema nacional de educação, por outro, apontaram para o início de uma profunda centralização de competências. Assim, a autonomia dos estados e dos diversos sistemas educacionais foi limitada e as funções de controle, supervisão e fiscalização tornaram-se burocráticas e rígidas. Essas ações foram contra as orientações do Manifesto de 1932, que pregava a descentralização: “unidade não significa uniformidade, mas pressupõe multiplicidade” (Romanelli, 1989, p.148), mas condizentes com um estado unitário.

O golpe de estado que instalou o Estado Novo fez com que os avanços efetivados na Constituição de 1934 tivessem curta duração. A Constituição de 1937 deixou de proclamar a educação como dever do Estado, retirando de seu texto anterior que a “educação é direito de todos”. Ao Estado, cabia uma ação meramente supletiva aos deveres das famílias e instituições privadas¹⁹. Este aspecto, na prática, não fazia muita diferença, pois mais de um século após a inclusão do direito à educação primária gratuita para todo o cidadão brasileiro na Constituição de 1824, as estatísticas oficiais apontavam para a presença de apenas 25% da população em idade escolar matriculados nas escolas (Plank, 1996).

A preocupação nacional-desenvolvimentista deste período levou o governo a atuar prioritariamente no ensino técnico e profissionalizante. Surgiram, assim, escolas técnicas e liceus por todo o Brasil. São decretadas algumas mudanças no ensino, conhecidas como Reforma Capanema: um conjunto de leis relativo apenas ao ensino secundário, principalmente no que se refere à educação profissionalizante, tal como a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, em 1942, e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, em 1946.

¹⁸ Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20%, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. (Constituição de 1934). Além disso, o Decreto n. 4948 de 14/11/1942 instituiu o Fundo Nacional do Ensino Primário (FNP), aumentando assim os recursos federais que eram redistribuídos para os estados.

¹⁹ Art 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. (Constituição de 1937)

3. Aprimorando a legislação da educação elementar

Apesar da crescente demanda social pelo ensino primário básico, este segmento foi simplesmente ignorado em todo o período do Estado Novo. A regulamentação ocorreu somente após a queda de Getúlio Vargas, com as duas principais leis do ensino primário: Lei Orgânica do Ensino Primário (Decreto-lei nº 8.529) e a Lei Orgânica do Ensino Normal (Decreto-lei nº 8.530), ambos de 2 de janeiro de 1946 que, enfim, substituíram as da época do Império.

Dois pontos destas duas leis orgânicas chamam a atenção. O primeiro diz respeito à regulamentação do exercício docente: a Lei Orgânica do Ensino Primário apenas determinou que os professores deveriam possuir cursos apropriados²⁰ sem, contudo, esclarecer os critérios para esta formação. Esta medida foi complementada pela Lei Orgânica do Ensino Normal que afirmou que a formação poderia ocorrer tanto no nível ginásial (atual 8ª série do ensino fundamental), conferindo aos concluintes o diploma de regente de ensino, ou no nível colegial de três anos, formando professores primários²¹. Essas leis indicam que as orientações apresentadas pelos especialistas em educação, em 1932, sobre a necessidade de formação superior para o exercício da docência, não foram levadas em consideração.

O segundo ponto a ser considerado é totalmente novo: o Art. 35 da Lei Orgânica do Ensino Primário afirma que “os poderes públicos providenciarão no sentido de obterem contínuo aperfeiçoamento técnico do professorado das suas escolas primárias”. Este artigo merece registro por ter levantado, pela primeira vez, a necessidade da formação continuada no exercício docente, ainda que isto não tenha sido concretizado de fato nos sistemas educacionais.

O fim do Estado Novo no Brasil e o fim da segunda guerra no cenário mundial favoreceram a adoção de uma nova Constituição, com características liberais e democráticas. Esta nova Constituição, na área da educação, determinou novamente como competência da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e voltou com o preceito de que a educação é direito de todos.

A Constituição de 1946 restabeleceu também a vinculação de recursos para a educação: a União deveria reservar no mínimo 10% do orçamento anual e os estados e os

²⁰ Art. 34. O magistério primário só pode ser exercido por brasileiros, maiores de dezoito anos, em boas condições de saúde física e mental, e que hajam recebido preparação conveniente, em cursos apropriados, ou prestado exame de habilitação (Decreto-Lei N.8.529 – de 2 de janeiro de 1946).

²¹ Art. 2º. O ensino normal será ministrado em dois ciclos. O primeiro dará o curso de regentes de ensino primário, em quatro anos, e o segundo, o curso de formação de professores primários, em três anos (Decreto-Lei n. 8.530 – de 2 de janeiro de 1946).

municípios nunca menos do que 20% (Davies, 2000). Além disso, o artigo 5 determinava a necessidade de se elaborar uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A partir do projeto de reforma educacional enviada ao Congresso em 1948, travou-se uma longa batalha ideológica: de um lado os educadores e sua luta a favor da escola pública em todos os níveis, do outro, os defensores da rede privada e seu financiamento pelo Estado que, ainda, deveria abdicar do direito de fiscalização em nome da liberdade de ensino²². O intenso debate travado para discutir esses e mais outros temas retardou a aprovação da primeira LDB. Isso só aconteceu em 1961, 13 anos após a apresentação do primeiro projeto. Segundo Carnielli (1998), a aplicação dos recursos vinculados da União foi suspensa em todo este período, pois a criação do Conselho Federal de Educação, a quem caberia a definição dos critérios da aplicação dos recursos federais, dependia da promulgação da LDB²³.

Para alguns críticos, a Lei 4.024 de 1961, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional “já nasceu velha”, isto é, estava ultrapassada quando entrou em vigor, além de não corrigir as distorções que eram evidentes desde a década anterior (Freitag, 1977; Piletti, 2001).

Com efeito, no que se refere à formação de professores, a LDB de 1961 continuou permitindo a atuação de regente de ensino²⁴. Prossegue a lei, em seu Artigo 56, deixando a cargo dos sistemas de ensino subnacionais o estabelecimento de limites para os quais os regentes poderiam exercer o magistério primário.

O atraso educacional brasileiro fica bastante evidente neste aspecto. Apenas para efeito ilustrativo, citamos o caso da Coreia do Sul, um dos tigres asiáticos e cuja trajetória econômica e modelo de crescimento servem como fonte para inúmeras pesquisas acadêmicas. Foi exatamente na década de 1960 que, destruído por uma guerra civil que deixou mais de um milhão de mortos, o país iniciava os primeiros passos para um massivo investimento na educação básica (OECD, 1998). Uma das principais estratégias adotadas foi a valorização do professor e a exigência de formação universitária mínima a todos os docentes que atuavam no ensino, desde a educação infantil. Os resultados das distintas políticas educacionais adotadas nos dois países aparecem claramente, 40 anos depois, nos dados apresentados pelo *Program for International Student Assessment (PISA)*²⁵.

²² Ao final, os interesses privados foram garantidos, pois a LDB de 1961 permitiu ao Estado subvencionar as escolas particulares. Cf Freitag, 1977.

²³ Mais informações a respeito dos recursos federais para o ensino primário, ver Carnielli (1998) e Davies (2000).

²⁴ Cf. Art. 53 da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

²⁵ Exame internacional feito pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para avaliar o rendimento escolar em quarenta países. A Coreia revelou ter o sistema mais igualitário de todos, com o terceiro lugar em matemática e o quarto em ciências (Fonte: <http://www.pisa.oecd.org>). Enquanto isso, o

No Brasil, a permissão para que os regentes de ensino, com formação em nível ginásial, continuassem atuando na docência deixou profundas seqüelas no panorama educacional. Como veremos adiante, embora tenham ocorrido esforços de sucessivos governos para habilitar os professores leigos, até hoje este perfil persiste nas estatísticas.

A despeito de tudo isso, pela primeira vez, o sistema escolar brasileiro foi legal e conceitualmente unificado por meio da LDB de 1961. Soma-se a isto a criação de um ministério próprio em 1953: o Ministério da Educação e Cultura. Dentre outras realizações deste novo órgão, destaca-se o Plano Nacional de Educação e o lançamento do Programa Nacional de Alfabetização em 1962, inspirado no método Paulo Freire.

4. A crescente expansão do ensino elementar

A crescente demanda pela educação iniciou-se na década de 1950 e teve a sua maior aceleração no período do regime militar. As razões, segundo Romanelli (1989), devem-se ao crescimento demográfico e à própria demanda efetiva pela educação, devido à mudança socioeconômica e política, em favor do crescimento industrial. A tabela abaixo apresenta a evolução da matrícula²⁶:

Tabela 1 – Evolução da matrícula na escola primária entre 1932 e 1970

ANOS	TOTAL	Evolução em relação ao período anterior (%)
1932	2.071.437	---
1940	3.068.215	48,1
1950	4.364.852	42,3
1960	7.458.002	70,9
1970	12.812.029	71,8

Fonte: Adaptado de Romanelli (1989)

Observa-se que as décadas de 1950 e 1960 foram os períodos de maior expansão de matrículas no ensino elementar em toda a história brasileira, tendo quadruplicado em relação aos anos 1940.

Brasil ficou, respectivamente, com a última e a penúltima colocações nas duas matérias. Além disso, os coreanos praticamente erradicaram o analfabetismo e colocaram 82% dos jovens na universidade. Já o Brasil mantém 11,6% de sua população analfabeta e tem apenas 18% dos estudantes na faculdade (IBGE, 2003).

²⁶A própria autora, Romanelli (1989), que retirou os dados das estatísticas da Educação Nacional de 1960/1971 do MEC, alerta para o fato de os dados desta época não serem confiáveis. No entanto, optei por apresentar os números disponíveis para se ter uma idéia geral sobre a grande expansão do ensino.

A Constituição de 1967 reforçou o que a LDB de 1961 havia estabelecido: o de fortalecer o ensino particular, garantindo ajuda técnica e financeira do governo, inclusive com concessão de bolsas de estudo. Para a educação pública, determinou o prolongamento da obrigatoriedade do ensino primário, que passou de 4 para 8 anos, sendo gratuito e ministrado pela rede oficial de ensino (Piletti, 2001). O governo, mesmo não tendo sido capaz de garantir os quatro anos de escolaridade a todos²⁷, determinado nas Constituições anteriores, criou mais um desafio para si próprio ao ampliar os anos de escolaridade obrigatória, unificando o antigo primário e ginásio no ensino de primeiro grau (corresponde ao atual ensino fundamental I e II).

A principal característica que marcou a estratégia governamental deste período foi a de ser um projeto de caráter nacional. Foram formuladas políticas educacionais homogêneas para o país como um todo, nas quais as diferenças regionais e sociais foram desconsideradas. Durante o regime militar, o país teve ainda o apoio técnico da *United States Agency for International Development (USAID)*²⁸, que orientou e financiou reformas em todos os níveis do sistema educacional.

Outra característica deste período foi que as políticas dirigiam-se ao conjunto dos graus e modalidades de ensino de modo articulado e com objetivos complementares. A ênfase do governo central neste período também foi dada ao ensino superior e as reformas implementadas objetivaram alcançar o êxito deste setor. É neste período que ocorreu a criação da maioria das universidades federais brasileiras.

Esta concepção fica bastante evidente nas duas principais leis educacionais formuladas: Lei 5.540/68 sobre a Reforma do Ensino Superior e a Lei 5.692/71 sobre a Reforma do Ensino de 1º e 2º graus. Especialistas educacionais como Freitag (1977) e Mello e Neubauer Silva (1992) são unânimes em afirmar que a Reforma de 1º e 2º grau surgiu em meio à necessidade de conter o enorme fluxo dos alunos ao ensino superior e não pelo reconhecimento da importância deste nível de ensino ou mesmo pela preocupação em garantir educação básica de qualidade a todos. Sendo assim, esta reforma deu maior ênfase à questão da profissionalização de nível médio para tentar conter o ingresso cada vez maior ao ensino superior. O curso normal entra nesta categoria de atenção, quando a nova Lei exige, no seu artigo 30, a formação mínima com habilitação específica de 2º grau para o exercício docente. Eliminam-se, finalmente, os antigos regentes de ensino na legislação, embora a atuação destes em regiões carentes de professores habilitados ainda fosse permitida.

²⁷Em 1964, 3.189.133 crianças de 7 a 11 anos (33,11% do total) não freqüentavam a escola; destas, 75% pertenciam à zona rural (Romanelli, 1989).

²⁸Cf. Romanelli (1989) para revisão e análise dos doze acordos firmados entre MEC e USAID.

Mello e Neubauer Silva (1992, p.6) argumentam que o modelo econômico sempre influenciou a formulação de políticas educacionais. No período em questão, houve uma articulação com as demandas sociais e o mercado de trabalho com duplo objetivo: de um lado, dar continuidade à ampliação maciça da oferta de ensino fundamental, garantindo assim a formação mínima e pouco qualificada para a maioria da população e, por outro, formar uma elite tecnoburocrática qualificada para dar sustentação ao processo de importação tecnológica e modernização. Freitag (1977, p.95) também argumenta no mesmo sentido, afirmando que a tendência de privilegiar o ensino superior, negligenciando relativamente os dois outros níveis de ensino, tem que ser vista no contexto da especificidade da economia, que é composta por um pequeno núcleo altamente produtivo baseado em uma tecnologia sofisticada e trazida do exterior. Este setor de economia requer recursos humanos devidamente especializados, mas em pequenas quantidades.

Portanto, no ensino fundamental, a prioridade foi dada ao investimento na expansão da rede física. Este movimento ocorreu em detrimento da qualidade, com muitas instalações improvisadas. Não houve uma ação coordenadora entre a expansão das instalações, sua manutenção e custeio. Muitas vezes, havia uma demanda fictícia, gerando desencontro entre vagas e população demandatária, com super ou sub-ocupação dos equipamentos construídos.

5. As estratégias adotadas no período de expansão

Neste período, para atender à crescente demanda por matrículas, o governo militar adotou a metodologia da Educação à Distância, utilizando recursos como televisão e rádio. Surgiram, assim, cursos de formação geral de abrangência nacional, como o Projeto Minerva e os Programas do Centro Tecnológico de Brasília (CETEB)²⁹.

Os cursos de capacitação de professores também seguiam esta lógica, visando a formação de professores em massa, com menor custo possível. Dentre as várias experiências realizadas, destaca-se o Projeto Logos, um projeto de âmbito nacional que tinha como finalidade a capacitação, em curto prazo, de professores leigos. Em 1973, estimava-se que havia cerca de 300.000 leigos. Nos seus 13 anos de existência (1977 a 1990), o programa qualificou aproximadamente 35.000 professores em 17 estados brasileiros (Prete e Arruda, 2002; Alonso, n/d).

²⁹ Instituição que trabalha com cursos voltados para a preparação aos Exames Supletivos.

É também no período militar que, pela primeira vez, chama-se atenção para a importância do planejamento educacional como parte integrante do planejamento global. Freitag (1977) e Vieira (1998) mostram que a técnica de planejamento pela política estatal no Brasil é amplamente utilizada, ainda que, na prática, poucos tenham se concretizado sob forma de projetos e programas de fato implantados³⁰. Em todos eles, nota-se uma clara prioridade dada ao ensino superior³¹.

Quanto ao financiamento da educação, embora tenha sido um período caracterizado como de forte concentração tributária no âmbito federal, o governo central diminuiu significativamente os recursos destinados à educação, ao mesmo tempo em que ampliou os gastos com o ensino superior (Plank, 1996; Sena, 2002). Ademais, a Constituição de 1967 eliminou totalmente a vinculação de receita instituída no início da década e a aplicação de recursos do Tesouro Federal na área esteve entre as menores desde 1930.

O recurso para o ensino básico sofreu corte drástico na esfera federal, restando a Estados e municípios atenderem a demanda quantitativa. Para compensar as perdas de recursos sofridas no ensino básico, o governo ditatorial instituiu, em 1964, o Salário-Educação (SE). Trata-se de uma contribuição social paga pelas empresas à previdência social calculado em 2,5% do salário mínimo de cada empregado que mantém. O montante arrecadado tornou-se uma fonte adicional de financiamento do ensino básico³². Toda a sua sistemática de arrecadação, divisão e repasse³³ foi centralizada pelo governo federal por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Assim, este órgão regulamentava não só os gastos da União, como também a forma de aplicação dos recursos destinados aos Estados e, depois, aos municípios. Dessa forma, o governo federal passou a exercer a função de órgão executor da captação de recursos, como também exercia a função de órgão controlador e fiscalizador de sua aplicação.

Para Mello e Neubauer Silva (1992), este poderia ter sido um importante instrumento para fortalecer o governo central e, assim, esta esfera de governo poderia reverter a fraca atuação no ensino fundamental ao longo de sua história, assumindo de fato um papel de coordenador das políticas educacionais. Em vez disso, segundo as autoras, o que se

³⁰ Para a listagem completa dos planos, cf Freitag (1977, p.91-100).

³¹ Por exemplo, no plano setorial de 1972 a 1974, dos 33 projetos elaborados para a realização do plano, apenas quatro visaram alcançar os objetivos para a escolarização de primeiro grau, enquanto oito se destinaram à implantação da reforma universitária (Freitag, 1977, p.94).

³² Na prática, no entanto, uma parte deste recurso proveniente de aplicações financeiras, foi utilizada para o financiamento do ensino médio e superior por muitos anos (Mello e Neubauer Silva, 1992).

³³ Inicialmente, a alíquota era de 1,4% e em 1975 passou para 2,5%. A distribuição do valor total arrecadado também sofreu alterações no mesmo ano: de 50% para as unidades da Federação de origem do recurso e outros 50% controlados pela União passou para 2/3 para os estados e 1/3 para União. Ver Pacheco Filho (1996).

observou foi que o Salário-Educação substituiu a obrigação do governo central em relação aos seus recursos próprios e serviu de instrumento de negociação política com governadores e prefeitos. Com este mecanismo, a União delegou totalmente aos Estados, e este, aos municípios, a execução de construção de escolas.

Em suma, a inexistência de uma estratégia de conjunto das políticas educacionais no regime militar não se deveu à falta de planejamento e sim à clareza política quanto à forma pela qual a educação popular deveria cumprir seu papel integrador no projeto do país. O principal objetivo era massificar o acesso ao ensino elementar, ofertando o mínimo necessário à sua inserção em um processo produtivo que exige pouco para ser competitivo e produtivo. Esta estratégia se concretizou de forma visível pela expansão da rede física e, ao atender à aspiração popular, sustentava também a política do regime.

Sendo assim, as iniciativas tomadas no âmbito federal em relação às questões pedagógicas foram basicamente a de formular diretrizes e orientações sobre a nova organização curricular, uma vez que o ensino passou a ser de 8 anos³⁴. Essas diretrizes foram elaboradas centralmente, por meio do Conselho Federal de Educação, sem o diálogo com Estados e municípios, que estavam ocupados em atender ao constante aumento do número de vagas. Dessa forma, as orientações desconsideravam a precariedade e a falta de recursos materiais e humanos das escolas, tendo sido quase impossível implementar as medidas determinadas pela União, já que esta não oferecia nenhum tipo de apoio e assessoria técnica. Assim, na prática, as novas metodologias se limitaram a aspectos formais, tais como mudanças de nomenclatura ou de formatos nos planos de ensino. Segundo Mello e Neubauer Silva (1992, p.9), o governo central “gastou muito pouco, e mal, num momento em que as mazelas crônicas do ensino básico exigiam uma intervenção profunda do que a formulação de projetos de gabinete, que consomem apenas papel e tempo de alguns luminares da área”.

No que se refere à formação de professores, no período de expansão das matrículas do ensino básico, o governo federal esteve ausente, delegando quase que inteiramente ao setor privado a formação inicial de docentes e especialistas que a rede pública demandava. Não houve nenhum tipo de controle da qualidade ou avaliação de resultados dos cursos oferecidos. Esta situação facilitou a formação de uma forte associação de interesses e parcerias políticas entre público e privado na área de educação (Mello e Neubauer Silva, 1992). Este argumento é corroborado por Plank (1996), que investigou as políticas educacionais brasileiras desde os anos 1930. O autor argumenta que o sistema político

³⁴Cf. Resolução n. 8 de 1971 do Conselho Federal de Educação e o Parecer 853 do Conselho Federal de Educação.

brasileiro, que dá maior prioridade aos interesses privados sobre os públicos, é a principal causa do fracasso do sistema educacional brasileiro. A distância entre aspiração e êxito, entre retórica e realidade é especialmente grande quando se trata da educação básica. Assim, discorre o autor que, a despeito de todos os discursos oficiais, nos mais variados governos, essa característica prevaleceu em sucessivos governos, mesmo com o fim do regime militar.

No ensino básico, este descaso governamental resultou em um dos maiores problemas educacionais brasileiros e que repercute até os dias de hoje: o fenômeno da repetência e evasão escolar. Este quadro tomou conta das escolas públicas brasileiras, tornando o sistema educacional cada vez mais de baixo rendimento. De cada 1.000 alunos admitidos na 1ª série do ensino primário em 1960, apenas 56 conseguiram ingressar no ensino superior em 1971 (Romanelli, 1989, p.88). Estatísticas ainda piores são apresentadas por Mello (2005), duas décadas depois.

A partir dos anos 1980, a explicação para as políticas educacionais adotadas foi dada pela crise econômica que se iniciou no final da década anterior. Enquanto isso, agravava ainda mais as desigualdades sociais, indicados por altas taxas de repetência e evasão, grande defasagem idade/série, principalmente na região Nordeste, zona rural e periferias urbanas.

Essas constatações levaram à formulação de projetos que deixaram de apresentar um caráter nacional e homogeneizador, que se tentou estabelecer desde a década de 1930. De um lado, esta mudança apresentou aspectos positivos por considerar, pela primeira vez, a desigualdade regional existente em um país tão heterogêneo. Por outro, Mello (2005) alertou para a manutenção da centralização na formulação e execução monitorada por parte do governo central, que continuou a oferecer pacotes prontos para cada região do país. Assim, no início dos anos 1980, foram formulados diversos projetos que contribuíram para a segmentação da política educacional e pulverização de recursos, tais como: PRONASEC, PRODASEC, Pró-município, Pólo Nordeste, Edurural entre outros.

Outra característica marcante é o aspecto assistencialista dado à política educacional. A educação era vista como um instrumento para atenuar a situação de pobreza e desigualdade social. E, neste sentido, a merenda escolar começou a ganhar importância como forma de combate à fome. A questão pedagógica se resumia em diretrizes e pareceres sob a responsabilidade do Conselho Federal de Educação.

A política educacional sofre, como nos demais períodos, muitas influências do panorama político vigente. Com a realização de eleições diretas para governador em 1982, muitos dos principais estados brasileiros passaram a ser governados por líderes da oposição ao governo federal. Os governos estaduais passaram a dispor de uma razoável autonomia para

implementar políticas educacionais próprias, uma vez que não existiam diretrizes federais. É neste contexto que surge o Fórum Nacional de Secretários de Educação, que originou, em 1986, o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED)³⁵.

Contudo, ao analisar a atuação do CONSED na década de 1980, Mello e Neubauer Silva (1992) afirmam que este órgão não conseguiu interferir na forma centralizada e autoritária de gestão financeira do MEC, além de não construir sua identidade como instância intermediária. Esse quadro de atuação deveu-se pelas razões de caráter macro econômico e política nacional, tais como instabilidade política do final do regime militar, agravamento da crise econômica, e a mobilização pelas eleições diretas. Essas questões estão entre as principais razões da alta rotatividade dos secretários estaduais deste período. Dessa forma, este período é marcado pela ausência de unidade das políticas estaduais e municipais para formular e estabelecer prioridades e estratégias de implantação na área educacional.

Diante deste quadro, o MEC não só manteve como reforçou o poder de indução de políticas. Ainda que os Estados e municípios possuíssem certa autonomia na formulação e implementação de seus próprios programas, continuaram dependendo do governo federal que decidia, entre outros: a transferência de seus recursos próprios, os critérios para definir e repassar a cota federal do Salário-Educação e inclusive o montante e o prazo de repasse da cota estadual (Plank, 1996).

Com o fortalecimento dos governos estaduais de oposição, o governo federal passou a buscar formas de atuação direta com municípios de pequeno e médio porte. Em 1983, o MEC baixou o Decreto nº 88.374 que estabeleceu que 25% dos 30% da cota federal do Salário-Educação deveriam ser utilizados para financiamento de programas municipais. Os municípios passaram a receber os recursos da União e, ao mesmo tempo, da transferência estadual. Para Mello e Neubauer Silva (1992), esta determinação enfraqueceu o papel articulador que esses recursos poderiam exercer, pois não possibilitou qualquer tipo de cooperação entre as três esferas de poder. Ao estabelecer relações diretas com os municípios, o governo federal induziu à fragmentação, duplicação, sobreposição e má gerência dos recursos públicos destinados à educação. Assim, para as autoras, o decreto apenas agravou a sobreposição de ações na educação básica, pois já coexistiam as redes estaduais e municipais.

Além disso, com a Emenda Constitucional nº. 24/83, mais conhecida como Emenda Calmon, foi retomada a obrigatoriedade financeira de aplicação no ensino, que estava

³⁵A primeira tentativa de criação de uma instância permanente de representação dos Secretários de Educação ocorreu em 1981, sendo desativado logo no ano seguinte. De 1983 a 1986 houve uma intensa ação dos secretários de educação no Fórum, originando o CONSED.

suspensa desde a Constituição de 1967. Passou-se a vincular, no mínimo 13%, da receita de impostos da União e 25% daquela dos estados e municípios, inclusive dos recursos oriundos das transferências.

6. A atuação do MEC após a redemocratização

O início da Nova República não alterou o quadro educacional do país e o governo federal manteve o mesmo padrão de atuação do final dos anos 1970: a sistemática desestruturação e fragmentação das políticas sociais.

Mantendo as determinações da Emenda Calmon, a Constituição de 1988 estabeleceu que a União deve aplicar, anualmente, 18% e os estados e municípios 25%, no mínimo, da receita dos impostos na área. A Carta Magna indica também prioridade de ação para todas as esferas do governo na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental³⁶, tendo incluído o direito à educação inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria (Art. 208, Parágrafos I e II). Foi a primeira vez, em toda a história brasileira, que a prioridade a este nível de ensino é explicitada na Constituição.

Além do mais, a nova Constituição, ao determinar o município como ente autônomo da organização político-administrativa do país³⁷, reconhece também a existência independente da rede municipal de educação, e não mais subordinado às secretarias estaduais de educação. Determina também, no seu artigo 211, que as três esferas governamentais devem organizar em regime de colaboração os seus sistemas de ensino.

Contudo, a literatura registrou a evolução dos resultados obtidos nesta época e concluiu que, apesar dos avanços no capítulo que trata da educação no processo constituinte, ao fornecer o arcabouço institucional necessário a mudanças, na prática, houve apenas preocupação com índices quantitativos e programas assistenciais, como a merenda escolar. Para Mello e Neubauer Silva (1992 p. 14), a democratização permitiu a “participação dos setores mais organizados, fortalecendo o corporativismo que, somado ao clientelismo, possibilitou a mimetização dos interesses dos autores internos do sistema educacional”.

Para sustentar tal afirmação, as autoras exemplificaram com o surgimento da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), fundada em outubro de 1986, sob a tutela do MEC. Assim, houve uma concentração de poder no nível municipal, monitorada

³⁶ Cf. Constituição de 1988, Art. 60 das Disposições Transitórias.

³⁷ Cf. Constituição de 1988, Art. 18.

pelo governo central. Ainda de acordo com as autoras, este processo é caracterizado como “prefeiturização” ao invés de municipalização, pois não houve descentralização das decisões com participação das instâncias locais. Uma das conseqüências deste processo foi o aumento dos professores leigos que lecionavam sem contrato de trabalho e eram recrutados e dispensados de acordo com as afinidades políticas, como foi relatado em Plank (1996).

A “prefeiturização” induziu os municípios mais suscetíveis à força federal a assumirem cada vez mais as matrículas das séries iniciais do ensino fundamental. O legado histórico, como um dos fatores que explicam a descentralização, torna-se nítido neste processo, ao se observar que remonta a esta época o quadro da oferta de vagas que predominou até alguns anos atrás: nos Estados do Norte e Nordeste, que possuem municípios mais pobres, sem arrecadação, passaram a ser responsáveis por ofertar vagas no ensino fundamental, enquanto nas regiões sul e sudeste, mesmo os municípios ricos deixavam esta responsabilidade a cargo dos estados, que eram dotados de poder econômico e político. Portanto, os municípios que mais careciam de recursos financeiros e forças políticas autônomas ficaram a mercê do governo federal, tendo como conseqüência o clientelismo e manipulação política que tanto caracterizaram os anos 80 (Mello, 2005).

Os principais problemas educacionais que até hoje não foram resolvidos ficaram mais evidentes neste período, resultante da expansão quantitativa das décadas anteriores. Os altos índices de evasão e repetência se agravaram ainda mais. Enquanto isso, outros países desenvolvidos e mesmo os países vizinhos, como Chile e Argentina, apresentavam índices melhores do que o Brasil (Plank, 1996; Mello, 2005).

O Brasil chegou ao fim da década de 80 apresentando um indicador dramático: 75% dos alunos de 1ª a 8ª série estavam fora da faixa etária ideal. Mais do que isso, a cobertura educacional da população de 7 a 14 anos diminuiu nesta década: em 1978 era de 84% e, em 1989, este mesmo índice foi de 82%. Cerca de 30% dos 4 milhões e meio de crianças que não freqüentaram a escola neste período realmente nunca tiveram acesso a ela. O restante foi-se evadindo devido à constante repetência ocasionada pelo sistema escolar. Na média, o aluno brasileiro que conseguia concluir o ensino fundamental passava nos bancos escolares 11,7 anos (Mello, 2005 p.53).

O primeiro governo democraticamente eleito pelo povo³⁸ caracterizou-se como o governo da ausência de prioridades e diretrizes na área educacional, sem clareza e critérios para exercer o papel de coordenador nacional e de apoio técnico e financeiro, conforme a

³⁸ Governo Collor - março de 1990 até 29 de dezembro de 1992.

proposta do próprio governo. Segundo dados de Medici e Maciel (1996), de 1990 para 1992 observou-se uma queda de 40% nos gastos em educação da União e, como consequência, foi o período em que mais se evidenciou o distanciamento entre a retórica e a prática.

Nove meses após iniciado o governo, foi lançado o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC). No que se refere aos resultados, pouco ou nada ocorreu com relação às metas propostas³⁹. Mello e Neubauer Silva (1992) levantam como razões os problemas de gestão interna do Ministério, que levaram ao esvaziamento do poder político e financeiro da Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB). Assim, tudo que a SENEB conseguiu realizar foram alguns encontros e seminários que discutiram a possível operacionalização das ações do PNAC.

E, no final do primeiro ano de mandato, foi lançado o Programa de Ação Setorial, constituindo-se o primeiro documento oficial deste governo. Em relação ao ensino fundamental, o documento fez o diagnóstico, apontando os problemas da evasão escolar e da repetência como mais importantes do que o nível de cobertura. Apesar do diagnóstico, a análise dos projetos anunciados pelo governo indicou que a maior parte dos recursos foi destinada à assistência aos estudantes (Castro e Menezes, 2003).

Um outro ponto levantado pelo Programa foi a previsão de uma “radical inversão de prioridade no gasto do governo federal em educação”⁴⁰. O ensino de primeiro grau passaria a receber mais do que as instituições do ensino superior. Mais uma vez, neste ponto houve um grande distanciamento entre intenção e realização deste governo.

No início de 1991, o governo lançou um outro documento, intitulado “Brasil, um Projeto de Reconstrução Nacional”. A análise da área educacional, realizada por Mello e Neubauer Silva (1992), revelava inconsistências na proposição de estratégias, que foram em geral pontuais e desarticuladas. Quanto ao papel a ser desempenhado pelo governo federal, o documento afirmou que caberia menos execução e mais coordenação e formulação do processo educativo. Ainda, afirmava que deveria se articular com CONSED e UNIDIME para definir esquemas de cooperação institucional entre as três esferas governamentais, dentre outros. Mas, na prática, no primeiro ano de gestão Collor, o então Ministro da Educação desconsiderou essas duas entidades, ao mesmo tempo em que os recursos destinados aos estados e municípios foram usados sem nenhum critério claro.

³⁹ Principais metas: total erradicação do analfabetismo, ampliar para 100% a taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos (isto é, incorporar no sistema mais 4,5 milhões de crianças) e ampliar em 10% ao ano o atendimento ao pré-escolar (Mello e Neubauer Silva, 1992).

⁴⁰ Em média, mais de 70% das despesas do governo federal na educação tem se destinado ao ensino superior.

De fato, ao estudar o destino dos recursos da quota federal do salário educação, administrados pelo FNDE no período de 1980 a 1992, Pacheco Filho (1996) descobriu a existência da variável “origem do Ministro”. Os Ministros privilegiaram seus próprios estados de origem na destinação de recursos no período em que estiveram na pasta da educação. Sendo assim, os recursos que cada Estado recebeu variavam drasticamente em cada período. Além disso, segundo Plank, (1996), o MEC utilizou largamente suas Delegacias Regionais (DEMECs) para atender interesses políticos, desvirtuando-as de sua competência original, a de auxiliar e encaminhar programas ao MEC. Os cargos das Delegacias eram ocupados por nomeação, o que facilitava e aprofundava o clientelismo.

Ao analisar o padrão de gestão do governo Collor, Mello e Neubauer Silva (1992) já apontavam:

A mais importante questão a ser enfrentada pelo novo governo no setor Educação era de caráter institucional, a da reforma do Estado e **redefinição do papel da União** nas políticas públicas brasileiras. Neste sentido, transcendia a problemática educacional *stricto sensu*, uma vez que o equacionamento e conclusão desta última dependia do novo desenho institucional e conseqüente rearticulação da ação federal nas áreas sociais, a qual poderia resgatar à União o papel de coordenação do esforço nacional pela melhoria da qualidade dos serviços educacionais (grifo nosso, Mello e Neubauer Silva, p.28).

As autoras enumeraram ainda outras questões urgentes que deveriam ter sido foco de atenção da União neste período, mas que não apresentaram mudança alguma. São elas: i) revisão das competências de cada ente federativo; ii) redefinição do regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios; iii) estabelecimento de critérios de redistribuição de recursos.

No que se refere à reforma administrativa do Ministério da Educação, Castro e Menezes (2003) relataram que, na prática, não houve mudança no padrão de atuação. A questão reivindicada há anos pelo CONSED e UNIDIME, que trata da descentralização dos recursos das contribuições sociais destinados à merenda e livro didático, continuou centralizada.

O não cumprimento do papel de coordenador de política educacional proposto pelo Projeto de Reconstrução Nacional fica evidente ao analisar as ações pedagógicas e curriculares. O primeiro se refere à ampliação da jornada escolar. Por meio do Decreto nº. 13 de 23 de janeiro de 1991, o governo central aumentou o ano escolar de 180 para 200 dias e a jornada diária de 4 para 6 horas. Esta determinação surgiu sem qualquer consulta ou discussão com o CONSED, UNIDIME ou até mesmo com o Conselho Federal de Educação. Tratou-se

de uma medida que foi imposta, sem considerar as dificuldades que as redes estaduais e municipais teriam para implementar a mudança, e que significou uma intervenção direta na organização dos sistemas de ensino. Não houve qualquer ação complementar ou projeto por parte do MEC para apoiar os entes subnacionais no cumprimento deste decreto.⁴¹

O segundo exemplo que indica o não cumprimento do papel proposto trata da determinação dos conteúdos curriculares. Segundo os relatos detalhados por Mello e Neubauer Silva (1992), além dos documentos oficiais apontarem como objetivo da reestruturação curricular o estabelecimento de novos padrões metodológicos, revelando confusão entre conteúdo e didática, o governo tornou obrigatório os seguintes temas: prevenção do uso indevido de substâncias psicoativas; educação ambiental; educação no trânsito; educação do consumidor; prevenção das DST/AIDS; prevenção de acidente do trabalho; defesa civil; relação contribuinte/Estado; e educação em saúde em todas as escolas brasileiras⁴², determinando o prazo máximo de implantação de apenas 6 meses, sem ao menos oferecer apoio aos sistemas de ensino para o cumprimento de tal meta.

Por último, em um período em que o papel a ser exercido pelo governo central estava claro em documentos oficiais, na prática, esta esfera desempenhou o papel de executor, com a criação de escolas ecológicas do ensino fundamental e médio pelo governo federal na região do Pantanal Matogrossense, floresta amazônica e Porto Seguro, na Bahia. O MEC, neste período, ignorou completamente a articulação com outros entes federativos e a atuação em forma de cooperação e colaboração, como previsto na Constituição de 1988. A criação dos Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIACs)⁴³, que tanto ocupou a mídia⁴⁴ da época, também reforça essa confusão de papéis, embora os recursos não tenham saído do orçamento da educação e sim do Ministério da Saúde.

Nesse quadro de atuação ministerial, não há registros na literatura sobre ações concretas desempenhadas pelo governo federal em relação à formação de professores. Há a possibilidade de terem sido destinados recursos federais por meio do Plano de Trabalho Anual (PTA), que trata da apresentação de projetos pelos demais entes federados para serem

⁴¹ Cf. Mello e Neubauer Silva (1992, p.37).

⁴² Portaria n. 678 de 14 de maio de 1991. Disponível em <<http://www.prolei.inep.gov.br>>.

⁴³ Inspirado nos CIEPS, criados na administração de Leonel Brizola no Rio de Janeiro, os Ciacs tinham como proposta manter as crianças na escola fundamental em período integral, oferecendo assistência médico-odontológica, várias refeições e banho. Collor tinha como meta construir 5 mil Ciacs até o fim do governo. (Arquivos do Jornal do Brasil, 06/03/90; O Estado de São Paulo 18/03 e 21/05/90; Folha de São Paulo 08/04 e 30/05/90).

⁴⁴ Além do Ciacs, o ano de 1990 foi marcado pela questão do controle do MEC sobre as mensalidades das escolas particulares, ocupando em grande parte a atenção da mídia. Não por acaso, a gestão educacional deste período é conhecido na literatura como “educação espetáculo”, pois muitos planos e metas foram anunciados com grande impacto midiático.

aprovados pelo MEC e depois firmado convênio, mas seria necessária uma investigação mais detalhada deste tema, o que sai do escopo da presente dissertação. Sabe-se apenas que o processo de financiamento do PTA também não foi diferente de outros programas do MEC, como afirmam Castro e Menezes (2003, p.10), sinalizando a continuidade em relação aos tradicionais mecanismos centralizados, burocráticos e permeáveis a particularismos e clientelismos.

Com o afastamento do Presidente Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco em 1993. Seu governo foi marcado pelo contexto nacional da necessidade de retomar a estabilidade e a institucionalidade política, bem como superar a crise econômica. No plano educacional, muito da proposta de Itamar foi fruto da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtiem, na Tailândia, em 1990. O Brasil esteve presente, assinando documentos que comprometiam internacionalmente o governo brasileiro em atuar no combate ao analfabetismo e garantir educação básica a todos.

A partir dos princípios e diretrizes fixados naquela Conferência, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) levantou a questão da descentralização e a necessidade de maior participação na execução das políticas públicas educacionais por parte dos estados e municípios e também a importância de se respeitar as diversidades regionais. Por outro lado, o mesmo Plano Decenal destacava claramente a importância do papel a ser exercido pela União: a de coordenar e articular a formulação e avaliação das políticas educacionais (Castro e Menezes, 2003).

Outro problema destacado no plano educacional deste governo foi o “regime de colaboração”, oriundo da Constituição de 1988 e já citado anteriormente. O documento constata que a não existência de definições claras sobre as funções a serem desempenhadas por cada esfera governamental gerava sobreposição de ações.

Dentre os diagnósticos acima levantados, a descentralização dos programas de assistência ao educando, tais como os programas de merenda e transporte do escolar, foi o que mais apresentou resultados efetivos no breve período de dois anos da política nacional de educação (França, 2004).

Como ponto negativo, Castro e Menezes (2003) destacam que o governo em questão não conseguiu acabar com o problema da fragmentação institucional dos diferentes órgãos vinculados ao MEC, o que muitas vezes ocasionava disputa interna pelo controle dos recursos e decisão para a assinatura de convênios.

Em suma, o histórico da educação nos mostrou que o governo central assumiu, em cada período analisado, diferentes funções na educação fundamental, sendo ampliado de uma

forma gradativa. Muitas vezes, a sua atuação esteve atrelada ao interesse político e socioeconômico vigente. Observamos também que, no período mais recente, embora a Constituição de 1988 determinasse para o ente federal o papel de coordenador da política educacional, os sucessivos governos após a redemocratização não lograram desempenhar esta função.

III. FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO

O objetivo deste capítulo é apresentar uma revisão da literatura sobre o federalismo e relações intergovernamentais. Numa segunda etapa, será analisado o caso brasileiro e o processo de descentralização das políticas sociais desencadeado pela Constituição Federal de 1988.

Esta revisão teórica irá situar a questão da educação no contexto federativo brasileiro, ou seja, em que medida as tensões entre autonomia dos entes subnacionais e a busca de um equilíbrio nacional pelo governo central influenciaram as políticas educacionais do ensino básico. Esta mesma linha de argumentação seguirá no capítulo seguinte, que irá resgatar a divisão de competências entre o governo central e os governos subnacionais na história da educação no Brasil.

1. Federalismo e relações intergovernamentais

A federação é uma forma de organização política do território, baseada na divisão de poder e autoridade entre as instâncias de governo. Esta divisão é assegurada por meio de um contrato entre as partes, a Constituição, que se constitui no princípio básico do federalismo (Elazar, 1987; Tavares de Almeida, 1996; Abrucio, 1994; Watts, 2001).

A forma federativa pressupõe, então, a existência de um governo central (União) e de governos subnacionais (estados e municípios, no caso brasileiro) responsáveis pela concepção e execução de políticas públicas. O grau de autonomia que cada uma das esferas tem para realizar estas atividades é estabelecido na Constituição.

A principal característica que distingue o sistema federal de outras formas de organização política é a presença do conjunto de atores institucionais – as unidades federadas – que são locais autônomos de autoridade política com capacidade de formular políticas próprias e influenciar as políticas que surgem do centro (Pierson, 1995).

Abrucio (2000) lembra que este pacto federativo foge do conceito tradicional de contrato, pois, ao invés de ser assinado entre pessoas, envolve unidades territoriais. A forma como o pacto é estabelecido entre o todo e as partes resulta em diferentes arranjos federativos, tais como Confederação, Ligas, Estados Associados, Condomínios e outras formas (Elazar, 1987; Watts, 2001).

O relacionamento entre estes atores, se mais conflituoso ou mais harmonioso, também influencia na formulação das políticas públicas, refletindo o que a teoria define como tensão entre o *self-rule* e o *shared-rule* (Elazar, 1987). A combinação entre regras próprias e regras compartilhadas é resultado não somente do contrato, mas também do padrão de relações intergovernamentais desenvolvido, sendo que este se reflete no desenho das políticas sociais. Para Pierson (1996), “*while federalism clearly matters, how it matters will depend on the characteristics of a particular federal system and the ways in which federal institutions interact with other important variables*”⁴⁵ (Pierson, 1995, p.449), sendo as relações entre os governos uma dessas variáveis.

Elazar (1987,) define relações intergovernamentais como o modo particular de operacionalizar um sistema de governo. No contexto norte-americano, o autor define como a forma de relacionamento contínuo entre o governo federal, estadual e governos locais, o que se aproxima do modelo brasileiro, que vamos tratar neste trabalho. Ainda, o autor afirma que se trata de um aspecto bastante normativo, pois define ou redefine a natureza da autoridade política dentro do sistema político.

Watts (2001) lembra que, numa federação, é inevitável a sobreposição e interdependência no exercício dos governos, originando diferentes tipos de relações intergovernamentais. O exercício do poder em uma mesma área territorial (Estados e União, por exemplo) gera conflitos sobre a sua legitimidade. Essa tensão pode se acirrar quanto menos claro for o contrato e quanto menos coordenação houver entre as partes, levando à sobreposição de ações ou à falta delas.

A literatura sobre relações intergovernamentais mostra a existência de dois modelos básicos, quais sejam: (1) competição entre os entes federativos; (2) cooperação – união de esforços para atingir metas que não seriam possíveis individualmente. As principais características e possíveis desdobramentos são apresentados na seqüência:

1) Em um ambiente de competição entre os entes federativos, é possível destacar aspectos tanto positivos quanto negativos. Quando tais atores competem por melhores resultados nas políticas públicas, apresentam-se algumas vantagens: controle mútuo entre os diferentes governos; estímulo à eficiência e responsividade; incentivos à inovação; e menor

⁴⁵ Tradução: o federalismo claramente afeta o desenvolvimento de políticas sociais, entretanto, como isto afeta dependerá das características de um sistema federativo particular e da forma como as instituições federais interagem com outras variáveis importantes.

sobreposição de ações, considerando que, neste caso, ocorre uma separação mais nítida das atribuições de cada esfera.

Os defensores deste modelo valorizam os governos subnacionais como eixos centrais da estrutura federativa, e também que a União deve ter raio de ação o mais reduzido possível.

Nesta visão, contudo, sendo o papel do governo central limitado, a competição entre os diferentes governos pode deixar de lado um aspecto considerado fundamental na federação, que é a equidade regional. Outro problema que pode surgir deste modelo é que, quanto mais um determinado governo investe em políticas sociais, mais atrai pessoas que necessitam destes serviços e, assim, aumentam os gastos públicos, criando o chamado *welfare magnets*. O perigo é resultar em um dilema de ação coletiva, ou *race to the bottom*, conforme observado na literatura norte-americana (Peterson, 1995). Neste caso, os governos são “estimulados” a oferecer o mínimo de assistência social para reduzir o fluxo migratório das pessoas que estão em busca de serviços sociais de melhor qualidade.

Agindo dessa forma, os governos também evitariam o efeito *free-rider*, que é a manifestação de um federalismo predatório: municípios que se aproveitam de estruturas sociais já existentes em localidades vizinhas e para onde enviam seus munícipes, eliminando gastos com a montagem de equipamentos sociais próprios. Uma forma de superar estes problemas é a formação de consórcios públicos intermunicipais, definido por Cruz (2001, p.17) como “forma de associação ou pacto que instrumentalizam a união entre municípios com o intuito de resolver problemas e implementar ações de interesse comum, por meio de articulação e racionalização dos recursos de cada esfera do poder”.

Voltando aos aspectos negativos, há a competição por atração de investimentos privados que, no Brasil, caracteriza-se pela chamada “guerra fiscal” ou, como definiu Melo (1996), um hobbesianismo municipal. Assim, aquelas localidades que obtivessem êxito na batalha aumentariam o número de empregos para os munícipes. Entretanto, em geral, a atração de empresas ocorre por meio de incentivos fiscais, provocando uma redução na arrecadação e, dessa forma, reduzindo os recursos disponíveis para investimentos em políticas sociais. Neste caso também o *welfare magnets* seria um efeito possível: a atração de empresas também aumentaria a migração de trabalhadores para o município e, conseqüentemente, aumentaria a pressão sobre os equipamentos sociais. Por seu turno, isto também poderia potencializar o efeito *free rider*.

2) O modelo cooperativo é encontrado nas Federações alemã e australiana e busca o compartilhamento de funções. Procura estabelecer mecanismos que garantam ações conjuntas nas políticas, com a representação e participação de todos os atores. As unidades subnacionais são dotadas de significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento. Assim, há maior estímulo para a integração das políticas, melhor distribuição dos ganhos e perdas, incentivo ao associativismo federativo, como consórcios e redes, além de evitar o repasse de custos para outras instâncias e a ação contra tendências centrífugas que o modelo competitivo apresenta.

Por outro lado, este modelo requer graus diversos de intervenção federal e, por isso mesmo, há o risco de a relação resultar mais em subordinação do que em parceria, o chamado federalismo centralizado. Ademais, a dinâmica do *shared decision making* (Pierson, 1995) pode levar no seu extremo ao problema da ausência ou sobreposição de ações pela indefinição de competências. Esta última característica é destacada pelo autor, para quem, nos sistemas federativos a questão do “quem deve fazer isto?” antecede o tradicional “como fazer”. Estes são os aspectos não desejados do federalismo, mas que na prática têm se manifestado.

O exame das relações intergovernamentais de um determinado país pode ser diferenciado também pelos seus aspectos centrífugos ou centrípetos. Abrucio e Ferreira Costa (1999) explicam que o primeiro tem uma característica desagregadora entre os entes que compõem uma federação e o centrípeto, por seu turno, apresenta a idéia de agregação. Os autores acrescentam que, enquanto a origem da federação norte-americana tinha um significado centrípeto, no Brasil predominou o centrífugo.

Não obstante os modelos teóricos e normativos do federalismo apresentados, nem sempre os países apresentam estritamente estas características. Watts (2001), no estudo dos diferentes sistemas políticos do mundo observou que em alguns casos, ocorreu uma combinação de diferentes componentes, originando sistemas híbridos e “quase-federações”. Isto ocorre, na verdade, porque os governantes estão mais interessados em soluções políticas pragmáticas do que na pureza da teoria (Watts, 2001, p.27). Ademais, estudos comparativos de diferentes países têm mostrado que existe um panorama de arranjos federativos diversos, possibilitando a criação de um campo fértil para diferentes tipos de interações.

O modelo dos Estados Unidos não trata das desigualdades regionais, uma questão crucial para examinar o federalismo brasileiro. Torna-se necessário, portanto, um estudo deste tema considerando a realidade do nosso país. Para Abrucio e Ferreira Costa (1999, p.19) “o problema básico da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado à

resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos”.

Além disso, a obtenção de um equilíbrio entre cooperação e competição depende da constituição de redes federativas, o que significa criar instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes. Dessa forma, é possível respeitar o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa (Abrucio e Soares, 2001, p.48).

Passaremos, então, a examinar as características próprias do federalismo brasileiro e suas implicações nas políticas sociais.

2. Relações intergovernamentais e descentralização de políticas sociais no Brasil

Segundo o estudo de Abrucio (1994), desde a sua origem, o federalismo brasileiro sempre se caracterizou como assimétrico, fato este que resulta em um relacionamento não cooperativo entre os entes. Sob o comando do regime militar, predominou o modelo denominado de unionista-autoritário, o que corresponde ao modelo piramidal proposto por Elazar (1987, p.35), no qual o princípio de subordinação estava presente e ocorria intervenção direta da União nas demais unidades federadas.

Em meados da década de 1980 o país testemunhou o início de uma mobilização pró-democratização. Neste contexto, os entes federativos passaram a reivindicar descentralização e maior autonomia, culminando com a Constituição de 1988, que estabeleceu um novo pacto federativo. Emergiu, assim, um novo padrão de relações intergovernamentais.

O federalismo brasileiro passa a se caracterizar como modelo predatório e não-cooperativo (Abrucio, 1994). O quadro predatório é explicado pelo autor como forma independente de atuação dos governos subnacionais, mas à custa do repasse de seus problemas ao governo federal. Desenhado ao longo da redemocratização, o padrão de atuação governamental foi estabelecido pela separação, fragmentação e compartimentalização dos níveis de governo, que resultou em competição predatória entre os entes, além da ausência de coordenação das políticas públicas.

Para caracterizar este período de mudança do padrão de federalismo brasileiro, o autor baseia seu estudo no relacionamento da União com os Estados, e dos Estados entre si, concluindo que predomina um federalismo estadualista, isto é, os governadores dos Estados são os que detêm mais poder, ampliado pelo enfraquecimento do governo federal.

Em seus estudos mais recentes (Abrucio e Ferreira Costa, 1999; Abrucio e Soares, 2001) os autores reafirmam que o padrão não-cooperativo de atuação também caracterizou as ações dos municípios, principalmente a partir da descentralização de políticas sociais para o nível local. Em alguns setores de políticas, o fenômeno *race to the bottom* é comum e, quando não chega a ser explicitamente predatório, apresentou-se o federalismo dual, isto é, segundo Abrucio (1994, p.12) ocorre quando há uma divisão rígida entre a autoridade federal e demais entes. Como atua de forma separada e independente, este sistema também dificulta o estabelecimento de mecanismos cooperativos entre os entes.

O município brasileiro tornou-se um ator privilegiado de análise intergovernamental quando passou a assumir novas atribuições, principalmente nas áreas de educação e saúde, resultado de um intenso processo de descentralização de políticas sociais, iniciado em meados dos anos 1980. A base que sustenta todo esse processo foi a forte descentralização fiscal ocorrida após a Constituição de 1988, quando os municípios passaram a ser entes federativos autônomos e foram beneficiados com grande parte dos recursos das transferências intergovernamentais.

Para Draibe (1988), a dimensão do movimento de descentralização esteve sempre marcada pela tensão federativa. Os entes federados reivindicavam a redução do alto grau de centralização das políticas públicas e a obtenção de prerrogativas fiscais, políticas e administrativas. Segundo a autora, este fenômeno foi uma forte reação ao centralismo imposto pelos governos militares entre 1964 a 1984. É importante lembrar que nos anos 1930, no Estado Desenvolvimentista Brasileiro já havia muitos sinais de centralização, mas este processo se intensificou mais ainda no período militar.

O desafio da descentralização assumiu uma dimensão ainda maior quando lembramos que o padrão de intervenção das políticas sociais que reinou anteriormente apresentava, além da centralização decisória e financeira no governo central, as seguintes características: i) a fragmentação institucional, marcada pela desarticulação nas ações de um mesmo nível de governo ou falta de coordenação nas ações entre diferentes esferas; ii) o caráter setorial, com a especialização e autonomias crescentes, gerando políticas sociais independentes e sem articulação entre as diferentes áreas; iii) a exclusão da sociedade civil no processo de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas, além do uso clientelístico dos recursos e distribuição de benefícios (Draibe, 1998; Farah, 2001).

Abrucio e Soares (2001, p.12) explicam que a mudança do padrão de atuação de um modelo federativo para outro teve duas razões, complementares entre si. De um lado, houve o enfraquecimento do governo federal, com a perda de poder dos militares, associado à

crise de financiamento do Estado desenvolvimentista. De outro, as elites subnacionais, que eram da oposição, se fortaleceram e assumiram a descentralização como sinônimo da democratização. Essas razões explicam porque a descentralização foi defendida por setores políticos opostos. Para a direita, significava reduzir o tamanho do aparelho do estado do governo central, transferindo funções às demais esferas, e para os esquerdistas era a busca da democratização do Estado, pois aproximava os governantes dos governados.

Desde então, a descentralização brasileira vem se apresentando sob forma, ritmo e intensidades desiguais, e também, como vimos, segundo diferentes motivações. Se por um lado não se pode negar as virtudes da descentralização (Souza, 2002), por outro, as mudanças analisadas por Tavares de Almeida (1996) indicam que o novo quadro desmantela o federalismo centralizado, mas não parece estar criando espontaneamente as bases e mecanismos de funcionamento de um federalismo cooperativo.

Assim, o modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais se manifestou nas políticas sociais pela presença de fenômenos negativos da competição, como em alguns municípios que, apesar de já receberem os recursos descentralizados, ou se recusavam a assumir novas responsabilidades ou atuavam de forma totalmente autônoma. Este comportamento foi facilitado pelo fato de as normas constitucionais, apesar de claras quanto ao direito no acesso aos serviços públicos, não estabelecerem as competências de cada ente federal, abrindo espaço para a sobreposição de ações. Este foi um dos maiores problemas da educação básica apontados pela literatura especializada (Mello, 2005; Neubauer Silva e Cruz, 1996), conforme será detalhado na próxima seção.

Neste contexto, predominou a idéia do municipalismo autárquico que, segundo Abrucio e Soares (2001, p.14), se refere à crença na qual os governos municipais podem e devem resolver sozinhos todos os seus problemas, e as questões de coordenação e redistribuição são equacionados pela transferência de recursos.

A ausência de cooperação se manifestou não só em relações verticais de diferentes esferas governamentais como também nas relações horizontais, entre a mesma esfera de governo. Cruz (2002) afirma que a maioria dos consórcios brasileiros foi instituída durante o ano 1990, sendo os mais comuns os da área de saúde. No levantamento de diferentes bancos de dados locais disponíveis até o ano de 2000, realizado pela autora, não foi identificada a existência de formas de cooperação horizontal na área de educação, seja ela em forma de consórcio, fórum, agência, rede ou outros mecanismos de cooperação horizontal.

Ademais, a não-cooperação entre os entes foi agravada devido à fraca atuação do governo federal como ente coordenador das políticas. Dentre as inúmeras razões levantadas

na literatura que analisa o baixo sucesso de descentralização encontrada até meados da década de 1990 (Draibe, 1998; Tavares de Almeida, 1996), está a inexistência de uma política nacional que coordene o processo de descentralização. De acordo com as pesquisas, o governo federal não foi capaz de formular estratégias de redefinição de funções das três esferas de governo na área social e considerar as especificidades dos diversos setores que a compõem.

Os estudos revelam também que as desigualdades regionais já existentes geram processos desiguais de descentralização. Tavares de Almeida (1996) alerta que: “a descentralização em curso corre o risco de agravar as disparidades intra e inter-regionais geradas sob o federalismo centralizado, principalmente pela descentralização por ausência.” Este risco clama ainda mais pela atuação efetiva da esfera federal.

Baseado no estudo do federalismo dos Estados Unidos, Peterson (1995, p.131) defende que a ação dos governos locais depende em grande parte da ação do governo federal, pois este último pode unilateralmente induzir decisões e comportamentos nos primeiros. Em Estados federativos, estratégias de indução de um nível mais abrangente de governo sobre um outro menos abrangente podem ter impactos sobre a produção de políticas públicas deste último. Arretche (2000, p.33) também argumenta na mesma direção, explicando que na implementação de seus próprios programas, o governo federal tem poder para definir unilateralmente regras e procedimentos de ação pública às quais os governos subnacionais devem respeitar, se quiserem aderir aos programas federais e ter acesso aos recursos por ele oferecidos.

Para discutir a importância do governo central como ente coordenador de políticas, principalmente em um contexto de descentralização, a seguir são apresentados os principais temas que envolvem a questão.

3. O papel estratégico do governo central na descentralização

O balanço da descentralização de políticas no período pós redemocratização, na ótica de vários especialistas, aponta que, com exceção da área de saúde, pouca mudança pode ser observada até o ano de 1995 (Arretche, 2000; Tavares de Almeida, 1996; Draibe, 1999). Conforme já colocamos, a descentralização variou quanto a sua forma e ritmo, pois esta

dependeu de um conjunto de fatores, dentre eles, a existência ou não de uma política nacional que coordenasse o processo de descentralização⁴⁶ (Tavares de Almeida, 1996).

Isto é compreensível, afinal, o que antes estava centralizado na mão de uma única esfera só poderia ser descentralizado pela iniciativa voluntária dos que detinham o poder anteriormente. No caso da educação, Castro (2000) cita que o desinteresse pelo assunto era tanto da burocracia interna do MEC, por temer a perda das funções desempenhadas, como, principalmente, dos políticos e dirigentes que tinham interesse na manutenção das formas discricionárias de distribuição de recursos.

Todavia, o estudo dos processos de centralização-descentralização mostra que estes fenômenos têm sido antes concomitantes do que antagônico. Tavares de Almeida (1996) cita estudos sobre países ocidentais industrializados para mostrar que, ao mesmo tempo em que os objetivos do governo central aumentaram, e com eles o grau de centralização, também cresceram o escopo e o poder das unidades de governos subnacionais e, portanto, o grau de descentralização. Assim, não há razão para pensar que descentralização implica na redução da importância da instância nacional. Este novo quadro pode resultar da: i) criação de novos âmbitos de ação; ii) definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios (Tavares de Almeida, 1996, p.16).

Este cenário traz à tona a discussão sobre a importância do governo central na coordenação e articulação dos diferentes atores em um processo de descentralização. Estudos mais recentes apontam para o crescente papel que o nível central de governo assume na coordenação das políticas setoriais, não só no seu financiamento como também no desenho de programas. Um dos desafios que se apresentam neste novo contexto é a superação do padrão de relacionamento intergovernamental, marcado por um federalismo competitivo e predatório, ampliando as manifestações de cooperação entre as diferentes esferas ou mesmo entre os entes de um mesmo nível (Abrucio e Ferreira Costa, 1999; Abrucio e Soares, 2001; Melo, 1996). Lembrando que a estrutura federativa e a forma de interação dos seus constituintes influenciam diretamente o desenvolvimento de políticas sociais, Abrucio e Soares (2001) acrescentam:

⁴⁶ Além desta variável, a autora cita a natureza e poder das coalizões reformadoras e as características prévias de cada área que condicionam os resultados da descentralização. Arretche (2000) complementa a análise incluindo diversos outros fatores, institucionais, estruturais e políticos como determinantes do processo de descentralização.

[...] as formas de descentralização e de redes intergovernamentais, que aumentam espantosamente de importância no mundo contemporâneo, podem realizar-se apenas quando houver um Governo Central bem estruturado, [...] precisando compartilhar poder com outros níveis de governo e atores políticos sociais (Abrucio e Soares, 2001, p.22).

A existência de um ente central estruturado ganha importância quando é preciso superar uma outra característica do federalismo brasileiro: sua natureza assimétrica, que se reflete como “uma péssima distribuição espacial da renda, das atividades empresariais, da infra-estrutura e dos serviços essenciais” (Camargo, 2003). A autora lembra ainda que muitos municípios brasileiros (cerca de 80%) e também muitos estados não têm capacidade arrecadatória própria, tornando vitais as transferências federais. Abrucio e Couto (1996), em um estudo sobre a redefinição do papel dos municípios pós Constituição de 1988, já haviam apontado o problema, afirmando que apesar de boa parte dos municípios terem aumentado sua capacidade fiscal e também seus gastos na área social, esse processo não ocorreu de forma homogênea em todo o país, sendo que, em alguns casos, a municipalização não foi a solução dos problemas. Para tanto, torna-se essencial a presença de um forte governo central que atue na redução da desigualdade entre diferentes regiões, em parceria com estados e municípios.

Exemplo desta atuação na literatura pode ser encontrado em Tandler (1998), na análise das iniciativas de descentralização no estado de Ceará no final da década de 1980. A investigação indicou que o sucesso dos programas se relaciona mais com as ações do governo central (neste caso, o Estado) do que o ente local, o município. O governo estadual adotou medidas inovadoras para garantir a efetividade do programa no nível local, como a articulação com as prefeituras. Isso significa que a atuação do Estado ocorreu de forma diferente do que havia sido até então, ou seja, a descentralização não significou necessariamente a redução da função da esfera estadual. O estudo conclui que a melhoria do desempenho do governo no âmbito local exige que se tenha uma idéia clara do que exatamente o governo central tem de fazer para que surjam boas instituições – tanto cívicas quanto governamentais – em nível local (Tandler, 1998, p.213).

O papel de destaque que ganharam os entes federativos subnacionais e também a própria sociedade no período pós-Constituição de 1988 aumentou sobremaneira os desafios do governo federal na busca por um federalismo cooperativo, exigindo esforços para aglutinar diferentes interesses em prol de melhores políticas sociais.

Tais melhorias também podem vir na forma de inovações políticas dos Estados e municípios, pois, como argumenta Pierson (1995), a multiplicação do número de jurisdições

com autoridade para definir políticas sociais abre caminhos para novas experiências, configurando verdadeiros laboratórios de democracia.

Entretanto, este espaço dos governos subnacionais pode ser potencializado quando o governo central assume um papel coordenador e, antes, quando tem estrutura para desempenhar tal ação.

Para dar continuidade à análise, vamos examinar as estratégias e ações tomadas para explicar um determinado fenômeno. E, para conduzir um estudo pormenorizado do papel do governo federal como indutor de políticas locais, Arretche (2004, p.17) lembra que a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, e uma das variáveis explicativas seria a forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental. O próximo passo é examinar a dinâmica na área educacional.

4. Descentralização da educação

A área educacional apresenta uma particularidade tanto sob a ótica centralização–descentralização, quanto sob a ótica das relações intergovernamentais: a descentralização na educação do ensino fundamental não é um processo homogêneo e nem praticado em uma única direção, conforme verificaremos nesta seção.

Em termos gerais, pode ser dividida em duas linhas de ação:

- Instituição de mecanismos de descentralização dos programas de apoio federal, diminuindo a centralização no âmbito federal;
- Municipalização da rede de escolas concentradas nos estados e também desconcentração do processo de gestão, por meio da autonomia da escola.

a. Descentralização dos programas de apoio federal

Conforme verificaremos no próximo capítulo que tratará do histórico educacional, a responsabilidade pela educação básica sempre foi dos governos locais (estados e províncias, dependendo do período) e o investimento esteve atrelado à sua capacidade financeira, resultando em sistemas educacionais díspares.

Neste nível de ensino, a divisão de competências, explícita ou não, permitiu que o governo federal se mantivesse distante do tema. No entanto, o que se observa é que, ao longo

dos anos, vem ocorrendo uma mudança incremental no papel desempenhado por esta esfera de governo.

A partir de meados da década de 1960, a esfera federal passou a atuar mais ativamente no ensino fundamental, desempenhando um papel supletivo, financiando atividades de apoio, como a provisão da merenda escolar, distribuição do livro didático e material escolar, construção de prédios escolares e sua infra-estrutura, programas de saúde do escolar entre outros. Esta esfera governamental também passou a exercer a função normatizadora, sendo o currículo mínimo definido pelos Conselhos de Educação do nível central.

Mesmo o governo federal não sendo provedor direto de serviços educacionais, as ações federais na educação caracterizaram-se, no período autoritário, como das mais centralizadas entre as políticas sociais (Arretche, 2000). Assim, em um país com dimensões continentais, a merenda, por exemplo, era adquirida em Brasília e redistribuída para cada Estado. Esta centralização resultava em excessivos gastos com transporte, atendendo aos interesses de algumas empresas, provedores nacionais de merendas industrializadas. Mesmo não sendo alimentos *in natura*, há muitos relatos na literatura que indicam que a merenda chegava às escolas com prazo de validade vencido. Além disso, ocorria o problema da inadequação do cardápio aos hábitos alimentares locais (Castro, 2000; Arretche, 2000). Outro exemplo emblemático é a entrega do livro didático, que freqüentemente chegava às salas de aulas após o início do segundo semestre letivo.⁴⁷

Em adição aos programas da FAE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – concentra os recursos arrecadados do Salário-Educação, redistribui para os Estados a parte da quota-estadual e retém a quota federal, cujo recurso tornou-se a principal fonte para financiar projetos de estados e municípios. No período do regime militar este recurso foi utilizado basicamente na construção de escolas. Outros programas, tais como capacitação dos profissionais e aquisição de materiais pedagógicos, também foram financiados em menor grau.

Do mesmo modo que nos programas da FAE, a literatura também registrou, no período que engloba o regime militar até a redemocratização, problemas de corrupção, clientelismo e patrimonialismo relacionados com o FNDE e que envolviam tanto as três

⁴⁷ E não era só o atraso. O mais grave era que, a despeito da importância pedagógica que o material significava para alunos e professores, este programa, tal como o da merenda, estava sob responsabilidade da Fundação de Assistência ao Educando – FAE –, e não havia qualquer tipo de avaliação do conteúdo, resultando muitas vezes na aquisição de livros de péssima qualidade e com conteúdos duvidosos. Este sistema também operava a favor dos interesses de grandes editoras, os poucos que poderiam desempenhar a função de distribuir nacionalmente grandes quantidades de livros (Castro, 2000; Souza, 2005).

esferas governamentais quanto a iniciativa privada (Castro, 2000). Além disso, não havia critérios claros e pré-definidos para a distribuição dos recursos da quota federal aos demais entes da federação, a não ser critérios políticos. A utilização dos recursos federais como moeda de troca para apoio político dos governos locais agravou-se ainda mais nos sucessivos governos civis após a redemocratização (Mello e Neubauer Silva, 1992). Neste caso, o MEC, para manter estreito contato com os demais entes federativos, mantinha em vários Estados as Delegacias Regionais – DEMECs –, cuja competência era a de avaliar os programas apresentados pelos municípios para serem financiados pelo MEC. Sendo as DEMECs cargos políticos, o governo federal utilizou largamente este meio para facilitar o clientelismo (Plank, 1996).

Em suma, a atuação federal no ensino fundamental até os primeiros anos após a redemocratização apresentou características semelhantes às demais políticas sociais, conforme exposto na seção anterior: excessiva centralização e burocratização, inchamento e desarticulação dos órgãos centrais e intermediários da administração direta do MEC. Tais fatores contribuíram para a ineficiência da gestão do sistema educacional.

Os primeiros sinais de mudança deste cenário apareceram no governo Itamar, principalmente com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, mais conhecido como merenda escolar⁴⁸ (Arretche 2000; Draibe, 1998; Castro e Menezes, 2003), mas a descentralização consolidou-se no governo FHC.

Segundo Draibe (1998), os tipos e modalidades de descentralização encontradas nos programas federais de educação são os seguintes:

- 1) Estadualização, quando a Secretaria Estadual de Educação recebe e gerencia os recursos de diferentes programas, realiza as compras e os distribui às unidades escolares;
- 2) Municipalização, quando ocorre o mesmo processo descrito acima mas a responsabilidade passa a ser da Prefeitura municipal;
- 3) Autonomização da unidade escolar ou escolarização, quando a escola é a última unidade do processo de descentralização, e passa a definir as prioridades, receber e gerir recursos e prestar contas à Prefeitura ou à Secretaria Estadual de Educação.

Na prática, a mudança no padrão histórico de atuação não ocorreu de uma forma abrupta, mas de forma gradativa e híbrida a partir dos modelos apresentados. Por exemplo, no

⁴⁸ Na realidade, este programa já havia sofrido tentativas anteriores de descentralização por parte da FAE, desde o ano de 1983, mas não resistiu à pressão de forças contrárias. (Arretche 2000).

caso da merenda escolar, ocorreu inicialmente a estadualização. A FAE repassava o recurso referente a este programa aos Estados que, por seu turno, realizavam compras e distribuição de gêneros (ou refeições prontas) para as escolas estaduais e municipais localizadas no Estado e, por fim, prestavam contas do gasto realizado. A partir de 1995 ocorreu uma forte adesão dos municípios, que recebiam o recurso condicionado à implantação dos Conselhos Alimentares. Contudo, permaneceram dois tipos de situação: o primeiro em que o município é responsável por assumir a gestão do programa das escolas tanto municipais quanto estaduais localizadas no seu município, e outro com o programa sendo operado simultaneamente pela Prefeitura e pela Secretaria Estadual de Educação, em que cada um cuida de sua própria rede de ensino (Arretche, 2000).

O caminho escolhido pelo MEC na definição do novo sistema de operação dos programas complementares de assistência ao educando ocorreu por meio da delegação de funções e estabelecimento de convênios entre os entes federados para o repasse de recursos. Na realidade, esta sistemática é melhor caracterizada como sendo desconcentração, definida por Parente e Lück (1999) como uma modalidade de descentralização na qual ocorre a delegação regulamentada de autoridade a outros níveis de decisão e gestão, sujeita a diretrizes e normas, controle e prestação de contas. As unidades conveniadas são política e administrativamente subordinadas e, assim, devem acatar as decisões administrativas e assumir as responsabilidades repassadas. O MEC reestruturou e reforçou as funções regulatórias e redistributivas do centro, o que, na opinião de Draibe (1998, p.40), representa uma “estratégia crucial para a boa saúde da estrutura federativa do país”.

b. Municipalização / desconcentração da rede escolar

Uma característica que reforça o federalismo não-cooperativo brasileiro na área de educação é a oferta de vagas no ensino básico, tradicionalmente oferecida pelos Estados e municípios, caracterizava-se como um quadro definido por João Batista A. Oliveira como “Torre de Babel”⁴⁹, com as esferas governamentais desempenhando funções concorrentes e

⁴⁹ “uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de ‘regime de colaboração’. As três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância de poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração” (Oliveira, citado em Abrucio e Costa, 1999, p.137).

sobrepostas⁵⁰. Não havia qualquer relacionamento ou junção de esforços entre os entes. Na tentativa de ordenar este quadro confuso, a municipalização das séries iniciais já tinha sido induzida desde a Reforma de Ensino de 1º e 2º graus (Lei 5.692 de 1971) que, em seu artigo 59, determinou somente aos municípios a vinculação de gasto no ensino de 1º grau de pelo menos 20% das transferências do Fundo de Participação⁵¹. Mas o simples estabelecimento da lei não apresentou nenhum impacto significativo até meados da década de 1990, conforme mostram as pesquisas de Arretche (2000), Silva e Cruz (1996) e Draibe (1998).

Em geral, nos estados do Norte e Nordeste já predominava a municipalização na oferta de vagas e, nas demais regiões, a estadualização⁵². De um lado, este quadro caracterizava o federalismo dual, pois os estados que possuíam certa autonomia política e, principalmente, financeira operavam de forma independente as suas redes de ensino, ao passo que em regiões mais pobres caracterizava-se o federalismo centralizado, tornando os estados e municípios mais dependentes do poder central. Nestas últimas regiões predominou o fenômeno da municipalização por ausência, isto é, processo que resultou da incapacidade dos governos estaduais de responder à demanda por novas vagas e que passou a ser atendida pelas administrações municipais, mais sensíveis às pressões do eleitorado (Mello e Neubauer Silva, 1992).

O movimento pró-descentralização também teve seus efeitos na área educacional. Destaca-se, dentre as determinações da Constituição de 1988, a reforma tributária, que beneficiou os municípios com o aumento na capacidade de gastos em educação, aliado à manutenção da vinculação mínima para as três esferas de governo. Mas a mesma Constituição, apesar de estabelecer prioridade de gasto dos recursos públicos educacionais no nível do ensino fundamental, manteve a indefinição de competências, afirmando no art. 211 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Apenas determinou aos municípios, no parágrafo 2º, que atuassem prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

Entretanto, o que ocorreu na prática foi que, aqueles municípios que tinham alto índice de arrecadação de imposto alegavam que a rede estadual já atendia toda a demanda escolar e continuaram aplicando seus recursos em despesas não relacionadas à manutenção de

⁵⁰ O governo federal também faz parte deste cenário pois mantém até hoje o Colégio D. Pedro II, no Rio de Janeiro, que oferece ensino fundamental e médio, além das escolas técnicas de nível médio.

⁵¹ Na realidade, a vinculação de recursos dos municípios data da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, e os demais entes estiveram isentos da vinculação desde a Constituição de 1967 até a Emenda Calmon, de 1983.

⁵² Em 1994, os municípios eram responsáveis por 32% das vagas oferecidas no ensino fundamental, mas esta participação variava muito entre as regiões: na região Nordeste a presença era mais alta, com 47%, e nas regiões Centro-Oeste e Sudeste este índice era mais baixo, com 26% e 20% respectivamente.

ensino, tais como obras de melhoria da infra-estrutura urbana (Neubauer Silva e Cruz, 1996). Outros estudos de casos relatam que, ao invés de oferecer vagas no ensino fundamental, o município direcionava recursos da educação para prover bolsas de estudos ao ensino superior (Draibe, 1998). Esta falta de colaboração entre os governos subnacionais resultou em agigantamento de alguns sistemas estaduais, como em Minas e São Paulo,⁵³ dificultando a eficácia na sua administração e, como conseqüência, favoreceu o fracasso escolar e a impossibilidade de universalização do ensino fundamental (Parente e Lück, 1999).

Por outro lado, não se pode esquecer também do desinteresse por parte dos Estados em repassar poderes antes exclusivos, além da oposição de alguns setores, como a dos sindicatos dos professores⁵⁴. Assim, a municipalização da rede escolar, que significa a transferência de competências, atribuições, instalações, equipamentos e recursos humanos dos estados para os municípios, não foi um movimento uniforme em todo o território nacional. Alguns optaram por desconcentração, que trata da delegação limitada de atribuições dentro do mesmo nível de governo para unidades administrativas regionais ou locais.

Para ocorrer uma descentralização completa, Mello (2005) chama a atenção para a importância da autonomia da escola, esteja ela inserida no sistema estadual ou municipal. Este é um processo entendido por Parente e Lück (1999, p.5) como “construção da identidade institucional, constituída pela formação de capacidade organizacional da escola para elaborar seu projeto educacional, gerenciar e executar diretamente os recursos, mediante adoção da gestão compartilhada”.

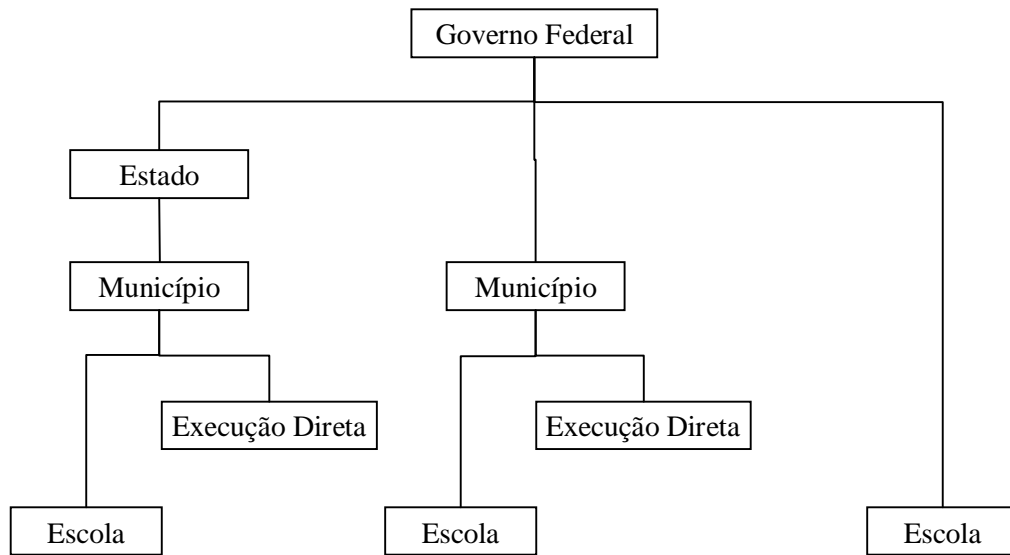
As experiências de descentralização e desconcentração da rede escolar no pós redemocratização, segundo Neubauer Silva e Cruz (1996) e Arretche (2000), foram incipientes, sendo que nenhuma logrou se transformar em política de estado, cuja continuidade fosse garantida por diferentes governantes. A transferência da rede escolar estadual à municipal variou quanto a ritmo, natureza, intensidade e continuidade, dependendo da decisão e empenho de cada Estado. Em alguns casos, a municipalização do ensino fundamental ocorreu mais devido à ausência de recursos dos governos estaduais, que não conseguiam mais arcar com o inchamento de seus sistemas do que resultado de um processo de coordenação da descentralização.

⁵³ O sistema de ensino fundamental de Minas Gerais em 1993, consistia em cerca de 17 mil escolas espalhadas por cerca de 587 mil km², atendendo a 3,1 milhões de alunos, empregando 145 mil professores, e com um orçamento anual de cerca de US\$ 0,8 bilhões. Em São Paulo, por sua vez, estes números eram de 8 mil escolas, 249 mil km², 5,3 milhões de alunos, 225 mil professores, orçamento anual US\$ 2 bilhões (Barros e Mendonça, 1998).

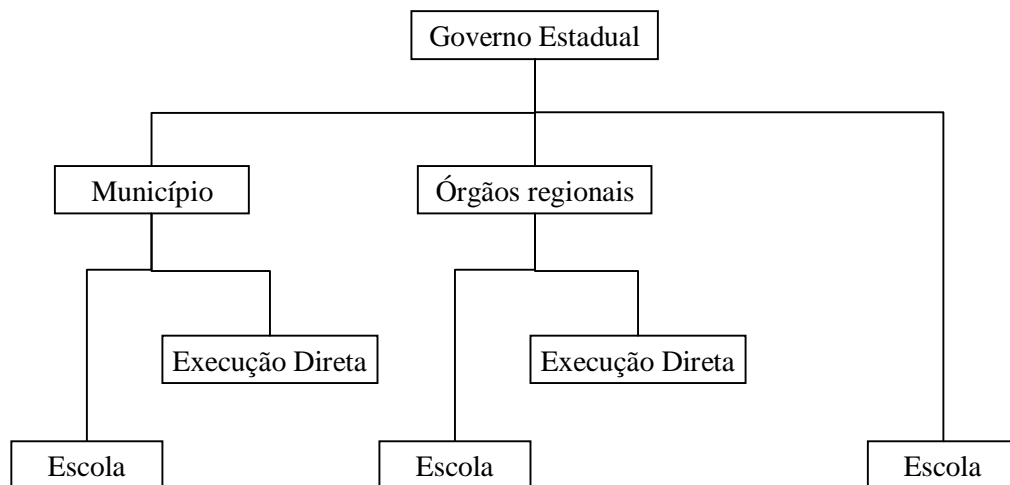
⁵⁴ Sobre movimentos descentralizatórios em diferentes Estados, cf. Arretche (2000); Parente e Lück (1999).

Em suma, os movimentos de descentralização do ensino fundamental podem ser condensados no seguinte fluxograma:

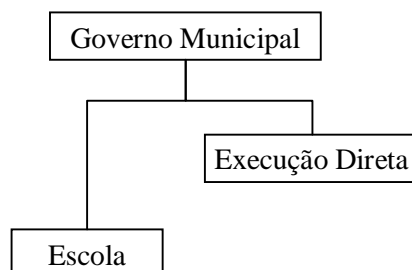
Esquema 1 – Fluxo de Ações do Governo Federal



Esquema 2 – Ações do Governo Estadual



Esquema 3 – Ações do Governo Municipal



Fonte: Adaptado de Parente e Lück (1999).

Diante dessa confusão de atribuições e de um sistema altamente descentralizado de educação básica, era difícil prever as possibilidades do novo papel a ser assumido pelo governo federal. Em livro publicado em 1996, Maria Hermínia T. Almeida escreveu que:

A municipalização e a desconcentração [da rede escolar] não foram e não podiam ser objeto de política nacional. O governo federal carecia de poder e instrumentos para promover uma descentralização a partir do centro. A reforma descentralizadora só podia ser uma política de âmbito estadual e, assim, dependente das variadas condições políticas, financeiras e administrativas de cada estado da federação (Tavares de Almeida, 1996, p.31).

Ao mesmo tempo, Neubauer Silva e Cruz (1996) já alertavam para a necessidade de revisão do papel historicamente assumido pela União na condução das políticas educacionais:

Num país de dimensões continentais e com gritantes diferenças socioeconômicas, já não se admite que o governo federal seja o responsável direto pela administração de escolas de qualquer grau de ensino. [...] Isso não significa enfraquecer o poder da União, mas sim libertá-la de tarefas que podem ser mais bem executadas por outras esferas governamentais, a fim de que ela cumpra sua função redistributiva e formuladora de uma política nacional de educação, articulada com as aspirações da população e de uma sociedade que se pretende moderna e desenvolvida (Neubauer Silva e Cruz, p.216).

Portanto, o problema central da organização federativa na educação, segundo as autoras, seria a necessidade de se estabelecer competências a cada ente federativo, além de

prever mecanismos que garantam os recursos financeiros necessários, pois a insuficiência de recursos próprios gera dependência financeira e, por extensão, dependência política. Além do mais, este quadro de indefinições seria agravado devido à ausência de diretrizes claras de uma política nacional de educação.

O próximo item analisará as dificuldades e obstáculos que se apresentam para o MEC no contexto de descentralização das políticas educacionais.

IV. ATUAÇÃO DO MEC DE 1995 A 1998

No MEC, as políticas e os processos de tendências descentralizadoras tiveram início nos anos 1990. Ao assumir a descentralização como eixo da gestão educacional, o governo federal tinha como meta a melhoria dos indicadores de desempenho escolar, uma vez que, teoricamente, estariam aproximando dos governos locais as reais necessidades da escola.

Ao mesmo tempo em que se percebeu a necessidade de uma coordenação centralizada, ocorreu no período em análise, a atribuição de maior autonomia aos municípios e às escolas para a resolução de questões financeiras, além da delegação de responsabilidades no desenvolvimento de um projeto pedagógico que estivesse de acordo com a realidade local. Tais características têm uma implicação no desenho das políticas nacionais direcionadas à formação de professores do ensino público brasileiro.

Contrariando as previsões de alguns estudiosos da área educacional, o presente estudo visa mostrar que, ao descentralizar os programas tradicionalmente centralizados pelo governo federal, houve espaço para o MEC atuar em outras áreas, como a formulação do Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN – e o subsequente PCN em Ação, duas ações pioneiras na história do MEC, que discutiremos adiante. O argumento central é que, na realidade, ocorreu a assunção de um novo papel do Ministério como ente coordenador das políticas educacionais do ensino fundamental.

1. MEC e os dilemas federativos

O novo governo presidencial assumiu o Executivo em 1995 e suas linhas gerais de atuação na educação estavam delineadas no Planejamento Político Estratégico do MEC (MEC, 1995b). O documento estabeleceu a progressiva redução do papel executivo do MEC que, então, transformar-se-ia em um órgão de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas e também de articulação e junção de esforços entre as três esferas da federação. Isto significa assumir um papel político-estratégico. Mais ainda, o novo governo declarava claramente a prioridade do governo federal para o ensino obrigatório de primeiro grau (MEC, 1995b, p.4).

Ao assumir uma postura menos executiva e mais coordenadora, o MEC alterou seu padrão histórico de intervenção na educação fundamental e enfrentou alguns constrangimentos, tais como a limitada disponibilidade financeira e, principalmente, a

necessidade de interagir com estados e municípios, que já atuavam nesta arena. A dificuldade reside no fato de as esferas subnacionais terem autonomia para executar políticas educacionais próprias, e uma atuação do MEC poderia ser vista como uma interferência.

O arcabouço conceitual do federalismo e das relações intergovernamentais permite este tipo de leitura, fugindo da interpretação oferecida, em geral, pela literatura especializada no tema da educação: a de que o governo federal é responsável pela educação como um todo e que não é capaz de executar tal função a contento. Antes de entrar no mérito da capacidade ou incapacidade da esfera federal em atuar na educação fundamental, é preciso considerar o contrato que foi estabelecido entre o ente nacional e os governos subnacionais.

a. Atuação histórica do MEC x preempted policy

Num sistema político federativo as atribuições das unidades constituintes são, como já vimos, definidas em uma Constituição. Entretanto, nem sempre as competências estão claramente definidas ou delimitadas, podendo originar duas situações opostas: (1) as diferentes esferas assumem que a oferta de determinados serviços é de sua alçada, gerando sobreposição de ações; (2) os governos ignoram ou consideram responsabilidade da outra esfera a oferta desses serviços, deixando a população sem atendimento.

Além destes dois extremos, naturalmente uma terceira situação é possível: aquela na qual uma esfera de governo assume a oferta do bem público enquanto a outra se mantém afastada. Pierson (1996) analisou este fenômeno, particularmente quando esferas subnacionais tomam a iniciativa no provimento de um bem público. O autor observou que, uma vez adotadas por governos subnacionais, as políticas passam por um processo gradual de institucionalização e, quando a autoridade central resolve atuar na mesma área, as opções disponíveis são limitadas, fenômeno que denominou *preempted policy*. Assim, mudar os programas já estabelecidos gera custos adicionais e as redes de interesses políticos tendem a diminuir as perspectivas para uma reforma radical (Pierson, 1996, p.456).

Na área da educação brasileira, David Plank relatou que o desarranjo político e a redistribuição dos recursos que resultaram da reforma fiscal incluída na Constituição de 1988 contribuíram para o colapso da autoridade central que, por seu turno, serviu como um ímpeto adicional em direção às mudanças no sistema educacional. (Plank, 1996, p.189). Uma outra interpretação é a de que os governos subnacionais assumiram a responsabilidade no provimento da educação e a participação do governo central consistiu no repasse de recursos.

A literatura mostra que em cada território já se encontram desenvolvidas distintas políticas educacionais, cada qual seguindo a sua prerrogativa de autonomia local. A criação de estrutura própria, por parte de estados e municípios, não pode ser interpretada simplesmente como resultado do colapso da autoridade central. A ausência que se nota é a de uma atuação compartilhada entre as três esferas, como estabeleceu a Constituição Federal de 1988. A iniciativa para uma ação em regime de colaboração, esta sim, caberia ao governo central.

Plank (1996) continua sua análise, afirmando que os Estados e municípios não mais esperam exclusivamente do MEC as diretrizes e o suporte, pois ao órgão falta tanto capacidade administrativa quanto recursos financeiros para desempenhar ambas as funções. O autor argumenta que isso ocorreu devido a duas razões: primeiro, a falta de uma política do MEC abriu oportunidade para inovações locais em muitas partes do Brasil. Segundo, a falta de base política do governo Itamar Franco e o explícito repúdio ao clientelismo do governo FHC enfraqueceram gradativamente a lógica tradicional da gestão educacional e transformou os princípios que guiavam a distribuição de recursos públicos no sistema educacional (Plank, 1996, p.189).

O autor apresenta esta linha de raciocínio para argumentar que, com a descentralização, o MEC perdeu “poderes” e que o aumento gradativo da atuação de novas instituições como CONSED e UNDIME, assumindo papéis cada vez mais estratégicos, levaria à dissolução do MEC (Plank, 1996, p.190). Além da constatação óbvia de que o MEC não foi extinto, os próximos itens deste trabalho exploram dois aspectos: a capacidade financeira do MEC, particularmente no que se refere ao investimento no ensino fundamental, e a alteração no perfil de atuação do órgão.

b. Recursos financeiros para a Educação Fundamental – a baixa participação da União

O federalismo fiscal torna-se o principal fator neste processo de descentralização e redefinição de competências. Conforme lembra Tavares de Almeida (1996), a maneira como são gerados e distribuídos entre as esferas de governo os recursos fiscais define, em boa medida, as características próprias dos diferentes arranjos federativos.

Desta forma, apresentam-se em seguida alguns dados relevantes sobre a capacidade de financiamento da educação pública no Brasil, com foco nos recursos disponíveis no governo central. A discussão sobre o tema relaciona-se com as condições

financeiras que viabilizam a formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais. Esta capacidade de financiamento dos gastos públicos é entendida como poder de dispêndio orçamentário e financeiro esperado, o qual pode ser colocado à disposição de cada esfera de governo, de acordo com o arcabouço-jurídico institucional prevalecente.

O financiamento da educação é um tema bastante complexo e a análise dos oito anos de governo do FHC implicaria em detalhar cada uma das medidas tomadas neste período, o que, por si só, exigiria um trabalho exclusivo. Assim, ao tratar deste tema, não pretendemos entrar no mérito das questões que têm surgido nos últimos tempos: se os recursos hoje destinados ao ensino público no Brasil são suficientes, mas mal aplicados, ou se são insuficientes.⁵⁵

Ao apresentar os números, o intuito é verificar a real capacidade de gasto do governo federal no ensino fundamental, o que é uma das variáveis que implicaria na sua potencialidade de coordenar sistemas descentralizados. O recurso financeiro disponível ao governo federal é um importante meio de que dispõe esta esfera na indução das decisões dos demais entes federados.

A educação é uma das áreas que têm garantidas vinculações constitucionais de recursos. Sendo a educação fundamental um sistema descentralizado, o poder de dispêndio nesta área provém da arrecadação tributária sob a direta responsabilidade de cada instância de governo e da parte transferida a cada esfera governamental, de acordo com as disposições constitucionais. A disponibilidade de recursos é um dos fatores que limita a capacidade de intervenção do governo federal na redução de desigualdades ou na indução de políticas da educação básica, pois grande parte dos recursos para este nível de ensino é transferida automaticamente, segundo as normas constitucionais, para os governos subnacionais. Esta constatação é confirmada por Arretche (2004), que afirma que o governo federal (MEC) conta com recursos institucionais bem mais limitados do que as demais políticas sociais para coordenar a consecução de objetivos nacionais e isto inclui recursos financeiros.

Atualmente, a educação no Brasil é financiada de acordo com as normas da Constituição de 1988 e a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - Fundef⁵⁶. A importância deste fundo para o ensino fundamental será discutida no capítulo 3,

⁵⁵ Para o aprofundamento desta questão, ver Pinto (2003), Sena (2002), e conjunto de artigos da Revista Econômica, v.5 n.1 (2003).

⁵⁶ Fundo de natureza contábil, formado no âmbito de cada estado e do Distrito Federal. É composto por 15% das seguintes fontes de arrecadação: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos

por enquanto interessa sabermos a parte que ela representa no financiamento da educação como um todo.

As fontes e o fluxo intergovernamental dos recursos para a educação são mostrados no quadro a seguir:

Quadro 1 – Fontes públicas e fluxos intergovernamentais para a Educação no Brasil

União	→	Estados	→	Municípios	
Impostos 18% da Receita Líquida		Impostos Próprios + Transferência da União =		Impostos Próprios + Transferência da União e dos Estados =	} Financiamento Protegido
5,4% para o Ensino Fundamental		Mínimo de 25% 15% para o FUNDEF		Mínimo de 25% 15% para o FUNDEF	
Salário-Educação 1/3 da Receita		Salário-Educação 2/3 da Receita		Salário-Educação a critério dos Estados*	
Outras Fontes		Outras Fontes		Outras Fontes	

Fonte: Adaptado de Mesquita e Gomes (2003)

Assim segue:

- A União destina para a educação um mínimo de 18% da receita líquida dos impostos, das quais 30% (ou 5,4%) para o ensino fundamental. Esta vinculação percentual ocorreu a partir da Emenda Constitucional N.º. 14/96, a mesma legislação que instituiu o Fundef⁵⁷.
- Os estados e municípios destinam para a educação um mínimo de 25% dos impostos próprios mais as transferências, dos quais 60% (15% do total) para o Fundef;
- Contribuição social do salário educação: 1/3 corresponde à quota-federal e 2/3 à quota-estadual. Os estados definem a quota-municipal⁵⁸.
- Outras fontes: recursos do Cofins, crédito educativo, operações de crédito entre outros.

Estes são os percentuais mínimos vinculados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, mas cada ente subnacional pode determinar o seu próprio, como

Industrializados – IPI-exp. e da desoneração de exportações, de que trata a Lei complementar no 87/96 (Lei Kandir).

⁵⁷ Cf. EC.N.º 14/96 Parágrafo 6.º.

⁵⁸ * A partir da Lei n.º 10.832, de 29 de dezembro de 2003, o valor a que o município tem direito da cota de 2/3 dos Estados passou a ser definido em função de número de alunos do ensino fundamental. Além disso, este valor é transferido diretamente pelo governo federal.

ocorre nas Constituições Estaduais de SP, MT, MS, GO, PI, RS e RJ que determinaram a alíquota mínima de 30% (Sena, 2002).

Segundo os estudos de financiamento da educação de Castro e Sadeck (2003), os recursos denominados pelos autores como “financiamento protegido”, o que compreende o percentual mínimo vinculado mais o salário-educação, correspondeu a 91,9% do total dos recursos destinados à educação no ano 2000⁵⁹. Quando analisamos somente os recursos vinculados, verifica-se que a União, do total arrecadado, transferiu 55% aos estados e municípios. Ao final, verifica-se que, dos recursos destinados à educação dos Estados, 25% provém das transferências, e os municípios são os que mais dependem deste tipo de mecanismo (tanto da União quanto dos Estados) pois apenas 20,7% correspondem à arrecadação própria (Castro e Sadeck, 2003).

Após a realização das transferências, a capacidade de financiamento público das três esferas de governo, nos diferentes níveis e modalidade de ensino são apresentadas na seguinte tabela:

Tabela 2 – Capacidade de financiamento público entre os níveis e modalidades de ensino – 2000

(em milhões de reais)

Unidades Federadas	Ensino Fundamental			Ensino Superior	Outros níveis e modalidades	TOTAL	
	Fundef	Salário-Educação	Outras fontes				
União	506	905	1.820	3.231	7.358	2.408	12.997
Estados	9.830	1.819	1.228	12.877	3.471	8.136	24.484
Municípios	7.730	n.d.	3.435	11.165	*	4.515	15.680
Total	18.066	2.724	6.483	27.273	10.829	15.059	53.161

Fonte: Castro e Sadeck (2003), elaborado a partir dos dados do STN/Minfaz

* Os gastos municipais com o ensino superior não foram considerados para efeito deste estudo.

Em termos percentuais, a mesma tabela apresenta os seguintes valores:

⁵⁹ Os valores percentuais obtidos para o ano de 2000 repetem-se, sem alterações significativas, para todo o período 1995-2000.

Tabela 3 – Capacidade de financiamento público entre os níveis e modalidades de ensino – 2000 – (%)

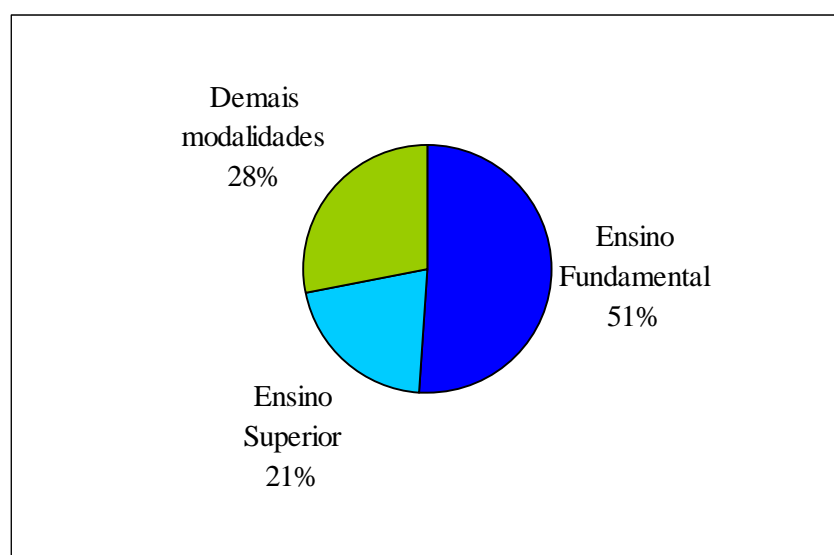
Unidades Federadas	Ensino Fundamental			Ensino Superior	Outros níveis e modalidades	TOTAL
	Fundef	Salário-Educação	Outras fontes			
União	3%	33%	28%	12%	68%	24%
Estados	54%	67%	19%	47%	32%	46%
Municípios	43%	n.d.	53%	41%	*	30%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Castro e Sadeck (2003), elaborado a partir dos dados do STN/Minfaz

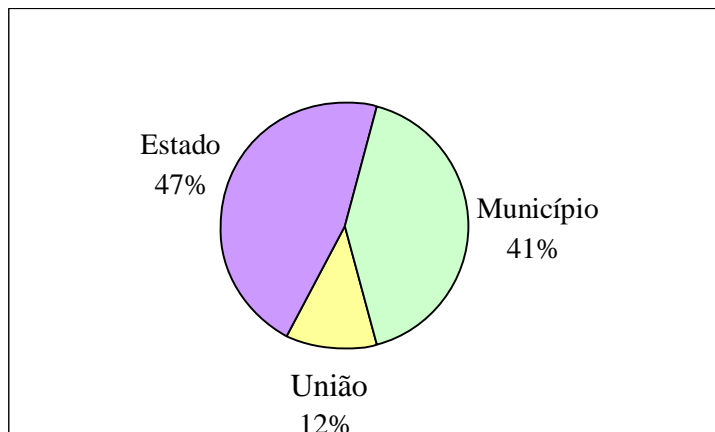
* Os gastos municipais com o ensino superior não foram considerados para efeito deste estudo.

Percebe-se que o ensino fundamental é priorizado em relação aos demais níveis de ensino, tanto com o Fundef quanto com o salário-educação. Tomamos novamente como exemplo os dados financeiros do ano de 2000, a partir da Tabela 2. Do total de recursos públicos destinados à educação, 51% foram para o ensino fundamental, 21% para o ensino superior e 28% para os demais níveis e modalidades, que correspondem ao ensino médio (EM), educação infantil (EI) e educação de jovens e adultos (EJA). Conforme observamos pelo gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Recursos públicos destinados a cada nível de ensino



Ao verificarmos a participação de cada ente federativo no financiamento do ensino fundamental, encontramos a seguinte divisão percentual:

Gráfico 2 – Recursos públicos destinados ao ensino fundamental por esfera de governo

Os dados acima mostram que o governo federal tem baixa relevância no financiamento do ensino fundamental: apenas 12% de todo o gasto neste nível de ensino. Enquanto isso, os Estados e municípios apresentam uma participação percentual bem próxima: 47% e 41% respectivamente. Além disso, a participação da União na complementação do Fundef é pequena, correspondendo a 2,8% do total deste fundo.

Este panorama da distribuição intergovernamental do financiamento dos recursos destinados à educação fundamental reforça o caráter descentralizado das ações governamentais na área educacional. Os estados e municípios são as instâncias que mais se ocupam com essa área, pois respondem pela grande parte do poder de financiamento, revelando uma grande autonomia financeira para formular políticas próprias, embora haja heterogeneidade entre eles.

Estes dados mostram também a limitada capacidade financeira do MEC na redução das desigualdades regionais e na coordenação da política de educação fundamental. Este quadro é agravado ainda mais quando lembramos dos embates internos na esfera federal. Como um dos obstáculos para definir novas formas de coordenação nas políticas sociais, Silva (1998) levanta a dificuldade em estabelecer mecanismos de ação integrada entre os próprios organismos da esfera federal, que muitas vezes obedecem a critérios de atuação e estratégias muito conflitivas, especialmente entre os gestores da política econômica e os implementadores da política social (Silva, 1998, p.33). Neste quesito, os recursos para a educação na esfera federal sofreram um corte drástico com o estabelecimento da

Desvinculação dos Recursos da União – DRU⁶⁰ pois dos 18% da obrigatoriedade dos gastos da União em manutenção e desenvolvimento do ensino, este percentual passou a ser de 14,4%. Segundo a avaliação do grupo de trabalho sobre financiamento da educação (Pinto et. al., 2001), estima-se que a perda na educação é da ordem de R\$2,3 bilhões anuais⁶¹.

Em relação ao total dos gastos sociais do governo central, também a educação tem uma participação bastante reduzida, correspondendo à apenas 5,3%, ficando atrás dos gastos com Previdência (65,8%), Saúde (12,8%) e Assistência Social (5,5%) (Ministério da Fazenda, 2003).

Não obstante a superação do obstáculo colocado no interior da esfera federal, há ainda a disputa pelos recursos no interior do próprio Ministério da Educação.

c. Educação Fundamental X Educação Superior

Priorizar um determinado nível de ensino significa priorizar os recursos, provavelmente em detrimento dos outros níveis de ensino. O legado da atuação governamental em educação torna-se um dificultador pois, como já foi exposto, o nível de atuação tradicional do governo central no Brasil é o ensino superior. Ampliar sua atuação em outro nível torna-se um desafio, ainda mais quando se sabe que cerca de 70% dos gastos diretos do MEC estão comprometidos com a folha de pagamento dos professores das instituições federais de ensino superior (Ministério da Fazenda, 2003). Mesquita e Gomes (2003) também afirmam que a necessidade do MEC de manter sua rede de instituições de um lado e, de outro, prestar assistência técnica e financeira aos governos subnacionais, responsáveis pelos demais níveis de ensino, são duas missões colidentes e que competem entre si. Assim, ao analisar as despesas realizadas pelo MEC no período de 1995 a 1998, os autores declararam:

[...] não se pode afirmar que o MEC tenha se tornado menos executivo, embora tenha tomado medidas e adotado políticas que fortaleceram a sua função coordenadora. Ao manter suas funções executivas, o apelo das necessidades de suas instituições mantidas tende historicamente a alcançar maiores repercussões que as solicitações externas de assistência técnica e financeira (Mesquita e Gomes, 2003, p.91).

⁶⁰ Em 1994, foi criado por Emenda Constitucional o Fundo Social de Emergência – FSE –, que passou a ser Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – e, em 1999, transformado em DRU. Todos eles tiveram a mesma função de desvincular 20% dos impostos federais para serem utilizados no cumprimento de encargos fiscais.

⁶¹ Para mais informações sobre as sucessivas reduções de recursos do governo federal destinadas à educação, conferir Davies (2000) e Pinto (2002).

Este dilema imposto ao MEC se refere não só a uma questão de ordem financeira mas também política, problema este atrelado ao desenho federativo. Pierson (1996) afirma que a expansão das políticas sociais nas democracias industriais ocorreu, em parte, porque os políticos perceberam a importância dos programas sociais como um recurso para sua legitimação perante as massas. Assim, a construção de uma relação direta com o eleitorado, por meio da qual as autoridades governamentais possam exigir créditos pelos seus feitos, tem sido um atrativo político.

Segue o autor argumentando que, em um sistema federal, a popularidade da provisão de um dado programa torna-se uma potencial fonte de conflito entre os competidores de autoridade política. O debate de uma política social em sistemas federais frequentemente se dá sobre o *locus* do controle político e não sobre o conteúdo da política. As autoridades políticas querem os benefícios da política que são obtidos a partir da provisão de programas sociais (Pierson, 1996, p.456). Assim, o desafio que se impôs ao MEC, na tarefa de coordenar políticas educacionais do ensino fundamental, mais especificamente nos programas de formação de professores, era de duas ordens. Primeiro, em “como” atuar para reduzir a força do apelo político, dado que a responsabilidade de gerir o sistema educacional é dos entes subnacionais e, segundo, como induzir as atividades em áreas que não têm, pela sua natureza, muito apelo político. Por outro lado, o MEC também não obteria de forma plena o bônus pelo êxito do programa, pois o *locus* estaria em poder dos demais entes federativos que aderissem ao programa.

Além desta questão política dos governantes, o ex-Ministro da Educação Paulo Renato Souza⁶² relatou a sua dificuldade em direcionar as ações para a educação básica, revelando o interesse de outros atores envolvidos:

[...] é difícil porque se você senta na cadeira do ministério, a pressão é integralmente para o ensino superior. Se você não toma cuidado, o seu dia-a-dia é ocupado 100% por questões do ensino superior. É pressão dos deputados que pedem audiência para criar uma faculdade no município dele, é pressão dos reitores, dos sindicatos das federais. Você tem que ter muito claro qual é o seu programa e ficar nele, fazer a sua agenda e não deixar que as circunstâncias façam a sua agenda. Isso é o ponto mais difícil. [...]

Dado o quadro de constrangimentos que toda mudança decorrente de escolhas políticas acarreta, passa-se a analisar a evolução das despesas realizadas pelo MEC no período

⁶² Entrevista realizada no dia 22 de fevereiro de 2005.

de 1995 – 1998. Observa-se pela **Erro! Fonte de referência não encontrada.** que o ensino fundamental regular obteve uma proporção de recursos crescente⁶³, embora não seja dominante.

Tabela 4 – Despesas percentuais realizadas pelo MEC no período de 1995 a 1998

Área	Participação %			
	1995	1996	1997	1998
Educação de 0 a 6 anos	0,54	0,63	0,67	0,50
Educação Especial	0,11	0,38	0,38	0,29
Ensino Fundamental	13,19	14,27	17,47	23,4
Ensino Médio	5,54	4,77	4,63	4,31
Ensino Superior	45,03	44,79	44,63	39,82
Demais despesas*	35,59	35,16	32,22	31,68
Total	100	100	100	100

Fonte: Adaptado a partir de Mesquita e Gomes (2003)

* Consultar nota de rodapé n. 8

Nos quatro anos analisados, o percentual gasto pelo governo federal no ensino fundamental passou de 13,19% a 23,4%, um aumento de quase 80% de recursos. Em contrapartida, os recursos do ensino superior decresceram em torno de 13%, enquanto os demais níveis de ensino apresentaram pouca variação.

Portanto, apesar de todas as suas limitações, pode-se afirmar que houve uma opção política em disponibilizar o aumento de recursos financeiros ao ensino fundamental no período em análise.

Esta prioridade foi manifestada, principalmente, pela criação do Fundef. Além disso, a nova LDB não só reforçou o ensino fundamental, como determinou as medidas em favor da descentralização, da autonomia da escola, da gestão democrática e da avaliação dos diferentes níveis de ensino (Mesquita e Gomes 2003).

2. O contexto FHC: MEC e suas iniciativas de coordenação

No capítulo II, o histórico da política educacional no Brasil mostrou a evolução das funções do governo federal no ensino fundamental ao longo do tempo e, nesse contexto,

⁶³ No cálculo para obter o percentual, foram incluídas todas as despesas realizadas pelo MEC neste período. Dentre a variedade de atividades incluídas na categoria demais despesas do ano base de 1998, destacam-se os gastos do pessoal do MEC com Administração (5,9%), Saúde (4,75%), Previdência (18,27) e outros.

verificamos que o tema formação em serviço dos professores é um tema muito recente. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), houve uma mudança do papel desempenhado pelo MEC, que passou a coordenar, efetivamente, as políticas do ensino fundamental. Este papel estratégico assumido influenciou os programas de formação continuada de professores elaborados neste período. Antes de passarmos para a análise desses programas, é preciso resgatar as ações que se desencadearam a partir de 1995, no primeiro mandato do FHC, quando foram criadas as condições para desenvolver as demais ações no segundo mandato.

Neste retrospecto, este capítulo se propõe a discutir: a) aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; b) o Fundef; c) o sistema de informações e a reestruturação administrativa interna; d) o SAEB; e) a reforma curricular: o PCN e os referenciais de formação de professores. Os dois primeiros itens dizem respeito ao arcabouço legal, que serviu de base para a operacionalização dos outros dois itens.

Foram estes fatos que sustentaram a formulação e o desenho dos programas em análise neste trabalho, bem como são reflexos da nova postura assumida pelo MEC, a de ente formulador de macro-política educacional e indutor de políticas nos governos subnacionais. Embora as ações do MEC não configurem como a reforma gerencial nos moldes propostos pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do estado (MARE), em seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, as transformações na política educacional do MEC acompanharam o espírito reformista da época.⁶⁴

Apesar de não se constituírem nos objetivos de análise deste trabalho, é preciso ainda pontuar alguns eventos que influenciaram a atuação do MEC. O primeiro deles é a estabilização da economia, fruto do Plano Real, que criou as condições para a regularização dos repasses da União para as esferas subnacionais e do processo de negociação entre os atores governamentais, conforme lembra Oliveira (2003). Assim, a área educacional que é amplamente dependente de transferências constitucionais foi certamente beneficiada com a conjuntura econômica do período.

Outro fator relevante que influi na análise governamental se refere ao tempo de permanência do Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, à frente da pasta. Com exceção do governo Vargas, em toda a história do MEC, o tempo de permanência média dos ministros

⁶⁴ Na área de abrangência do MEC, o Plano Diretor propôs transformar as Universidades Federais em Organizações Sociais, mas não avançou em virtude da forte reação da comunidade acadêmica.

foi de 11 meses⁶⁵. Os oito anos do Paulo Renato Souza possibilitaram a estabilidade e continuidade nas políticas educacionais.

Destaca-se também o fato de a equipe ministerial, sob a liderança do Ministro, ter permanecido a mesma e bastante coesa ao longo dos oito anos de governo, fato este lembrado pela maioria dos entrevistados. Paulo Renato de Souza (Souza, 2005) atribui esta coerência interna a dois fatores: pela equipe ter sido formada seis meses antes, por pessoas que haviam participado na elaboração do programa de governo e também pelas freqüentes reuniões com os dirigentes de todos os setores do MEC⁶⁶.

Ao longo dos oito anos, essas reuniões com os dirigentes e responsáveis dos programas foram realizadas semanalmente, além de encontros periódicos de planejamento para médio e longo prazo. No ensino básico, o consenso era de duas ordens, segundo Souza (2005, p.114)⁶⁷:

i) O Ministério deveria deixar de executar diretamente as ações educacionais, reservando-se um papel de coordenador, incentivador, distribuidor de recursos e agente promotor da equidade social e regional, deixando às outras esferas de governo a execução direta das políticas;

ii) Todas as medidas adotadas deveriam ter caráter universal e procurar elevar a qualidade do conjunto do sistema.

Em outras palavras, o papel do MEC e a forma pela qual esta função seria desempenhada foram as questões que orientaram todas as ações no período de 1995 a 2002, conforme verificaremos a seguir.

a. Aprovação da LDB/96

O processo de aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases foi a primeira batalha enfrentada pelo novo governo. Quando a equipe assumiu o governo em 1995, havia um projeto que tramitava no Congresso desde a Constituição de 1988, e que já estava aprovado

⁶⁵ O Ministro Gustavo Capanema permaneceu 11 anos no Ministério, de 1934 a 1945. Destacam-se também os Ministros Ney B. Braga (03/1974 a 05/1978) e Jarbas G. Passarinho (11/1969 a 03/1974) que permaneceram por pouco mais de 4 anos, lembrando que são todos do período militar. De 1930 a 2002, o Brasil teve 50 ministros da educação.

⁶⁶ Para as estratégias adotadas pelo Ministro e no gerenciamento da equipe interna, tanto os de confiança quanto os de carreira, ver estudo de caso produzido pelo INDES/BID, (2003).

⁶⁷ Cf. também MEC/SEF, 1995a e MEC/SEF, 1995b.

pela Câmara e em fase final de tramitação no Senado. Na opinião do ex-ministro, relatado em Souza (2005, p.46), este projeto “era um desastre, pois refletia apenas a visão e os interesses das corporações do segmento educacional”.

Para mudar o projeto a outro mais favorável do ponto de vista do executivo, o MEC contou com o apoio do senador Darcy Ribeiro que, embora fosse da oposição, tinha um projeto bastante “superior”⁶⁸ ao que tinha sido aprovado pela Câmara. Com a mobilização do Executivo, a Lei nº 9.394, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), foi finalmente aprovada em 20 de dezembro de 1996.

Esta decisão do governo originou fortes críticas do setor educacional, o que fica evidente em muitos artigos publicados sobre o período. Dentre os quais podemos citar Frigotto e Ciavatta (2003) e seu texto: “Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado”, na qual é criticada a estratégia do governo de ignorar o que estava sendo discutido há oito anos e apresentar uma nova proposta. Na visão dos autores, “o pensamento dos educadores na sua proposta de LDB não era compatível com a ideologia e com as políticas de ajuste econômico do governo e, por isso, o projeto anterior foi duramente combatido e rejeitado pelo Executivo”.

Por outro lado, a ação do MEC mostra a liderança que foi exercida junto ao executivo dos governos subnacionais. A ex-secretária do ensino fundamental Iara Prado⁶⁹, assim relata a importância desse trabalho:

Nossa prioridade de ação no ministério, ainda em termos macros, estava muito clara na equipe do FHC: [...] que era importante criar, como primeira etapa do nosso trabalho, condições para que o MEC tivesse estrutura necessária para desempenhar o papel de coordenador nacional. Acho que já exercemos esta função na aprovação da LDB, mobilizando os secretários estaduais, municipais, o debate na sociedade, sendo canal para que estes segmentos pudessem entrar em contato com a Câmara dos Deputados, com o Senado, fazendo sua defesa. Então, esse foi o trabalho de toda equipe dirigente do MEC. Cada um na sua área, quer dizer, o secretário do ensino superior trabalhando com o ensino superior, eu era do ensino fundamental, trabalhei com este nível, do ensino médio e assim por diante.

⁶⁸ Um dos principais pontos de discórdia no que se refere ao ensino básico foi a proposta defendida pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública” de estabelecer um piso salarial nacional para os profissionais de ensino e a constituição do “Fórum Nacional de Educação” como órgão de ampla representação dos setores envolvidos com a educação, que deliberaria sobre a política nacional de educação, sobre a execução orçamentária e sobre o Plano Nacional de Educação. Sobre a disputa com o governo, a APEOESP (1997) assim conclui: “estamos diante de uma centralização ímpar na área educacional”. Para mais informações dos dois projetos, cf. Cunha (1995) e Saviani (1997).

⁶⁹ Entrevista concedida à autora em 18.10.2004.

O principal aspecto do advento da nova LDB no que se refere às relações intergovernamentais é o fato de ter preenchido as lacunas da Carta Magna ao estabelecer as competências de cada um dos níveis de governo. No caso da União, seu papel foi, pela primeira vez, claramente definido como o de “coordenação da política nacional de educação, articulando diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”⁷⁰. Em relação às esferas subnacionais, a mesma legislação destacou, em seu artigo 10, que cabe aos Estados “definir, com os municípios, a forma de colaboração na oferta do ensino fundamental”. E, no artigo 11, que os municípios deveriam prioritariamente oferecer o ensino infantil e fundamental, sendo permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados (BRASIL, 1996).

No que se refere à formação de professores, no seu artigo 62, a LDB-96 estabeleceu que a formação de docentes para atuar na educação básica deverá ser realizada em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação. Para o exercício do magistério nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, o curso oferecido em nível médio, na modalidade Normal, é admitido como formação mínima. Somado a isso, na suas disposições transitórias, a lei estabeleceu o prazo de 10 anos a contar da data da publicação da lei, para que todos os professores⁷¹ apresentem nível superior ou formação em serviço.

A importância da atualização e o aprofundamento dos conhecimentos no exercício da docência foram também reconhecidos pela LDB-96 que, em seus artigos, destaca a possibilidade de formação mediante a capacitação em serviço (art. 61), além do aperfeiçoamento profissional continuado (art. 67). Ou seja, os dois artigos destacam a relevância e a necessidade da qualificação docente.

b. Fundef

Concomitantemente à tramitação da LDB no Congresso, era discutida também a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, que foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 14 e

⁷⁰ BRASIL, 1996, LDB Art. 8.

⁷¹ Art. 87, parágrafo 4: Até o fim da Década da Educação, somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

regulamentado pela Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996. O Fundo foi efetivamente implantado em todo o país a partir de janeiro de 1998.

As duas leis se complementam ao apontar os caminhos da educação básica. Assim, se por um lado a LDB definiu, entre outros aspectos, os critérios para a atuação dos profissionais no magistério, o que exigiria uma complementação na formação de milhares de professores, por outro, a legislação do Fundef estabeleceu que do total dos recursos arrecadados, pelo menos 60% devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício⁷². Até 2001, era permitido utilizar parte desta parcela na habilitação dos professores leigos.

Atualmente, de acordo com a mesma lei, os estados e municípios podem utilizar parte da parcela dos demais 40% dos recursos do fundo para investimentos voltados à formação em nível superior dos professores e nos programas de aperfeiçoamento profissional continuado⁷³.

A lei que institucionalizou este Fundo também determina que os estados, Distrito Federal e os municípios adotem ou criem um novo Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério⁷⁴ para valorizar o profissional de educação. No entanto, segundo Souza e Faria (2003), são raros os municípios que conseguiram cumprir tal determinação nos seus sistemas de ensino⁷⁵.

No que tange às relações intergovernamentais, o Fundef também corrobora a definição da LDB/96 de que os municípios devem, preferencialmente, atuar no ensino fundamental, além do infantil. Ao vincular a transferência dos recursos ao número de alunos matriculados em cada rede de ensino, o Fundo disponibilizou um valor mínimo a ser investido para a instância governamental que efetivamente oferece o serviço educacional. Isso representou um verdadeiro incentivo financeiro à municipalização do ensino fundamental no Brasil.

⁷² Com a instituição do Fundo, foi registrado o aumento médio de 29,5% na remuneração dos professores, sendo as regiões Norte e Nordeste as que tiveram maior impacto, com aumento de 59,7% e 35%, respectivamente (Semeghini, s/d).

⁷³ Nestes 40% dos recursos também se incluem todos os investimentos educacionais que não se referem à remuneração dos professores e que incluem na categoria “manutenção e desenvolvimento do ensino”, tais como obras, melhorias na infra-estrutura da escola, aquisição de materiais pedagógicos e outros.

⁷⁴ “Conjunto de normas estabelecidas por lei (estadual ou municipal) com o objetivo de regulamentar as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a evolução funcional, adicionais, incentivos e gratificações, e os correspondentes critérios e escalas de evolução da remuneração.” (MEC, 2003, p.26, Manual Fundef)

⁷⁵ Ao final de 2002, estava sendo elaborado pelo MEC um *software* para auxiliar os governos que precisem criar o Plano.

Com o Fundo, mesmo os municípios mais pobres começaram a ter uma capacidade financeira para assumir o ensino fundamental pois, o que se observava anteriormente entre as diferentes regiões do Brasil é que os estados ou municípios que tinham menor capacidade de arrecadação, bem como direito a menores porcentagens de transferências constitucionais tinham, também, menor capacidade de investimento na educação, ocasionando um círculo vicioso de graves deficiências na área.

Assim, desde a implantação do Fundef, observa-se um quadro de indução à municipalização em diferentes estados brasileiros, ficando a oferta de vagas no ensino fundamental cada vez mais sob responsabilidade dos governos locais. De fato, esta esfera governamental é responsável hoje por quase 65% do número total de matrículas neste nível de ensino (INEP, 2003). O Fundef induziu inclusive os municípios do Estado de São Paulo, que mais resistiam a assumir vagas neste nível de ensino. A municipalização de apenas 9,68% em 1994 chegou a cerca de 40% em 2002, conforme detalhado em Sumiya e Franzese (2004)⁷⁶.

Entre 1997, ano anterior à implantação do Fundo, até 2002, houve um aumento de mais de 20% no número de matrículas oferecidas pelos governos municipais. O Fundef foi também o mecanismo que permitiu o aumento nos indicadores de universalização do ensino fundamental, passando de 88% para 97% de crianças na escola (Souza, 2005).

É importante ressaltar que a implementação do Fundef representou a introdução de um novo parâmetro nas relações intergovernamentais, em que se destaca o papel do Governo Central, não só como coordenador do processo de descentralização, mas como promotor de uma ordem federativa baseada menos no conflito e mais na cooperação.

Aliado à LDB, o Fundo representou um avanço na divisão de competências entre estados e municípios na área da educação. A indefinição constitucional levava a uma ineficiência no uso dos recursos públicos. Por outro lado, esta situação parecia colaborar para a manutenção de um “jogo de empurra” entre estados e municípios, sem que nenhum deles fosse efetivamente responsabilizado pela oferta de vagas no ensino público.

A ex-secretária do ensino fundamental do MEC, Iara Prado⁷⁷, assim classifica os marcos legais:

Essas duas ações [LDB/96 e Fundef] foram a base legal que tornou possível o que aconteceu depois. Ou seja, eu diria, que são os dois pés da atuação, da possibilidade de o Ministério poder atuar enquanto coordenador de uma política nacional.

⁷⁶ O processo de municipalização no Estado de São Paulo também foi influenciado pelo programa estadual de descentralização, cujo mecanismo de funcionamento está detalhado em Neubauer Silva, (1999).

⁷⁷ Entrevista concedida à autora em 18.10.2004.

Arretche (2002) define o Fundef como uma mini reforma tributária de âmbito estadual, e a estratégia do governo federal em recorrer à Emenda Constitucional na realização desta reforma deveu-se ao fato desta esfera não ser a principal financiadora, o que limita o poder de indução do comportamento dos governos locais. Assim, a estratégia para assumir a coordenação do jogo teve de ser realizada por meio da imposição legal a nível nacional.

O desenho do Fundef leva a uma cooperação intergovernamental, pois determina a participação das três esferas governamentais em prol da educação fundamental.⁷⁸ No caso do governo central, a sua função está na complementaridade, ou seja, a cada ano, o Presidente da República fixa um valor mínimo por aluno/ano e caso algum estado não consiga atingir este valor com a redistribuição, a União complementa até atingir o mínimo estabelecido⁷⁹.

Contudo, é importante citar as críticas ao Fundef (Monlevade, 2001; Pinto, 2002; Vazquez, 2004) denunciando, principalmente, o não cumprimento da União das regras impostas por ela mesma. Segundo os autores, o governo federal reduziu a sua participação financeira na complementação ao estabelecer o valor mínimo a ser gasto por aluno abaixo do que obteria se fosse baseado no cálculo que consta na Lei que criou o Fundef (Lei nº 9.426/96). Com isso, calcula-se que o ensino fundamental deixou de receber cerca de 10 bilhões de reais de recursos federais no período de 1998 a 2002 (Pinto, 2002, p.15).

Pelo fato de a participação da União na complementação ser reduzida, o Fundef pouco ampliou os recursos para o ensino fundamental no país, apenas os redistribuiu no âmbito estadual, diminuindo desigualdades intra-regionais. A complementação seria o único instrumento para a política de correção das desigualdades interestaduais, e com a baixa participação financeira da União, prevalecem graves disparidades inter-regionais.⁸⁰

c. Sistema de informação e a reestruturação administrativa interna

Além das mudanças na legislação, é preciso considerar ainda outras mudanças que ocorreram no MEC, estas em geral, esquecidas pela academia e que foram fundamentais para redefinir e fortalecer seu papel de coordenador.

⁷⁸ O fundo induz o comportamento dos governos subnacionais. Sobre este aspecto, Abrucio (2000) analisa: “o tipo de distribuição dos recursos favorece o aumento da cooperação porque os estados podem receber dinheiro dos municípios se estes não quiserem atuar com a capacidade já instalada”.

⁷⁹ Para o ano de 2002, este valor foi de R\$418,00 para o ensino fundamental I (1ª a 4ª série) e R\$ 438,90 para o ensino fundamental II (5ª a 8ª série). No ano de 2002, os estados que receberam a complementação da União foram: Pará, Bahia, Maranhão e Piauí.

⁸⁰ Se fosse mantido o cálculo original, mais 11 estados brasileiros deveriam receber a complementação, além das quatro citadas acima (Vazquez, 2004).

O primeiro desses fatores é o Censo educacional que passou a ser realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), a partir de 1995.

Este ponto é essencial porque os recursos do Fundef seriam redistribuídos de acordo com o número de alunos atendidos por cada instância governamental, tornando vital a existência de um sistema de informação confiável e atualizado.

Ao olhar para as estatísticas disponíveis à época, Souza (2005) recordou que a questão da universalização do ensino fundamental não fez parte da meta inicial do governo. Isso porque, apesar de o Brasil ter 88% das crianças de 7 a 14 anos freqüentando a escola em 1995, segundo o ex-Ministro, “isso nós só fomos saber com precisão no ano seguinte, ao colocarmos em dia nosso Censo Escolar: que uma em cada 4 crianças das famílias pertencentes aos 20% mais pobres da sociedade brasileira estava fora da escola, principalmente as da região Nordeste” (Souza, 2005, p.20).

De fato, o equívoco da universalização foi também cometido pelos registros da década de 1980, os quais afirmavam que o problema do Brasil não era mais a falta de vagas, mas sim de qualidade. Outro grande problema das estatísticas da época foi o que a ex-integrante do Conselho Nacional de Educação Guiomar Namó de Mello relatou⁸¹: “havia dupla contagem dos alunos na matrícula inicial, devido aos alunos que repetiam logo no primeiro ano escolar”. Isso criava dois problemas: a primeira sobre dimensão de novas matrículas (a construção de escolas em locais que não mais necessitavam foi baseada neste equívoco) e outro a diminuição da importância da repetência, pois isto não aparecia nas estatísticas oficiais da época.

Em 1997, o MEC reestruturou o INEP que, para isso, contou com recursos do Banco Mundial e atuou conjuntamente com os estados e municípios, uma vez que o Ministério dependia dos dados fornecidos pelos demais entes na estruturação do seu sistema.

O censo mais confiável também possibilitou reorganizar a própria “casa” pois, antes da reforma, cada órgão do ministério possuía o seu próprio cadastro das escolas brasileiras para realizar seus respectivos programas, todos no âmbito da educação básica, tais como merenda escolar, livro didático, convênio de repasse dos recursos. Esses cadastros eram agravados pelo fato de serem incompletos, não coincidentes e não atualizados há mais de 6 anos. Os órgãos possuíam também sua própria agenda e não eram integrados (MEC, 2002c, p.21). Este fato revela a importância de uma outra dinâmica pouco estudada pela literatura: a

⁸¹ Entrevista concedida à autora em 17.05.2005. A esse respeito, ver também Mello (2005).

da cooperação horizontal, entre o Ministério e seus órgãos, no plano federal, ou entre as Secretarias, no caso dos governos subnacionais.

As reformas administrativas internas surgiram como conseqüências de um sistema de informações estruturado. Assim, procedeu-se à extinção da antiga FAE, sendo absorvida pelo FNDE em 1997⁸². Além disso, ao examinar as realizações do financiamento federal deste período, Mesquita e Gomes (2003) concluíram que foram introduzidos critérios universais para alocar os recursos da quota federal do salário educação, sobretudo por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, criado em 1995. Outros programas, como o da merenda, do livro didático – PNLD, transporte – PNTE, também seguiram as mesmas orientações, com critérios pré-definidos para alocação. Com isso, o MEC criou condições para combater o clientelismo que tanto caracterizou os períodos anteriores.

Seguindo a política do MEC em atuar como órgão coordenador das políticas e não mais executor, as antigas DEMECs - representação do MEC nos Estados - foram extintas em 1999, logo no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

d. SAEB

Aliado a um censo mais confiável, foi possível também aprimorar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)⁸³, criado com o objetivo de avaliar o desempenho dos alunos de 4ª e 8ª série do ensino fundamental. O SAEB é realizado a cada dois anos, aplicando questionários a professores e diretores e testes de rendimento a uma amostra de alunos, representativa para todas as unidades da federação.

O SAEB também pode induzir uma formação básica comum a todo território nacional e estabelecer as competências e habilidades necessárias para o nível de ensino ao qual o aluno pertence. Os resultados de cada aluno que realizou o teste do SAEB não são divulgados, pois, segundo o MEC, o objetivo da amostra é avaliar o sistema de ensino e não a capacidade individual do aluno.

Os dados do SAEB levaram à focalização de algumas ações em regiões como Norte e Nordeste⁸⁴, e também à priorização no atendimento das secretarias educacionais dessas localidades.

⁸² A avaliação deste processo está em Castro (2000).

⁸³ O primeiro exame foi aplicado em 1993, mas com uma pequena amostra e em 1995, ainda não tinha os resultados concluídos.

⁸⁴ Projetos do Fundescola, que inclui o Proformação, programa que será analisado no próximo capítulo.

e. Reforma curricular: os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)

A necessidade de uma reforma curricular, bem como a importância de formação de professores do ensino básico já eram diagnosticadas no plano de governo do futuro presidente. Em entrevista publicada na revista Nova Escola, o recém-eleito presidente, Fernando Henrique Cardoso declarou, em dezembro de 1994:

A disseminação de novos conhecimentos, elemento de qualificação da educação básica, será assegurada pela definição dos conteúdos básicos. Esses conteúdos devem estar presentes na estrutura curricular obrigatória em plano nacional. O sucesso desses novos sistemas educacionais depende especialmente dos programas de formação e treinamento dos professores e de medidas que valorizem a carreira do magistério (Nova Escola, 1994, p.12).

O ex-Ministro da Educação também relatou a realização de diferentes eventos de educação antes da nova equipe assumir o governo. A formulação de um parâmetro curricular nacional era a principal pauta do ensino fundamental (Souza, 2005, p.41).

Assim, logo no início de 1995, a equipe da SEF, ao mesmo tempo em que cuidava do processo de aprovação do Fundef e da LDB, discutia a reforma curricular, iniciando com o ensino fundamental da 1ª a 4ª série.

O primeiro passo para a mudança foi a realização de um levantamento e análise das propostas curriculares elaboradas nos últimos 10 anos por todos os estados e municípios da capital, além da análise de reformas curriculares desenvolvidas nos últimos anos na Argentina, Chile, Colômbia, Inglaterra e Espanha (MEC/SEF, 1995a). Este diagnóstico mostrou, segundo as palavras da ex-Secretária⁸⁵:

[...] uma confusão. Claro, sempre num universo como esse, com 35 milhões de alunos, 2 milhões de professores, havia lugares que a coisa funcionava, mas no geral era um caos. Em alguns lugares, o currículo era o livro didático adotado. Em outros, as universidades tinham feito, mas não batia o currículo com a formação que os professores recebiam na faculdade... Era realmente um samba do crioulo doido. Então discutimos muito a questão do currículo.

Neide Nogueira, professora que fez parte da elaboração, concorda⁸⁶: “era algo muito pouco concreto, em geral os currículos eram um discurso de intencionalidade e uma lista de títulos. Não era nem lista de conteúdos, mas apenas de título, por exemplo, conteúdo de ciências - A água”.

⁸⁵ Entrevista concedida à autora em 18.10.2004.

⁸⁶ Entrevista concedida à autora em 25.02.2005.

O passo seguinte foi a escolha dos melhores currículos, que eram principalmente dos Estados e capitais mais avançados economicamente. Também foram baseados nos currículos de algumas escolas privadas, que possuíam centros de estudos e formação de professores. No exemplo internacional, o modelo espanhol foi o escolhido.⁸⁷

Uma das metas do MEC era de que o novo currículo fosse “um instrumento de transformação da prática pedagógica em sala de aula” (MEC/SEF, 1995a, p.3) e não apenas a elaboração de uma nova lista dos conteúdos. Para tanto, a estratégia adotada pelo Ministério para compor o Grupo do Currículo foi a contratação de professores com experiência docente, isto é, que tivessem prática acumulada na sala de aula. Após a elaboração da primeira versão escrita por esta equipe é que houve a participação das Secretarias de Educação, tanto estaduais como municipais, e das universidades para emitirem um parecer técnico.

Esta opção originou posições contrárias por parte de alguns acadêmicos, pois em geral o processo era inverso do que ocorria nos Estados e municípios, que costumava contratar universidades para a elaboração do currículo dos seus sistemas de ensino. Segundo a ex-secretária do ensino fundamental, Iara Prado⁸⁸:

Foi um horror, porque as universidades ficaram super bravas com a gente: “como, quem são esses professores que estão definindo o currículo?”. Muitos não contribuíram, dizendo que eram contra, mas recebiam o que a gente mandava. Porque a gente pagava esses pareceres, não era muito, mas era pago.

Contudo, conforme examinaremos em seguida, no programa de formação de professores – PCN em Ação, esta opção foi essencial no relacionamento com os sistemas de ensino, tanto estaduais quanto municipais.

Mesmo com a oposição de alguns setores, a discussão da versão preliminar dos Parâmetros sucedeu com a distribuição do material inicial e realização de reuniões com CONSED, UNDIME, Universidades, editores de educação dos principais jornais e representantes de editoras nacionais. Foi contabilizada a realização total de 30 eventos, com 4.500 participantes, além dos pareceres e encaminhamento ao Conselho Nacional de Educação para análise (MEC/SEF, 1996, p.11).

O PCN de 1ª a 4ª série foi o primeiro a ser elaborado e publicado em 1997. Uma das inovações foi a inclusão de temas transversais, tais como ética, meio ambiente, saúde, pluralidade cultural e orientação sexual. A estratégia adotada pelo MEC na elaboração do

⁸⁷ Para a justificativa dessas escolhas, ver MEC/SEF (1995a)

⁸⁸ Entrevista concedida à autora em 18.10.2004.

PCN foi também repetida em outras modalidades de ensino. Assim, surgiu em 1998 o PCN da 5ª a 8ª, elaborada com equipe composta de 71 especialistas de cada área temática.

A publicação “Referenciais para Formação de Professores” (MEC/SEF, 1999) inclui tanto a discussão de formação inicial como a continuada, em serviço, dos docentes. O documento foi elaborado com o objetivo de contribuir para o debate sobre a formação de professores e reafirmar a importância estratégica da implementação de políticas públicas para o desenvolvimento profissional de professores.

Segundo a SEF/MEC (1999), o processo de construção do “Referenciais” envolveu o debate com aproximadamente 500 participantes dos Seminários Regionais em 1998. Participaram os Conselhos Estaduais de Educação, 260 secretarias estaduais e municipais de educação, as delegacias regionais do MEC e 27 sindicatos de profissionais de educação, além da realização do Encontro Nacional com os membros do “Fórum de Diretores das Faculdades de Educação”. Além destes materiais foram ainda elaborados os de educação infantil, educação de jovens e adultos (EJA), educação indígena, e de professores indígenas. Os dados sistematizados sobre os pareceres enviados e recebidos, bem como o volume de distribuição nacional se encontram no Apêndice B.

Pela primeira vez, o currículo era debatido em âmbito nacional, com o papel protagonista da Secretaria de Ensino Fundamental do MEC. Conforme já exposto, nunca, na história do MEC houve um trabalho de tal envergadura⁸⁹.

Mas todo este processo não decorreu sem suscitar polêmicas e questionamentos por parte da comunidade acadêmica. A tensão federativa da autonomia local, e a maior participação na definição do currículo são questões apontadas por Cury (1996). O autor questiona o tamanho que deve ser o ‘mínimo’ a fim de que a criatividade também possa transparecer nas unidades federadas e nas próprias escolas. Além disso, indaga: “qual o sujeito privilegiado do ‘serão fixados conteúdos mínimos...’, evitando-se tanto a burocratização verticalista quanto um democratismo pulverizado?” (Cury, 1996, p.5). Ou mesmo trabalhos como Teixeira (2000), Cunha (1996), ANPED (1996) que criticam o fato de os professores, os mais interessados no assunto, não terem sido consultados.

Estas críticas não procedem, pois, em um país com dimensões continentais não seria possível a participação de todos os dois milhões de professores. Este seria o papel de cada sistema de ensino, ou de cada escola discutir tendo o conteúdo do PCN e das entidades

⁸⁹ Até então, o conteúdo da educação básica se limitava às diretrizes curriculares elaborados pelo Conselho Federal de Educação, de acordo com a primeira LDB, Lei n. 5692/71, que, no seu artigo 4 determinava que deveriam respeitar o “núcleo comum, obrigatório em âmbito nacional”. Contavam neste núcleo a educação moral e cívica, educação física, educação artística, programas de saúde, língua nacional e ensino religioso.

representativas dos professores, utilizando-o como um referencial, a fim de elaborar o seu próprio.

De fato, a preocupação em preservar a autonomia dos entes federativos está bastante presente, tanto nos documentos institucionais⁹⁰ consultados quanto nas falas dos entrevistados. Um fato ilustrativo é que o documento para o ensino fundamental foi denominado de Parâmetros, o de ensino infantil, o das escolas indígenas, o da formação de professores foram chamados de “Referencial” e do EJA “Proposta curricular”. Embora com diferentes títulos, todos têm o mesmo objetivo e, segundo os elaboradores, a distinção foi fruto de uma intensa e gradativa discussão para a elaboração de um material que indicasse algo não-obrigatório, não imposto pelo MEC e que não fosse apenas “conteúdo mínimo”. Conforme relatou Neide Nogueira⁹¹:

Nós tínhamos que respeitar as diferenças de cada secretaria de educação, de cada sistema estadual e municipal de educação. Então resolvemos que o Ministério, enquanto seu papel de coordenador, iria fazer um currículo não obrigatório, um referencial de qualidade. Os sistemas poderiam aderir totalmente ou em parte, poderiam decidir o que fazer. Mas nós iríamos alavancar a questão da qualidade. [...] Nós não podemos chamar os Parâmetros de conteúdos mínimos. Daí, então, não podemos dizer que ele é obrigatório. Não é apenas um conteúdo mínimo, é mais do que isso, é uma proposta ampla que se considera o necessário, mas não deve ser chamado de mínimo. Aliás, eu pessoalmente, acho que não se deve trabalhar com conteúdos mínimos, se não você joga em um nível muito menor do que poderia ser. A gente tem de trabalhar, pelo contrário, apontando o horizonte para onde se quer ir, para que vá ao máximo.

Por mais que o MEC enfatize nos seus discursos que não se trata de um documento obrigatório, o governo central dispõe de inúmeros recursos para que os sistemas de ensino sigam as orientações contidas no PCN ou ao menos o leiam para ser tomado como uma referencial. Este tema será retomado mais a diante, quando discutiremos as adesões aos programas de formação de professores.

A elaboração do PCN está assegurada na LDB, que em seu artigo 26 estabelece que os currículos do ensino fundamental e médio devem “ter uma base nacional comum, a ser complementada em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte

⁹⁰ Por exemplo, no documento oficial encontra-se: “O estabelecimento de parâmetros e não de um currículo nacional deve-se à necessidade de respeitar a autonomia das diferentes instâncias de governo. Seu caráter não obrigatório tem em vista, ao mesmo tempo, estabelecer uma política de ensino para o país e, também, favorecer as reestruturações de propostas educacionais, que preservem as especificidades locais. Para que tal intento seja atingido, é necessária uma ação cooperativa entre governo federal, estadual e municipal” (MEC/SEF, 1996).

⁹¹ Entrevista concedida à autora em 25.02.2005.

diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade [...]” (BRASIL, 1996). A SEF assim justifica a necessidade de elaboração do PCN:

A importância da definição dos PCNs para um país como o Brasil, marcado por uma desigualdade social e cultural, além de dimensões territoriais enormes, reside fundamentalmente na urgência de se reconhecer o princípio de equidade no interior da sociedade. [...] O que é comum a todos, no ensino fundamental, deve se expressar no desenvolvimento de capacidades que assegurem uma formação digna para todo cidadão brasileiro. Tais capacidades estão explicitadas nos PCNs, de tal forma que estes possam se constituir em uma referência para os investimentos do Estado, buscando minimizar as diferenças de oportunidades educacionais (MEC/SEF, 1996, p.11).

Portanto, em um sistema federativo extremamente desigual, tanto em termos econômico-financeiros, quanto na disponibilidade local de recursos humanos capacitados, a iniciativa do MEC revela o desempenho do seu papel de coordenação, a fim de se estabelecer uma unidade nacional no que se refere ao conteúdo pedagógico. Significa também apoiar tecnicamente os sistemas de ensino, funções estas estabelecidas pela Constituição de 1988 e também pela LDB/96.

Além dos objetivos gerais do ensino fundamental e das áreas relativas a ela, os PCNs trazem conteúdos referentes a procedimentos, atitudes e valores, bem como orientações metodológicas e critérios de avaliação da aprendizagem. Os PCNs apresentam princípios gerais para a educação e sua tradução operacional. Incluem fundamentos sobre a função da escola, o processo de ensino aprendizagem, experiência pedagógica e áreas de conhecimento, explicitando, em linhas gerais “o que”, “quando” e “como” ensinar e avaliar.

No âmbito das ações do MEC, o PCN foi um instrumento essencial para a articulação e integração dos programas e atividades elaboradas, tais como TV-Escola, Proformação, avaliação do livro didático e a avaliação dos alunos, por meio do SAEB. Conforme Pedro Paulo Poppovic,⁹² Secretário da Educação à Distância enfatizou: “o PCN era a bíblia, seguíamos religiosamente”.

Em síntese, a LDB/96, o Fundef, o sistema de informações e a elaboração dos PCNs marcaram as ações desenvolvidas pelo MEC no ensino fundamental no primeiro mandato do governo FHC. Na proposta elaborada pelo governo para sua reeleição “Avança Brasil- mais quatro anos de desenvolvimento para todos” há a ênfase na formação e no aperfeiçoamento dos professores. Este será o objeto de análise do próximo capítulo.

⁹² Entrevista concedida à autora em 24.03.2005.

V. PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM EXERCÍCIO

Neste capítulo abordaremos a forma de atuação do MEC no campo da formação continuada de professores e também no desempenho do seu papel como propositor, indutor, articulador e equalizador.

No estudo, consideramos o duplo desafio que a esfera central enfrenta: i) respeitar as autonomias dos sistemas municipais e estaduais dentro do sistema federativo brasileiro, e ii) implementar políticas em larga escala, que cheguem também aos lugares mais isolados e afastados dos centros de produção de conhecimento, o que requer flexibilidade para considerar as singularidades que compõem a realidade brasileira.

Conforme explicado na parte introdutória, os programas que serão analisados são: 1) Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado: Parâmetros em Ação - (PCN em Ação), sob responsabilidade da Secretaria de Educação Fundamental – SEF/MEC; e 2) Proformação, coordenado pela Secretaria de Educação a Distância – SEED/MEC. O primeiro corresponde a um programa inserido na política de formação continuada, enquanto o segundo é um curso de formação inicial para professores em exercício, isto é, visa certificar o professor leigo na sua formação mínima exigida pela lei.

Esta parte da dissertação foi elaborada baseada em entrevistas com os principais gestores da SEF e da SEED, bem como os coordenadores e técnicos dos programas. Também recorri amplamente aos documentos publicados pelo MEC, tais como relatórios de gestão, balanço de governo, resultado de políticas entre outros. Cabe mencionar que ambos os programas foram, a pedido do MEC, objeto de avaliação externa, e os resultados já estão disponíveis em forma de publicações: Parâmetros em Ação: Análise e Perspectivas (MEC/SEF, 2002d) e Proformação: Avaliação Externa (MEC/SEED, 2003).

Por fim, o PCN em Ação não mais faz parte do programa do novo governo que chegou ao Palácio do Planalto em 2003, enquanto o Proformação continua e tem a previsão de finalização em fins de 2007, ano em que o governo espera ter conseguido eliminar os professores leigos das estatísticas nacionais.

1. Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado - Parâmetros em Ação (1999-2002)

a. Formulação

A despeito dos programas de formação continuada terem se concretizado apenas na segunda gestão do governo FHC, como mencionado anteriormente, os gestores da Secretaria de Educação Fundamental já previam a necessidade de elaborar políticas de formação de professores antes mesmo do início do primeiro governo. É possível constatar esta preocupação no documento de planejamento “Programa de Elaboração e Implantação Curricular”, divulgado em janeiro de 1995 (MEC/SEF, 1995a), que especifica: “Para a operacionalização do currículo é necessário que os professores tenham uma formação que lhes permita avançar, ordenar e implementar sua prática em sala de aula”.

Considerando tal ótica, há uma lógica na seqüência das ações desencadeadas pela SEF, pois, sem a reforma curricular que estabelecesse o quê, como e para quê ensinar aos alunos brasileiros, não seria possível pensar em um programa de formação de professores. Assim, uma vez estabelecidos os PCNs, foram iniciados o planejamento e a formulação do Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado, mais conhecido como PCN em Ação. Esta seqüência também é confirmada por Neide Nogueira, que fez parte da equipe de elaboração do PCN e, posteriormente, desempenhou a função de coordenadora nacional do PCN em Ação: “Quando encaminhamos a primeira versão dos Parâmetros aos pareceristas, a única unanimidade entre eles foi a necessidade de investir na formação de professores. Tudo isso confirmava o que havíamos pensado”⁹³.

Apesar desta constatação, as estratégias a serem adotadas e o desenho do Programa ainda não estavam definidos à época. Por outro lado, na ocasião do lançamento oficial dos primeiros PCNs, em outubro de 1997, surgiram, quase que imediatamente, várias demandas das Secretarias de Educação dos governos subnacionais para que o MEC as ajudassem a colocá-los em prática, isto é, capacitar o professor para compreender e usar o documento.

Dessa forma, um dos dilemas estava sendo superado: o da intervenção federal em um assunto de competência dos governos subnacionais. Ao mesmo tempo, o MEC colocava em prática o que a LDB/96 há tempos já expressava: atuar em regime de colaboração com as outras esferas. E também começava a testar sua capacidade de coordenar os atores espalhados

⁹³ Entrevista concedida à autora em 25.02.2005.

pelo país. A reação do mercado ao lançamento do PCN foi instantânea, conforme relatou a então Secretária da SEF “surgiram imediatamente 50 mil assessorias vendendo seus serviços para as prefeituras, que tinham o dinheiro pois já tinha sido implantado o Fundef”⁹⁴. Esta rápida movimentação também mostra que, de certa forma, a iniciativa privada duvidava da capacidade de execução do governo.

Os dirigentes do MEC concordavam também que a implementação das propostas curriculares seria mais eficaz se acontecesse a partir da divulgação e discussão com os professores, em um contexto de formação, e não apenas pela utilização desses documentos pelas equipes das Secretarias de Educação na elaboração de seus currículos.

Para dar vazão a este cenário, na segunda gestão (1999-2002) do governo FHC, a prioridade da SEF passou da formulação dos PCNs para a implementação das propostas junto às redes de ensino.

Era preciso, então, elaborar um programa de implementação, mas os gestores depararam com a mesma questão que surgira à época da formulação do PCN: como o MEC poderia atuar em um sistema federativo, em contexto de crescente autonomia das formas de gestão da educação (MEC/SEF, 2002d). O MEC estava à frente do desafio de implementar uma política de formação de educadores e, para tanto, precisava mobilizar os diferentes sistemas de ensino.

Mais do que isso, segundo o mesmo documento, o governo central tinha a expectativa de que os governos subnacionais desenvolvessem uma capacidade própria de gestão da política de formação continuada de professores, passando o MEC a desempenhar um papel de indutor e apoiador das políticas.

Induzir uma política de formação significava quebrar a tradição do que acontecia nos cursos de capacitação de professores. Essa modalidade era tradicionalmente oferecida nos formatos de cursos rápidos e pontuais, como palestras e workshops, ministrados em geral por consultores que não faziam parte do quadro das secretarias locais de educação, além de ocorrerem ocasionalmente e, em geral, no início do ano letivo. Como lembra bem a ex-Secretária da SEF “muitas vezes eram pesquisadores de universidades que vinham falar de história da educação, filosofia, psicologia, sociologia da educação, bem distantes da realidade da prática do professor”⁹⁵. Para ela, as propostas contidas no PCN apontavam para a necessidade de rever os conceitos do papel do professor em sala de aula, como um profissional intelectual reflexivo e não mais o de mero transmissor de conhecimentos.

⁹⁴ Entrevista concedida em 18.10.2004.

⁹⁵ Entrevista concedida em 18.10.2004.

Esta posição do MEC/SEF está claramente explicitada da seguinte forma:

Ainda que a formação profissional dos educadores aconteça em diferentes espaços tais como cursos, palestras, eventos culturais e outros, se não existir um espaço de trabalho na escola, para o qual todas as experiências formativas devem se voltar, não se garante que a atuação do professor em sala de aula se transforme e avance. Assim, as práticas formativas precisam subsidiar a transformação da atuação dos professores, o que implica necessariamente desenvolver um olhar sistemático sobre seu próprio trabalho e uma atuação reflexiva constante (MEC/SEF, 2002d, p.14).

O nome oficial do Programa também foi discutido, pois era necessário que transmitisse uma idéia para além dos cursos de capacitação: a de um programa de formação, que ocorresse periodicamente para discutir os problemas da sala de aula, ou seja, basicamente questões de didática.

Considerando os aspectos acima mencionados, foi lançado, em junho de 1999, pela Secretaria do Ensino Fundamental do MEC o Programa de Desenvolvimento Continuado e Valorização do Professor - Parâmetros em Ação (PCN em Ação).

O objetivo geral do PCN em Ação foi impulsionar a criação de políticas de desenvolvimento profissional permanente nos sistemas públicos de ensino e incentivar uma revisão sobre as concepções de formação praticadas no país. Foram especificados também dez objetivos norteadores de suas ações, apresentadas no apêndice A deste trabalho.

Inicialmente, o PCN em Ação englobava apenas as modalidades de Ensino Infantil, Educação Fundamental e Educação de Jovens e Adultos. Ao longo de sua implementação, o Programa foi se ampliando, surgindo as modalidades: PCN Meio Ambiente; Educação Escolar Indígena; Ética e Cidadania no Convívio Escolar e Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA)⁹⁶.

Devido ao escopo desta dissertação compreender o estudo das ações do Ministério para o ensino fundamental regular, passa-se a apresentar e discutir apenas o PCN em Ação do Ensino Fundamental. Contudo, a análise incluirá também o PROFA, por ser este tema essencial para este nível de ensino e ter atingido um universo maior de professores do que os demais programas. Ademais, todos os programas acima citados seguem o mesmo desenho

⁹⁶ Houve, também, um projeto piloto denominado PCN com Arte, desenvolvido nos municípios de Belém, Salvador e Aracaju. No entanto, as ações constam apenas no Relatório de Gestão do ano de 2000 da SEF/MEC, sendo este um projeto que não teve continuidade.

padrão, diferindo apenas quanto à temática trabalhada e o número total de adesões dos sistemas de ensino.

Antes de iniciar a implementação do PCN em Ação, o MEC elaborou uma série de publicações contendo orientações e atividades a serem realizadas por diferentes públicos-alvos do Programa: coordenadores gerais, coordenadores de grupo e professores. Para a produção deste material, foi convocada a mesma equipe que participou da elaboração dos PCNs e que tinham ampla experiência na docência.

b. Implementação

A implementação do PCN em Ação foi dividida em duas etapas: a Fase 1, que corresponde à apresentação e possível adesão ao Programa pelos sistemas de ensino e também à preparação dos coordenadores gerais. A Fase 2 trata especificamente da implantação e desenvolvimento, com a criação efetiva de grupos de estudo de professores nos estados, municípios ou escolas.

b.1) Fase 1: a sensibilização e as contrapartidas

A participação no PCN em Ação ocorria após a adesão voluntária das Secretarias, tanto Estaduais quanto Municipais, o que conferia um caráter não obrigatório e não impositivo, eliminando as chances de contestação por parte dos governos subnacionais. Os municípios eram orientados a se auto-organizarem em pólos, ou seja, a se agruparem por proximidade geográfica e política. Também foram orientados a indicarem um coordenador-geral local, para que as equipes do MEC pudessem agendar as visitas desta fase. Este encontro tinha a duração de quatro dias. Era o momento de os Secretários de Educação, os gestores locais e os professores conhecerem a natureza do Programa, bem como as contrapartidas e as responsabilidades que ambas as partes assumiriam. A equipe do MEC capacitou os coordenadores gerais, assessorou os técnicos das Secretarias na elaboração do plano de trabalho para o desenvolvimento do PCN em Ação e orientou-os na preparação do termo de cooperação técnica (Termo de Adesão) a ser efetivado entre SEF/MEC e cada Secretaria. Neste documento são determinadas as responsabilidades a serem assumidas pelas partes, resumidas a seguir:

- 1) À SEF/MEC coube a responsabilidade de selecionar e contratar profissionais experientes na área de formação de professores em cada estado. Estes especialistas formaram

a Rede Nacional de Formadores (RNF) e atuaram nos pólos. Além disso, ao governo central coube a tarefa de elaborar os materiais de estudo, produzir vídeos, formar coordenadores gerais e realizar assessoria e acompanhamento.

2) As Secretarias tiveram, por contraparte, as seguintes responsabilidades: elaborar o Plano de Trabalho com o estabelecimento do cronograma de ações, garantir as condições materiais e a infra-estrutura, tais como o preparo do local para os encontros, reproduzir e distribuir o material, organizar grupos de estudo e indicar coordenadores que tivessem disponibilidade de tempo para dedicação ao Programa e realizar o acompanhamento e avaliação das ações.

Em entrevista, a ex-Coordenadora Nacional, Neide Nogueira⁹⁷, enfatizou que era fundamental os atores locais percebessem a importância do seu papel no êxito do Programa. As plenárias realizadas nos encontros da Fase 1 consistiam na apresentação dos materiais e equipe do Programa; na capacitação dos coordenadores para iniciar o trabalho com os professores e demais profissionais da educação. Essas atividades eram coordenadas pelos representantes da SEF, mas no último dia, quando era realizada a plenária final, o encontro era assumido pelos professores e coordenadores locais que muitas vezes apontavam os limites locais e reivindicavam condições adequadas para a execução do Programa. Então, o Secretário Estadual ou Municipal era chamado para se posicionar, tomar decisões e atender às solicitações:

(...) No final, a gente escutava: “não posso, no meu município não tem nenhuma televisão, etc”. Então recolhíamos todas essas questões e apresentávamos para o Secretário local. Na plenária final, os coordenadores colocavam essas reivindicações e os Secretários tinham que responder, se comprometendo com o Programa. Muitas vezes, tinham questões que eles não podiam responder na hora, a discussão continuava. Mas já iam construindo o caminho para que pudesse acontecer⁹⁸.

Uma das dificuldades freqüentemente relatadas pela equipe do MEC se refere à novidade que o formato do curso representava para os secretários, equipes das secretarias locais e os próprios professores (MEC/SEF, 2002d). Muitos não compreendiam que seriam

⁹⁷ Entrevista concedida em 25.02.2005

⁹⁸ Neide Nogueira, entrevista concedida em 25.02.2005

necessárias mais de 150 horas⁹⁹ para desenvolver o PCN em Ação em seus sistemas de ensino. Pelo fato de suas experiências anteriores serem geralmente de transmissão de informação e sua reprodução e multiplicação, houve a necessidade de um empenho maior por parte do MEC em investir nas reuniões preparatórias com Secretários, antes da Fase 1, para explicar a real intenção do PCN em Ação.

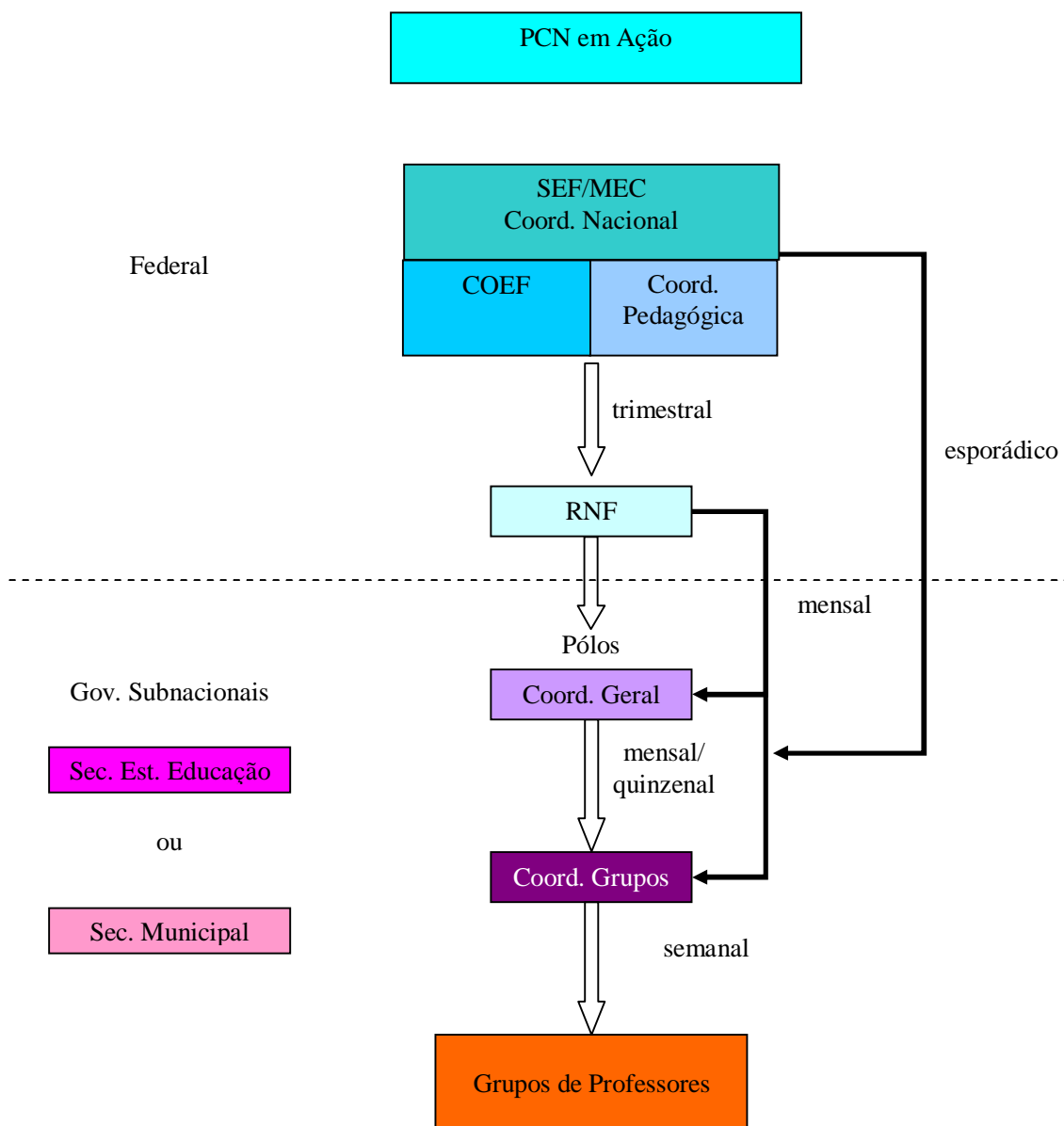
A concretização desta fase mobilizou, além da equipe da SEF/MEC e da equipe de Coordenação Pedagógica Nacional, a Rede Nacional de Formadores e mais 36 profissionais formadores que haviam trabalhado na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais na gestão anterior.

b.2) FASE 2 e sua operacionalização: Atores, espaços de formação e mecanismo de acompanhamento.

A segunda etapa se iniciava quando os grupos de estudo de professores começavam a se reunir sistematicamente para desenvolver os módulos de atividades presentes no material elaborado pela equipe do SEF/MEC.

O PCN em Ação funciona numa articulação em rede, com diferentes sujeitos atuando em diferentes âmbitos. O gráfico abaixo ilustra a dinâmica do relacionamento intergovernamental, representado pelos profissionais das respectivas esferas de governo e a descrição da função de cada um para compreendermos de que forma ocorreu a coordenação do trabalho e a gestão nacional:

⁹⁹ O material didático distribuído pelo MEC foi planejado para ser desenvolvido em 12 módulos de 156 horas totais para as primeiras séries e 10 módulos de 160 horas totais para as séries finais do E.F. Além disso, em ambos segmentos, inclui mais 32 horas do módulo de alfabetização. Segundo a Coordenação Nacional, esse tempo variou bastante de acordo com as condições do grupo que o desenvolveu.



Esquema 4 – Estrutura do PCN em Ação

Elaboração da autora.

- Coordenação Nacional: é constituída pela Coordenação Institucional e pela Coordenação Pedagógica. Da primeira fez parte a equipe do Departamento de Política da Educação Fundamental (DPE) da SEF, composto por diversas coordenações, um para cada modalidade. No ensino fundamental, foi representado pela Coordenação de Educação Fundamental (COEF). Coube a ela o trabalho de institucionalização dos Parâmetros em Ação, ou seja: formalização das relações institucionais de parcerias com as Secretarias de Educação, estabelecimento de diretrizes administrativas, apoio logístico e sistematização de dados. Quanto à Coordenação Pedagógica Nacional (CPN), foi constituída por profissionais que

participaram da elaboração dos PCNs e dos Referenciais Nacionais para Formação de Professores. O trabalho era coordenado a partir de São Paulo, no escritório de representação do MEC (REMEC-SP). Esta equipe central, formado por 9 especialistas, era responsável por manter a comunicação entre todos os atores do Programa, definir as orientações baseadas nas concepções dos Parâmetros e Referenciais Curriculares, produzir textos de apoio e roteiros para elaboração de relatórios, além do acompanhamento presencial das ações da Rede Nacional de Formadores nos estados.

- Rede Nacional de Formadores (RNF): Profissionais com experiência em formação de professores, oriundos de cada Estado que aderiu ao Programa. Foram contratados pelo MEC como consultores, via convênio PNUD, e tinham a função de atuar na formação e assessoria dos coordenadores gerais e de grupo. A estrutura da Rede foi organizada para atender à especificidade da demanda local, isto é, o número de assessores por estado variou segundo sua demanda, extensão geográfica e dificuldade de acesso. No total, foram contratados 120 formadores responsáveis apenas pelo ensino fundamental, além dos especialistas de educação de jovens e adultos e educação infantil.

- Coordenadores Gerais: Profissionais indicados e contratados pela Secretaria (estadual ou municipal) que aderiu ao Programa, e que foram responsáveis tanto pela área administrativa-financeira, quanto pedagógica das ações de formação. Tinha a função de garantir as condições materiais e institucionais necessárias ao desenvolvimento do Programa, assim como organizar e coordenar a operacionalização dos grupos de estudo. Deveriam também orientar os encontros em que os coordenadores de grupo estudavam as propostas contidas em cada módulo. O MEC sugeria que houvesse um coordenador geral para acompanhar o trabalho de 16 a 20 grupos.

- Coordenadores de Grupo: Profissionais também selecionados e contratados pela Secretaria local e que foram responsáveis pela organização e coordenação dos trabalhos nos grupos de estudo dos professores. Assumiram o papel de formador dos professores.

- Professores: por fim, o último nível do público alvo e beneficiário do Programa.

Os espaços de formação aconteceram em diferentes níveis e periodicidade:

1) Nível nacional

Reuniões Nacionais: realizadas trimestralmente e em Brasília, das quais participam toda a equipe da RNF e as Coordenações. É um espaço para socializar experiências e aprofundar questões surgidas no desenvolvimento do Programa.

2) Nível estadual

Reunião da equipe estadual da RNF: Cada integrante da RNF atende a um determinado número de pólos dentro de cada Estado. A equipe se reúne mensalmente para analisar e avaliar o trabalho desenvolvido no período, trocar experiências e planejar em conjunto o trabalho nos diferentes pólos.

3) Nível local

Reuniões de Pólo: os coordenadores gerais e de grupo dos municípios reúnem-se mensalmente, durante dois dias, em uma das cidades do pólo para troca de experiências e receber a assessoria profissional da RNF responsável pelo seu acompanhamento. Foi também um momento chave do Programa: “o fato de os pólos contarem com a visita sistemática de um formador do MEC permitiu um acompanhamento de perto e contínuo dos trabalhos realizados” (MEC/SEF, 2002d)¹⁰⁰.

Grupos de coordenadores: Os coordenadores gerais e de grupo de cada município foram orientados a manter um grupo permanente para o estudo dos módulos e preparação das pautas que desenvolveriam com os professores. A Coordenação Nacional considera essencial a existência desse espaço, pois indica a viabilização do desenvolvimento da autonomia por parte dos coordenadores e também representa um investimento da secretaria local na formação de quadros, o que possibilitaria manter uma política de formação permanente (MEC/SEF, 2002d).

Grupos de estudo de professores: espaço no qual o Programa atingiu sua finalidade. Cada grupo reuniu-se semanal ou quinzenalmente, sob a orientação de coordenadores de grupo. Os professores foram incentivados a discutir sobre sua prática e a refletir sobre suas ações, sempre pautadas nos referenciais teóricos propostos nos Parâmetros.

Além desses espaços pré-determinados e sistemáticos, a Coordenação Nacional promoveu também encontros mais amplos: Encontros Regionais, com participação de Estados geograficamente próximos (2000); Congresso Nacional do Programa Parâmetros em Ação (2001); e Encontros Estaduais (2002).

O principal mecanismo de acompanhamento da equipe do MEC para verificar e assessorar o andamento do PCN em Ação era por meio das reuniões mensais de pólo, com a presença do representante da RNF.

¹⁰⁰ A RNF atua nos pólos desenvolvendo trabalho formativo com estudo dos módulos, discussão da concepção e das metodologias de formação e apoio à organização das ações do Programa.

Os canais de comunicação e orientação entre a Coordenação, a RNF e os coordenadores ocorriam de diversas maneiras, e os meios utilizados foram das mais variadas formas, como documentos escritos, telefone, internet e correio convencional. Foram instituídos relatórios reflexivos, planilhas para registrar dados quantitativos e agendas de trabalho. Há também os textos orientadores, que são materiais produzidos pela Coordenação Nacional ao longo do desenvolvimento do Programa, respondendo às questões que foram emergindo no processo do trabalho¹⁰¹. Além disso, houve a produção dos mais variados relatórios¹⁰².

c. Descrição do PROFA

Enquanto o PCN em Ação foi se desenvolvendo, várias necessidades relativas à formação profissional de professores foram diagnosticadas. Dentre elas, destaca-se a didática necessária para a alfabetização. A presença da equipe do MEC no “território” de atuação concreta permitiu constatar a dificuldade do professor em alfabetizar uma criança.

Os dados do censo educacional também indicavam que o maior “gargalo” da repetência estava nas séries iniciais do ensino fundamental,¹⁰³ e, então, os gestores do MEC/SEF decidiram elaborar um programa específico sobre este tema.

Apesar dos módulos do PCN em Ação já incluírem desde o seu início 32 horas de alfabetização, verificou-se que este tempo não era suficiente. Assim surgiu em 2000 o PROFA, um curso que totaliza 180 horas.

O PROFA pode ser considerado um fruto da flexibilidade do MEC em redirecionar suas ações, adaptando seus programas de acordo com as constatações na formação dos professores e também de suas necessidades.

d. O alcance das ações

No final da gestão, em 2002, o MEC realizou um balanço do universo atingido. Apresentam-se abaixo os números que o PCN em Ação do Ensino Fundamental atingiu:

¹⁰¹ São alguns exemplos: desenvolvimento da competência da escrita e da leitura, o trabalho em equipe, análise das seqüências didáticas, orientações para a produção de relatórios.

¹⁰² Relatórios de avaliação e planejamento, informativos dos estados, orientações para reuniões com Secretários, orientações para a realização de encontros estaduais, devolutivas de relatórios dos estados, entre outros.

¹⁰³ A taxa de aprovação dos alunos brasileiros no primeiro ano de sua vida escolar era de 53% no ano de 1995. Esta taxa variou muito pouco desde 1956, ano do início da disponibilidade das estatísticas. (MEC/SEF, 2002e).

Tabela 5 – Situação do Programa Parâmetros em Ação, na modalidade Ensino Fundamental, em novembro de 2002.

UF	Total de municípios no Estado	Municípios que aderiram		Pólos	RNF	Coord. Gerais	Coord. Grupo	Grupos	Professores
		n.	%						
AC	22	20	91%	9	3	9	157	172	4.244
PA	143	86	60%	15	4	98	808	724	20.242
RO	52	52	100%	15	6	134	791	697	11.068
RR	15	14	93%	2	2	14	159	164	2.278
TO	139	138	99%	11	2	138	466	466	12.107
AL	102	89	87%	12	7	124	498	504	13.225
BA	420	233	55%	19	12	311	1.406	1.560	22.506
MA	217	163	75%	16	8	192	885	772	23.559
PE	185	155	84%	12	5	189	724	809	20.672
PI	223	160	72%	16	6	93	293	292	7.011
PB	224	199	89%	11	6	194	520	440	12.385
RN	170	155	91%	16	6	239	953	931	22.922
DF	1	1	100%	1	1	63	383	383	4.304
GO	248	148	60%	28	6	52	533	557	12.671
MS	77	74	96%	14	6	73	345	271	4.800
MT	142	115	81%	13	5	135	783	605	12.544
ES	78	78	100%	11	2	82	326	370	8.068
MG	853	133	16%	11	6	143	426	406	10.427
RJ	92	88	96%	11	6	105	606	471	14.803
SP	645	359	56%	30	12	499	1.085	1.136	25.733
PR	399	227	57%	16	4	250	664	647	18.466
RS	497	136	27%	10	2	134	515	493	8.805
SC	293	243	83%	13	3	249	488	461	12.829
TOTAL	5.237	3.066	59%	312	120	3.520	13.814	13.331	305.669

* Em várias Secretarias Municipais de Educação e regionais de Secretaria Estadual de Educação os coordenadores gerais se organizam por níveis e modalidade. Em alguns casos de municípios de menor porte, a função de coordenação geral é compartilhada.

Fonte: MEC/SEF, (2002d).

Observamos pela tabela acima que o PCN em Ação atingiu 22 estados e o Distrito Federal, num total de 3.066 municípios, beneficiando 305.669 professores que atuam apenas na modalidade Ensino Fundamental. Se considerarmos também as modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Infantil (EI) inclui-se nesta lista mais três estados: Ceará, Sergipe e Amazonas¹⁰⁴ e um total de 3.280 municípios brasileiros, o que corresponde a cerca de 60% dos municípios existentes.

¹⁰⁴ O Estado de Amazonas, bem como algum de seus municípios aderiram também ao PCN indígena.

Em alguns estados, todos os municípios aderiram ao PCN em Ação, casos do Espírito Santo e Rondônia. Em outro, a adesão foi quase total, como em Tocantins e Roraima, onde apenas um município de cada estado não aderiu, ou no Acre, onde dois municípios ficaram de fora.

No caso do PROFA, aderiram 21 estados brasileiros, e 1.473 municípios. O trabalho envolveu 60 profissionais de RNF que formaram 1231 coordenadores gerais e 3.183 coordenadores de grupo, o que beneficiou 89.007 professores (MEC/SEF, 2002b).

Os documentos do MEC não disponibilizam a informação de adesão por redes de ensino, isto é, não é possível verificar quantas Secretarias Estaduais aderiram, apenas que são os que pertencem às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Há a informação de que, dos professores participantes do PCN em Ação, 78% mantém vínculo profissional com a rede municipal e 22% são profissionais rede estadual (MEC/SEF, 2002d).

Para atingir estes números, o MEC adotou diferentes estratégias de implementação. Tendo em mente a questão federativa da autonomia dos municípios e da atuação do MEC como ente coordenador, tentaremos discutir essas estratégias e compreender o universo atingido.

d.1. Focalização x universalização

Segundo o Relatório de Gestão do MEC/SEF de janeiro de 2000, a SEF apresentou o Programa primeiro a 11 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, seguindo os indicadores educacionais disponibilizados pelo INEP que revelavam as menores taxas de desempenho na região.

Esta informação é confirmada pela ex-Secretária do Ensino Fundamental Iara Prado¹⁰⁵:

Nós focalizamos nas regiões mais pobres [Norte, Nordeste e Centro-Oeste] porque essa era a função do MEC, a função de equidade. Então, nessas regiões, tivemos uma relação estritamente forte, fortíssima. Com as regiões do sul e sudeste tínhamos uma relação diferenciada, pois eles tinham um quadro de especialistas muito melhor preparados. Eles recebiam o material e tinham condições de tocar. Coisa que não acontecia no Nordeste, então tivemos que estar muito mais presentes, pois isso fazia muita diferença.

Esta focalização, aliado à adesão, permitiu que as Secretarias Estaduais da Paraíba e Acre fossem os primeiros a serem atendidos. Contudo, apesar de a estratégia inicial do MEC

¹⁰⁵ Idem.

ter se baseado em índices educacionais, a massiva adesão das secretarias municipais ao PCN em Ação foi observada inclusive nos municípios do Estado de São Paulo, com a participação de 359 prefeituras (56% do total), representando o maior número de municípios dentre todos estados. Na época, os municípios paulistas aderiram também a um processo de municipalização desencadeado pelo governo do Estado de São Paulo, começando a assumir as séries iniciais do ensino fundamental. Vale destacar que o Estado de São Paulo elaborou um plano de ação¹⁰⁶ para o incentivo à descentralização que, com o advento do Fundef, foi intensificado. Contudo, não há registros que mostrem como o Estado coordenava ou mesmo articulava a formação de novos quadros de educadores, repassando sua larga experiência na área. Este vácuo deixado pela política estadual foi preenchido pela ação do governo central, com a intensa participação dos municípios paulistas.

Para a ex-Secretária do Ensino Fundamental Iara Prado¹⁰⁷, “O PCN em Ação foi feito basicamente para quem ficou mais desesperado e aderiu. [...]. Os que tinham um nível melhor de ensino não precisavam; quem não tinha, precisava.” Houve uma grande adesão por parte das Secretarias Estaduais e Municipais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos municípios das regiões sul e sudeste que iniciavam o processo de municipalização. Se lembrarmos que na ocasião da elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais houve um estudo dos currículos das melhores redes públicas de ensino (estado de São Paulo, estado de Minas Gerais e municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte) e neles se basearam para elaborar o novo documento, é compreensível que essas localidades não necessitaram do apoio do governo federal.

O Programa atingiu, em sua maioria, cidades com menos de 20.000 habitantes, atendendo às demandas das secretarias municipais de educação (MEC/SEF, 2002b). A abrangência da ação é percebida nos registros dos muitos depoimentos reunidos no livro “Brasil dos Professores” (MEC/SEF, 2002c). Há vários relatos da equipe da Coordenação, da RNF, dos Coordenadores gerais e de grupo, dos Secretários de Educação e também dos professores. Há, dentre eles, os que relatam a surpresa na ação do MEC. Destaca-se aqui o depoimento de uma coordenadora:

¹⁰⁶ O plano previa, segundo Neubauer Silva (1999), a assinatura de um convênio para o repasse de prédios, equipamentos e recursos humanos do Estado. Previa também a assistência técnica administrativa para a gestão da rede escolar, a estruturação do órgão municipal de educação, do Conselho Municipal de Educação, a elaboração do Plano Educacional municipal e regional, além de outros apoios.

¹⁰⁷ Entrevista concedida à autora em 18.10.2004.

No início, ninguém acreditava que o MEC fosse chegar todo mês, nos municípios mais distantes. Uma vez, uma empresa de consultoria em formação de professores foi vender seus serviços aos dirigentes de um pequeno município do sertão. Estes, disseram não precisar, pois tinham aderido ao Programa do MEC. A empresa argumentou e os fez acreditar que o Ministério jamais chegaria até lá. Só que, na semana seguinte, o Formador da Rede agendou a sua visita ao local e eles precisaram correr para cancelar o contrato de consultoria que “comeria” toda a verba que possuíam (MEC/SEF, 2002c, p.87).

Na opinião da ex-Coordenadora Nacional Neide Nogueira¹⁰⁸, o desenho do PCN em Ação é mais adequado para os sistemas municipais, pois estes são menores e possibilitam uma gestão mais próxima com os professores. No caso dos sistemas estaduais, por serem em geral grandes e com gestão centralizada, torna-se muito difícil dar autonomia ao núcleo, às diretorias de ensino e às escolas.

Mesmo assim, a adesão dos governos locais ao Programa foi muito além da expectativa do MEC. A equipe central levanta dois fatores que explicariam o sucesso da iniciativa: primeiro, o acompanhamento sistemático que o MEC fazia das secretarias que aderiram ao Programa. A estratégia de acompanhamento adotada pelos gestores possibilitou conhecer de perto a realidade com a qual se trabalhava e estabelecer uma relação de assessoria efetiva no desenvolvimento diário do Programa. Para a Coordenação Nacional, a atuação da RNF é considerada como fundamental na implantação e desenvolvimento do PCN em Ação. A sua existência possibilitou o atendimento à diversidade, concretizando a parceria entre a SEF/MEC e as Secretarias dos governos subnacionais. O papel da Rede, formada por profissionais experientes na área da didática, foi de apoio, de suporte ao trabalho assumido e desenvolvido pelas Secretarias de Educação.

O segundo fator levantado é a natureza da assessoria, focada em questões didático-pedagógicas, ligadas à atuação de professores na sala de aula, estratégias metodológicas, desenvolvimento de competências profissionais e as negociações de prioridades, ante as diversidades de cada local. Como bem recorda Neide Nogueira¹⁰⁹:

(...) o papel do MEC não costumava ser esse, de formar, de dialogar com as secretarias e com a equipe de educadores. Os documentos institucionais do MEC eram no começo encarado com descrédito pelos professores. Eram coisas burocráticas, coisas inexequíveis, coisas que nada tinham a ver com o trabalho real de sala de aula. (...). Isso ficou muito claro nos encontros, quando começamos a dialogar diretamente com o pessoal das secretarias. Depois de estabelecida a relação, elas acabavam contando que ficaram

¹⁰⁸ Entrevista concedida à autora em 25.02.2005.

¹⁰⁹ Idem.

surpresos com o tipo de ação que o Ministério estava fazendo. Eles esperavam pessoas mais formais e não um trabalho prático, concreto e real, nem o diálogo com pessoas que falavam do lugar da sala de aula. Acho que isso foi a grande diferença. Foi o que estabeleceu uma articulação muito forte e significativa entre o saber da sala de aula, de quem realmente tem experiência em sala de aula, o saber da academia e o saber de quem faz a gestão da política pública.

Isso é uma evidência de que a estratégia inicial adotada pela SEF foi adequada: a de trazer para equipe, desde a elaboração do PCN, apenas profissionais que tiveram experiência efetiva com a docência. Mesmo que isso tenha significado enfrentar oposições e críticas por parte da academia, o conhecimento e experiência destes profissionais vinham ao encontro das reais necessidades dos professores que atuam na sala de aula e dos sistemas de ensino.

d.2. Alianças estabelecidas

O PCN em Ação foi primeiro apresentado nas reuniões do CONSED. Em alguns estados houve articulação com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Ambas entidades são consideradas pelo MEC como importantes parceiros, não só na implementação do programa de formação, mas de todas as políticas voltadas aos ensino fundamental (MEC, 2002a).

Quanto ao relacionamento com as universidades, a equipe de Coordenação Nacional reconhece que o Programa não logrou alcançar um dos objetivos propostos. O PCN em Ação visava ampliar as parcerias entre as diferentes instâncias governamentais, incorporando diferentes instituições formadoras, sobretudo as universidades públicas, para assessorarem no trabalho de elaboração dos programas próprios das Secretarias de Educação. Os gestores dos governos centrais estavam cientes de que as articulações poderiam promover o fortalecimento das condições locais para a continuidade da política de desenvolvimento profissional dos professores. No entanto, apenas em alguns poucos locais isso foi possível¹¹⁰.

No caso específico do PCN em Ação, de acordo com o depoimento dos integrantes da equipe de Coordenação Nacional, obtido por meio de entrevistas, houve uma resistência por parte das universidades para estabelecerem uma parceria. Na pesquisa avaliativa realizada pelo MEC, os professores afirmaram que muitas instituições federais

¹¹⁰ Já o PROFA teve maior participação das universidades. No estado do Acre, por exemplo, a Universidade Federal estabeleceu parceria com a Secretaria Estadual e ofereceu para todos os professores da rede oportunidade de fazer o curso de Pedagogia. No curso, foi incluída a proposta do PROFA. Cita-se também a participação das universidades de Rondônia, Maranhão, Rio Grande do Norte e Paraíba e Rio de Janeiro.

fizeram críticas ao Programa, considerando-o um “pacote fechado” do MEC (MEC/SEF, 2002d, p.55). O documento ainda afirma que a principal razão para isso deveu-se ao fato de que, no mesmo período do desenvolvimento do Programa, as instituições de ensino superior público passavam por mudanças nas suas políticas, o que dificultou o estabelecimento de diálogo com qualquer iniciativa do MEC¹¹¹.

Por outro lado, o documento reconhece também que, ao mesmo tempo em que as universidades, com algumas exceções, estiveram pouco abertas para a parceria, também não houve iniciativas nem empenho por parte do SEF/MEC em estabelecer uma aproximação. Conforme foi relatado no capítulo IV, desde a elaboração do PCN o relacionamento entre o governo e a academia já não era o de colaboração. Talvez esta experiência negativa tenha desmotivado a equipe a tomar qualquer iniciativa.

d.3. Indução ao federalismo cooperativo

O desenho do PCN em Ação apresenta aspectos que induzem à cooperação tanto horizontal quanto vertical dos entes federativos que participaram do Programa.

A formação de pólos como instâncias aglutinadoras das ações foi um fator importante que induziu à cooperação horizontal, isto é, entre os municípios. O desenho do Programa, ao requisitar a formação de Pólos para iniciar o Programa possibilitou um direcionamento das ações dos governos locais para a formação de um federalismo cooperativo. Assim, observou-se a formação de uma rede de municípios que atua em uma determinada área, neste caso a educação, tal qual sugerida por Abrucio e Ferreira Costa (1999).

Para os gestores do governo central, esta ação tinha como finalidade promover a articulação entre os municípios participantes, possibilitando que o Programa chegasse também aos municípios menores, viabilizando a formação e acompanhamento dos coordenadores (MEC/SEF, 2002d).

A organização dos municípios em pólos permitiu ampliar a abrangência de atuação, fazendo com que, pela primeira vez, um órgão central pudesse estar, de fato, presente em todas as regiões deste país de dimensões continentais. Houve, pela primeira vez, iniciativas conjuntas de planejamento e execução de etapas do Programa em diferentes estados brasileiros. Municípios que nunca haviam atuado conjuntamente iniciaram o diálogo

¹¹¹Nesta mesma época, circulava pelo Conselho Nacional de Educação a proposta de criar os Institutos Normais Superiores de Educação, um novo modelo de curso destinado a formar professores do ensino fundamental, com ênfase curricular em didática. O CNE propunha também que os formados nos atuais cursos de Pedagogia das Faculdades de Educação não mais tivessem a certificação para atuarem em sala de aula. Esta proposta originou um grande movimento contra dos professores e alunos desses cursos, principalmente nas universidades públicas.

de cooperação. São ações que ilustram o papel desempenhado pelo MEC como indutor de política, mantendo a autonomia local.

Um das decorrências positivas desta estratégia do PCN em Ação foi a instituição de novos espaços de discussão e cooperação. O depoimento da integrante do RNF de Maranhão ilustra este fato:

O Maranhão instituiu recentemente o Fórum de Secretários e Universidades. A criação do Fórum nasce como decorrência do Programa, sinalizando autonomia para discutir a formação dos municípios participantes. O Fórum é interestadual, participando dele Piauí também e tem como objetivo discutir propostas de continuidade para uma política de formação profissional. (MEC/SEF, 2002d, p.51).

No entanto, a experiência cooperativa nem sempre ocorreu de modo harmonioso, como aponta o resultado da avaliação externa: 16,9% dos entrevistados apontaram dificuldades de articulação com os municípios em função de questões políticas ou falta de experiência em ações conjuntas. Dificuldades operacionais também foram levantadas, tais como a impossibilidade de compatibilizar agendas de reuniões, falta de empenho das secretarias, falta de material, contingenciamento de verbas, entre outros fatores (MEC/SEF, 2002d, p.38). Este quadro mostra que há ainda um longo caminho a ser percorrido para a atuação cooperativa dos entes federativos.

Por outro lado, a busca por uma colaboração vertical pode ser percebida, primeiramente, pela estratégia do MEC que, no desempenho do seu papel de coordenador de uma política pública em um país federativo, respeitou a autonomia dos entes subnacionais ao estabelecer a adesão voluntária ao Programa. Ou seja, tanto o governo estadual quanto municipal são livres para decidir se querem implantar o Programa dentro do seu sistema de ensino. E, como já foi colocado, houve flexibilidade e respeito às necessidades dos que aderiram à proposta. Assim, foi possível também verificar uma cooperação vertical envolvendo as três esferas governamentais, como no Ceará. Nesse estado, as classes do 1º ciclo foram todas municipalizadas e a Secretaria Estadual e as Secretarias Municipais firmaram um acordo pelo qual o Estado foi o responsável pelo acompanhamento e assessoria aos municípios. A falta de clareza nos documentos do MEC, entretanto, não permite avaliar o percentual de adesão das Secretarias Estaduais de Educação, conforme já mencionado. Muito menos comparar o grau de comprometimento daquelas que participaram. Esta é uma das lacunas que futuros relatórios do órgão poderiam superar, o que permitiria uma melhor auto-

avaliação, além de servir de memória do programa e fonte de dados para futuros pesquisadores.

A adesão ao Programa não significa que os governos subnacionais receberiam todos os benefícios “de graça”. O desenho do Programa requer contrapartidas e responsabilidades e o seu resultado depende do empenho de ambas as partes.¹¹² Ao congregiar esforços, forma-se um jogo cooperativo para a implementação de uma política de formação de professores.

d.4. Flexibilidade e o estímulo ao protagonismo dos governos subnacionais

A participação dos entes federativos no Programa, conforme já explicado, ocorreu somente após sua adesão voluntária e também da escolha do nível ou modalidade que queriam implantar na sua rede, considerando a necessidade local. Podemos citar, por exemplo, os municípios dos estados de Ceará, Sergipe e Amazonas que não implantaram os módulos do ensino fundamental, ou também o caso de Londrina, que foi o município pólo da região norte do Paraná e só implantou os módulos que se referiam aos temas transversais. O momento da adesão ao Programa também variou bastante.

Todos estes aspectos argumentam a favor da flexibilidade do programa elaborado pelo governo central, o que facilita o estabelecimento das parcerias com os demais entes federativos para a implantação do programa.

O Programa apresentou desenvolvimentos diferenciados em cada local, diferentes ritmos e detalhes na operacionalização. Isso tudo acarreta resultados diferenciados também, fato este que torna a avaliação nacional dos impactos do Programa uma missão bastante complexa, além de estar fora do escopo da dissertação.

Entretanto, a implantação de um programa de âmbito nacional também oferece oportunidades para “adaptações” que poderiam descaracterizar o programa. Como relata o documento de avaliação, apesar de a orientação para um encontro semanal dos professores,

¹¹² A despeito do “sucesso”, nem tudo ocorreu como o planejado. Houve problemas de logística na distribuição dos materiais, principalmente dos vídeos, sob responsabilidade do MEC. Até o primeiro semestre de 2001, quando o Programa já estava em pleno funcionamento, não estava disponível um conjunto de fitas para realizar as atividades indicadas nos módulos. A SEF justificou-se explicando que a expansão dos grupos de estudos nos núcleos de estudo foi muito veloz, ocasionando atrasos na remessa do material de uso dos coordenadores e dos professores. Além disso, argumenta que todos os programas de vídeo utilizados no PCN em Ação haviam sido veiculados no TV Escola, repassando a responsabilidade aos sistemas de ensino que deveriam ter arquivado os programas. Até o final da gestão, o MEC distribuiu 3.703 kits de fitas dos Parâmetros em Ação (MEC/SEF, 2002a). O acesso aos volumes dos Parâmetros e dos Referenciais também foram levantados pelos atores envolvidos como o principal obstáculo ao desenvolvimento do Programa. Esta constatação fez com que o MEC reimprimisse e redistribuísse mais 181.962 volumes do PCN até o final da gestão.

esta frequência foi respeitada por somente em 26% da amostra, sendo que 42% encontraram-se mensalmente.

Isto provavelmente ocorreu porque o papel do MEC era o de formar os coordenador-gerais e coordenadores de grupo dos pólos e estes, por seu turno, eram os responsáveis pela formação dos professores entre os municípios participantes, etapa sobre a qual o MEC já não tinha controle.

Na visão da Coordenação Nacional, esta realidade fez com que muitas situações formativas nos módulos ficassem incompletas e, em alguns casos, acabou por descaracterizar a formação continuada.

O Ministério da Educação levou até as secretarias locais um programa com diretrizes e orientações gerais definidas no nível central, elaborando um conjunto de materiais para o seu desenvolvimento. Na Fase 1, o MEC teve um papel fundamental, mas na Fase 2, quando o PCN em Ação acontece de fato, com o início dos grupos de estudo de professores, as secretarias deveriam assumir a sua realização. A partir deste momento, o PCN em Ação foi reconstruído, refletido, reorganizado e desenvolvido em conjunto com estados e municípios, com o acompanhamento e assessoria dos profissionais da RNF.

A partir desta dinâmica, os gestores do Programa pretendiam impulsionar o desenvolvimento de políticas locais (MEC/SEF, 2002d). A prática de trabalho coletivo foi o ponto de referência para a promoção de uma cultura de formação continuada. Para isso, optou-se pela formação de quadros da Secretaria de Educação local que atuassem como formador de professores.

Esta estratégia garantiria também uma possibilidade de continuidade da proposta do Programa ao fim do mandato do governo federal em 2002. Não há estudos que verificaram em que medida este objetivo do MEC foi alcançado, mas há indícios que em alguns lugares remotos do Brasil isso ocorre. Por exemplo, no banco de dados do ciclo de premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP¹¹³ constata-se a presença, ainda que pouca, de programas municipais do PCN em Ação e PROFA. Os impactos da política de formação do MEC nos municípios que aderiram ao Programa seria um tema de investigação para pesquisas futuras.

Por mais simples que possa parecer a contrapartida necessária das secretarias locais para implementar o PCN em Ação, a realidade mostrou que as dificuldades são muito maiores. Dispor de uma sala de aula vazia nas escolas que atendem de três a quatro turnos

¹¹³ <http://inovando.fgvsp.br>

diferentes em um só dia; disponibilizar equipamentos, material pedagógico, bibliografia, transporte para os professores freqüentarem reuniões de pólos; incorporar na jornada de trabalho do professor o tempo destinado ao seu desenvolvimento profissional são aspectos que muitos sistemas de ensino não conseguiam cumprir¹¹⁴. Como ilustra bem Nogueira¹¹⁵:

[...] juntar 30 professores para discutir é algo muito difícil de fazer na estrutura do sistema, que é muito rígida, muito hierarquizada, muito pautada por outras questões. O que orienta os sistemas de ensino é mais a questão organizacional, a lógica administrativa e não uma lógica pedagógica. O nosso grande sonho era que a administração fosse realizada em função das necessidades pedagógicas de alunos e professores.

Esses aspectos recaem sobre as políticas educacionais de cada estado ou município. Dessa forma, a equipe do MEC considera o envolvimento dos Secretários um fator determinante para o sucesso do Programa e também para a possibilidade de instituir uma política de formação de professores de longo prazo. Os dirigentes municipais foram atores centrais para garantir as condições institucionais e políticas para que o desenvolvimento profissional realmente tenha acontecido. Ao mesmo tempo, eles também foram apontados como os principais responsáveis por colocar impedimentos e obstáculos¹¹⁶.

A continuidade da formação poderia ser garantida se os sistemas de ensino dispusessem de mecanismos legais na sua estrutura, como a incorporação, na jornada de trabalho do professor, do tempo destinado ao seu desenvolvimento profissional, além de um sistema de incentivo que reconheça essas práticas permanentes para progressão.

A permanência de profissionais responsáveis pelas ações de formação nos quadros da Secretarias poderia romper com uma tradição na qual a formação profissional era feita a partir de ações isoladas, desenvolvidas por profissionais de fora dos sistemas locais e não pelas próprias equipes técnicas. A articulação das diversas ações de formação que ocorriam anteriormente, como palestras, cursos e oficinas também tem o potencial de fornecer subsídios para o estudo dos temas.

¹¹⁴ Além das precárias condições de infra-estruturas nas secretarias locais, outras dificuldades originárias no processo de comunicação com as equipes locais também foram apontadas pelos integrantes da RNF nos relatórios. A dinâmica do Programa implica em um domínio da tecnologia e hábito de se comunicar por escrito em mensagens curtas e objetivas, nem sempre apresentado pelas equipes locais. Do ponto de vista do MEC, as reais possibilidades dos municípios envolvidos em cumprir com certas expectativas foram superestimadas (MEC/SEF, 2002d).

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ De acordo com os dados da avaliação externa, 19,5% dos entrevistados levantou este fator como o principal problema para o desenvolvimento do PCN em Ação (MEC/SEF, 2002d).

Por fim, na tentativa de levantarmos algumas possíveis razões que explicariam a questão: “quem aderiu ao programa e por quê?”, arriscamos as seguintes proposições:

i) Aderiram as redes de ensino que precisavam. Infere-se, então, que estas redes não tinham uma política própria de formação de professores. Não ocorreu um caso de *preempted policy*, conforme a definição do Pierson (1995), apresentado no capítulo IV. Ou seja, embora os governos subnacionais sejam responsáveis por gerir seus sistemas de ensino, não havia, até então, uma política de formação de professores.

Esta constatação cabe, inclusive, para o Estado de São Paulo, que teve muitos municípios aderindo ao programa. Mais interessante ainda sabermos que o PROFA atualmente é desenvolvida na rede estadual de São Paulo¹¹⁷ que, na época não aderiu ao programa federal. Isso mostra que, mesmo os sistemas de ensino que “teoricamente” teriam capacidade de formular um programa próprio poderiam ter aderido à época.

ii) A qualidade do programa. Embora esta não tenha sido a questão investigada nesta pesquisa, há indícios de inovação na política de formação de professores, ao passar a se preocupar com a didática, questão que tradicionalmente não tem merecido atenção nos cursos rápidos de capacitação. Algumas pessoas poderiam argumentar que ao aderir, os entes subnacionais não sabiam se o programa é bom ou não. Mas, no caso do PCN em ação, o programa deriva do próprio PCN e auxilia na compreensão deste documento que foi disponibilizado nacionalmente no ano de 1997. Pode-se argüir que havia, ao mínimo, uma noção por parte das secretarias que o programa proposto pelo MEC vinha ao encontro de suas necessidades.

Passamos agora a examinar o Proformação, curso desenvolvido especificamente para professores leigos.

¹¹⁷ Rebatizada de Letra e Vida, o programa adota os mesmos materiais didáticos do PROFA e contratou a ex-coordenadora nacional do PROFA para coordenar a rede estadual.

2. Proformação (1999 – 2002)

a. Antecedentes

Conforme explicado no capítulo IV, a nova LDB/96 determinou que, para o exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental, é admitido como a formação mínima a habilitação em nível médio, na modalidade normal. No entanto, na prática, havia muitos docentes que não possuíam esta formação mínima e que são denominados leigos¹¹⁸. De acordo com o MEC/INEP (1999), que realizou em 1997 o primeiro Censo do Professor em âmbito nacional, o número total de leigos que atuavam nas séries iniciais do ensino fundamental do país era de 74.965¹¹⁹, isto é, 12,2% do número total de professores que atuavam neste nível. Mais desastroso ainda ao considerarmos que dentro deste número estão incluídos professores que sequer concluíram o ensino fundamental.

O desmembramento do total de leigos por região revela os seguintes números:

Tabela 6 – Professores leigos por região

Região	Professores Leigos	% sobre o total de professores
Nordeste	49.392	22,3
Norte	14.016	25,7
Sul	4.286	4,7
Centro-Oeste	3.669	9,4
Sudeste	3.602	1,7
Total Brasil	74.965	12,2

Fonte: MEC/INEP (1997)

Em valores absolutos, a região Nordeste é a que apresenta maior número de professores leigos, mais que o triplo da região Norte. Entretanto, ao considerarmos os valores percentuais, a região Norte pula para a dianteira, com um quarto, seguido de perto pela região Nordeste, com pouco mais de um quinto de professores leigos. Situação semelhante na ocorre

¹¹⁸ De acordo com a LDB/96 e a Resolução CNE n.03/97, são considerados leigos, para atuar no ensino fundamental, os professores que: i) tenham apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto; ii) lecionem para turmas de 1ª a 4ª série e não possuam ensino médio, modalidade normal (antigo magistério); iii) lecionem para turmas de 5ª a 8ª série sem que tenham concluído o ensino superior, em cursos de licenciatura específica. Para fins desta dissertação, delimitamos o termo leigo apenas para professores dos dois primeiros casos.

¹¹⁹ Excluímos deste número total os professores que atuavam em classes de alfabetização, pois os dados deste nível de ensino na época estão agregados aos números do ensino infantil.

região Sul que, embora apresente números absolutos maiores que os da região Centro-Oeste, quando consideramos os valores percentuais, a região salta para a terceira colocação, com o percentual de 9,4%; enquanto a Sul apresenta 4,7% e a Sudeste 1,7%.

Para atender a esta demanda de formação inicial dos professores foi criado, em 1999, o Programa de Formação de Professores em Exercício – Proformação. Trata-se de um curso de formação inicial para os professores que, sem formação específica, atuam na sala de aula lecionando nas quatro séries do ensino fundamental e em classes de alfabetização nas redes públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Corresponde a um curso de nível médio, com habilitação em Magistério. O Programa funciona na modalidade de educação à distância e utiliza materiais auto-instrucionais como livros e vídeos e um serviço de apoio à aprendizagem acompanhada pela equipe de professores formadores e por tutores.

Além de habilitar em Magistério os professores que atuam no exercício docente, o Programa tem como objetivos: i) Elevar o nível de conhecimento e competência profissional; ii) Contribuir para a melhoria do processo ensino-aprendizagem e do desempenho escolar dos alunos das redes públicas; iii) Valorizar o Magistério pelo resgate da profissionalização da função docente e melhoria da qualidade do ensino.

Associado ao diagnóstico do perfil de professores realizado pelo Censo Nacional, havia no Ministério recursos disponíveis a serem aplicados no ensino fundamental oriundos do empréstimo do Banco Mundial, por meio do Fundo de Fortalecimento da Escola - FUNDESCOLA¹²⁰.

Dessa forma, o Proformação foi elaborado com base nos recursos provenientes de empréstimos internacionais, que são repassados para a Secretaria de Educação a Distância – SEED – por meio de convênio com o FUNDESCOLA, e está sob gerência da Coordenação Nacional do Proformação - CNP. Embora os dados mostrassem que as regiões Sul e Sudeste também apresentavam números significativos que justificariam a implantação deste Programa, o acordo de empréstimo restringia a ação apenas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste¹²¹.

¹²⁰Programa do MEC que opera vários projetos financiados com os recursos do Banco Mundial. Conforme relata o ex-Ministro Paulo Renato (Souza, 2005), quando assumiu o Ministério “havia dois projetos de 800 milhões de dólares para investimento no Nordeste a ponto de serem cancelados pelo Banco Mundial por inoperância do governo e atraso na sua execução”. Na sua gestão, o projeto foi ampliado, sendo aprovados outros três projetos que possibilitaram a expansão da cobertura para outras regiões.

¹²¹Segundo o ex-Ministro, os demais estados poderiam recorrer ao empréstimo sem depender do MEC. De fato, há vários estudos que mostram a presença de recursos internacionais na área educacional dos Estados. Um dos exemplos é a dissertação de Duarte (2002) que analisou em perspectiva comparada Programas de capacitação dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, ambos contaram com recursos provenientes de empréstimos do Banco Mundial e foram desenvolvidos durante o final da década de oitenta para início de noventa.

O Censo constatou também que grande parte dos professores que necessitavam de formação inicial estava localizada de forma dispersa geograficamente e, na sua maioria (87,20 %), correspondiam a docentes que atuavam na zona rural.

Diante deste quadro e, inspirada em experiências internacionais, a solução encontrada pelo MEC foi a de formular um curso de educação a distância para que os professores, ao mesmo tempo em que adquiriam a formação inicial, pudessem continuar a lecionar.

Diferentemente de estados do sul e sudeste nos quais predominava a rede estadual na provisão do ensino fundamental, nas regiões atendidas pelo Programa, este nível de ensino foi tradicionalmente assumido pelos municípios. Portanto, a maioria dos professores deste nível pertence às redes de ensino municipal. Muitas vezes, os professores leigos, que eram remunerados pelo valor de um terço ou um quarto do salário mínimo (MEC, 2002e), era a única alternativa de quadro docente que os municípios dispunham para atender seus alunos.

Na ocasião da formulação do Proformação, já vigorava há um ano o Fundef que, conforme explicado no capítulo IV, que tem uma cláusula que permite que os investimentos para a formação inicial e habilitação dos profissionais leigos poderão ser financiados com os recursos do Fundo. Portanto, mesmo os municípios mais pobres do país já dispunham de recursos mínimos para entrar com a contrapartida dentro do Programa.¹²²

O início das atividades do Proformação ocorreu em 1999 e, desde então, é coordenado pela Secretaria de Educação a Distância e executado em parceria com estados e municípios.

Nas fases de planejamento e formulação do programa foram visitadas experiências internacionais de educação a distância além da contratação de um consultor. Segundo este consultor, “o fato de o professor poder estudar sem sair de sua rotina de trabalho ou precisar se deslocar para outra cidade é crucial para o sucesso de projetos semelhantes no mundo todo” (Moraes, 2001, p.108).

Foram contratados pela SEED professores com experiência em cursos de magistério e profissionais de universidades para elaboração dos guias de estudo.

¹²² Além do FUNDEF, o Proformação é baseado na LDB (Lei nº. 9.394/96). Nas disposições transitórias, consta que é de responsabilidade prioritariamente de cada município e, de caráter supletivo, dos Estados e da União, a seguinte atribuição: Inciso III – realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando, também, para isto, os recursos da educação a distância. (Art. 87, parágrafo 3º). Quanto ao conteúdo, o curso foi fundamentado nos seguintes documentos oficiais: Parecer CEB 15/98 da Câmara de Ensino Básico do Conselho Nacional de Educação, que define as diretrizes curriculares para o Ensino Médio; “Referencial para Formação de Professores” (MEC/SEF, 1999) e dos PCNs.

O Proformação foi implementado experimentalmente nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em 1999. No ano seguinte, o Programa expandiu-se para mais 13 estados, formando três grupos:

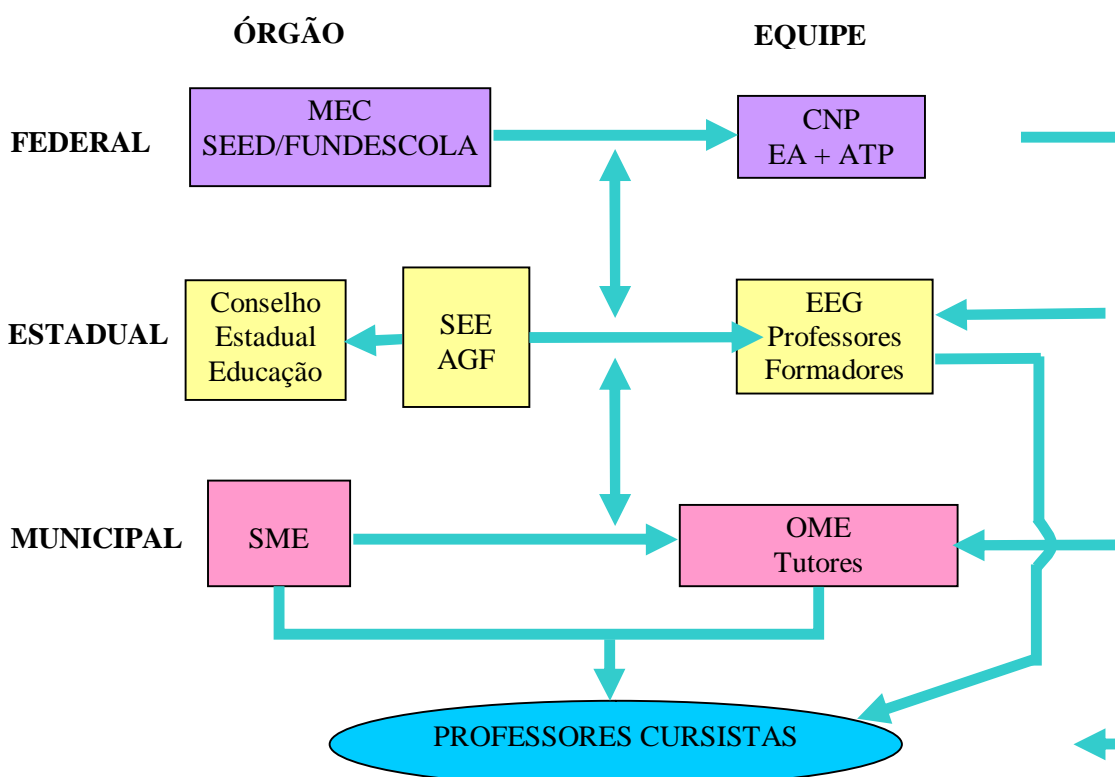
Grupo	Início e Término	Estados participantes
Piloto	Janeiro de 1999 – Dezembro de 2000	MT, MS
I	Janeiro de 2000 - Dezembro de 2001	AC, CE, GO, PB, PE, PI, RO, SE
II	Julho de 2000 – Julho de 2002	AL, AM, BA, MA, TO

Quadro 2 – Grupos do Proformação

Fonte: MEC/SEED, (2003).

b. Estrutura da Parceria - Coordenação Intergovernamental

A estrutura do Proformação está desenhada de uma forma que os três entes federativos participem na implementação do programa. A parceria é oficializada por meio do Acordo de Participação, documento oficial que assinam conjuntamente o MEC/SEED, o Governo do Estado/Secretaria de Educação e as Prefeituras Municipais. Neste documento está detalhada a responsabilidade de cada ente federado, conforme descrito após o esquema abaixo.



Esquema 5 – Estrutura do Proformação

Elaboração da autora.

Instância Nacional: O órgão central é representado pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) do MEC e pelo Fundo de Fortalecimento da Escola.¹²³ Ambos integram a Coordenação Nacional do Proformação (CNP), que é responsável pela articulação política e institucional, elaboração da proposta técnica e financeira do Programa, assim como pela definição da estratégia de sua implantação e pelo monitoramento e avaliação de todas as suas ações. A proposta técnica inclui a elaboração, produção e distribuição de todos os materiais didáticos e de apoio ao Programa. Além da equipe de coordenação, fazem parte desta instância a Equipe de Avaliação (EA) que, como o próprio nome indica, é responsável pela avaliação do Programa; e o Assessor Técnico do Proformação (ATP), que é um profissional contratado pela CNP para acompanhar e monitorar o processo de implementação do Programa junto às secretarias de educação, tanto estaduais quanto municipais, nos respectivos Estados.

Instância Estadual: composto pela Equipe Estadual de Gerenciamento (EEG), localizada na Secretaria Estadual de Educação (SEE) e em cada Agência Formadora (AGF)¹²⁴. Coordena e monitora os trabalhos que serão desenvolvidos pelo Programa no âmbito estadual. Dentre as principais responsabilidades estão a obtenção de autorização de funcionamento do Proformação pelo Conselho Estadual de Educação (CEE) e a disponibilização, em cada AGF, de uma equipe de professores formadores, que são educadores especializados nas diferentes áreas temáticas do currículo do curso e que devem, necessariamente, ter experiência prévia no Ensino Médio.

Instância Municipal: Envolve a equipe que forma o Órgão Municipal de Educação (OME), na Secretaria Municipal de Educação, e a equipe de tutores. É a instância responsável pela implementação do Programa no âmbito do município. Dentre as responsabilidades mais relevantes estão: disponibilizar espaço físico e equipamentos adequados para a realização do Encontro Quinzenal; disponibilizar recursos financeiros para custear as despesas de cada professor cursista e respectivos tutores durante as fases presenciais (hospedagem, transporte e alimentação) e a realização de visitas às escolas; indicar pessoal técnico para acompanhar e gerenciar a execução do Programa; organizar calendário escolar compatível com as atividades propostas, entre outros.

O custo total do curso, no período de 2000-2001, foi da ordem de 3 mil reais para cada professor cursista, pelos dois anos de formação. Em torno de 35% provêm dos recursos

¹²³A partir de julho de 2002 o FUNDESCOLA não fez mais parte do Programa, que passou a ser financiado exclusivamente pelos recursos do Tesouro, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

¹²⁴Local em que se desenvolvem os encontros presenciais; em geral, são as antigas escolas normais do Estado.

da União e os 65% restantes são divididos na proporção de 40% para Estado e 60% para município.

O esquema 1 procurou retratar o constante fluxo de relacionamento entre as diferentes esferas administrativas. Isso ocorre de várias maneiras, incluindo sistemas de monitoramento informatizado e reuniões contínuas para balanço, avaliação e planejamento das próximas etapas.

A preocupação com o acompanhamento do Programa por parte da CNP se traduz na implantação de um sistema de informações gerenciais que possibilita o monitoramento e rastreamento contínuo de dados prioritários sobre o Programa e seus efeitos planejados¹²⁵. Por meio deste sistema, tanto a CNP quanto as AGF acompanham o desempenho dos cursistas, a frequência e os relatórios apresentados pelos tutores e equipes da OME e EEG. Além disso, a CNP realiza coletas sistemáticas de dados, por meio do preenchimento de questionários, referentes aos processos de implementação junto às AGFs, tutores, cursistas (incluindo a auto-avaliação), EEG e ATP. O uso dessa tecnologia possibilita que a equipe da Coordenação Nacional, mesmo distante geograficamente, possa interferir, em alguns momentos, nas decisões que requerem mudanças¹²⁶. Para que o SIP pudesse ser efetivamente implantado, o MEC disponibilizou inicialmente, em cada AGF, todo o equipamento de informática necessário para que o sistema fosse operacionalizado.

No entanto, para além dos equipamentos e sistemas informatizados, segundo a técnica Luciana Gatto,¹²⁷ um dos fatores que a CNP considera como de sucesso no processo de coordenação e monitoramento do Proformação é o fato de ter disponibilizado pelo menos um profissional do MEC em cada Estado participante, na função de Assessor Técnico. A presença física de um representante de um órgão nacional no dia-a-dia do funcionamento do Programa fez com que houvesse um acompanhamento e suporte constante, além de demonstrar credibilidade junto aos Estados e municípios. Ademais, por não estarem envolvidos em questões políticas locais, os ATPs priorizavam aspectos técnicos, relatando para o CNP e a EEG, por exemplo, que as ações de uma determinada AGF não estavam de acordo com as diretrizes nacionais.

¹²⁵ Denominado de Sistema de Informações do Proformação (SIP), está disponível em ambiente *web* (internet) e o acesso é disponível apenas para os cadastrados do Programa. Quando o Programa foi iniciado, em 1999, as AGFs não dispunham de rede de internet nem e-mail. O SIP consistia em um banco de dados local e os ATP e EEG eram encarregados de fornecer os dados para CNP, utilizando-se de diferentes meios de comunicação: telefone, fax, correio.

¹²⁶ A CNP pode solicitar, por exemplo, a substituição de algum tutor quando a maioria dos cursistas sob sua responsabilidade tenha apresentado baixo desempenho.

¹²⁷ Entrevista concedida em 28.02.05, Brasília.

Outro mecanismo de acompanhamento adotado pelo órgão central são as reuniões semestrais realizadas em algum estado participante, com todas as despesas pagas pelo MEC¹²⁸. Neste espaço, reúnem-se as equipes do CNP, ATP e EEG de cada estado e são discutidos o balanço da fase presencial, a avaliação dos resultados, e por último, o planejamento para o próximo semestre. É também o momento para a Coordenação conhecer os detalhes minuciosos do dia-a-dia do andamento do curso como, por exemplo, se na fase presencial o local dispunha de banheiro, se o prefeito providenciou almoço, entre outros assuntos. A partir desses relatos, a Coordenação então tomava providências, como fazer ligações a prefeitos e secretários ou até mesmo o deslocamento de pessoal da coordenadoria geral do Programa aos municípios. Tais atitudes, segundo a dirigente do Programa¹²⁹, “parecem pequenas, mas têm significados políticos importantes. O relacionamento constante entre os diferentes parceiros criava uma relação de respeito mútuo”.

O MEC também é responsável pela produção e distribuição de todos os materiais utilizados no curso, que se dividem em materiais didáticos e materiais de apoio ao trabalho dos envolvidos¹³⁰.

Antes de cada nova edição foi necessário revisar os materiais, adaptando-os às necessidades e realidade do público-alvo. Visitas in loco realizadas pelas pesquisadoras que elaboraram o material didático e também os relatórios dos professores formadores, tutores, e avaliações dos cursistas subsidiaram o constante aprimoramento do material didático. Isto é, conhecer de fato a quem se destina o material é considerado pela equipe do CNP como fator essencial na manutenção da qualidade do Programa.

Além do manual contendo orientações detalhadas para cada função, a coordenação central também se responsabiliza por oferecer Programas de capacitação para preparar os envolvidos na realização de suas atividades específicas durante a implementação do Programa. Assim, realizam-se diferentes treinamentos para cada público: equipe da EEG e ATP; equipe gerencial da AGF; representantes de professores formadores (estes, por sua vez, serão multiplicadores para os demais professores formadores) e representantes de tutores.

Os detalhes do funcionamento do curso se encontram no apêndice C.

¹²⁸Os estados são responsáveis pela realização de reuniões no âmbito estadual, reunindo todos os municípios participantes do Programa, antes da reunião nacional.

¹²⁹Entrevista com Alvana Maria Boff, concedida em 02.03.2005, Brasília.

¹³⁰ A lista do material produzido e a quantidade de cada um se encontra no apêndice D.

c. Alcance das ações

A análise do Proformação realizado pelo MEC visou investigar os processos de implementação, a participação dos envolvidos e os resultados na prática docente dos professores cursistas, em escolas e comunidade (MEC/SEED, 2003).

Os dados obtidos pela avaliação possibilitaram que a CNP não só registrasse o desenvolvimento e a efetividade do Programa, mas também identificasse as áreas que mereciam atenção ou necessitavam ajustes, promovendo, assim, as ações necessárias para a melhoria contínua do Programa. Os resultados provenientes da primeira fase da avaliação foram decisivos para que o MEC continuasse a investir no Programa (MEC/SEED, 2002b). Por outro lado, segundo os técnicos do Programa, nenhuma alteração significativa no desenho do Programa decorreu dos resultados da avaliação. Isto se explica pelo fato de que os ajustes necessários foram realizados no decorrer do processo, possibilitados pelo contínuo monitoramento e acompanhamento.¹³¹

Além de o conteúdo ter um componente flexível para cada realidade local, há aspectos operacionais que indicam a adaptabilidade do Programa às diferentes realidades do país. Por exemplo, em algumas regiões do Estado do Amazonas, o deslocamento é muito difícil, o que fez a coordenação adaptar o calendário, convertendo os encontros quinzenais em mensal, mas em dois dias corridos.

Estes aspectos mostram que, no processo de coordenação de um Programa desta magnitude, o acompanhamento constante e conhecimento de diferentes realidades por parte da Coordenação central tornam-se fatores essenciais para o desenvolvimento do Programa.

Os números de municípios que aderiram ao Proformação e o número de professores beneficiados na fase piloto, grupo I e grupo II são apresentados na tabela a seguir:

¹³¹ Por exemplo, inicialmente, a fase presencial que ocorre no início de cada módulo foi planejada para ser desenvolvido em 15 dias corridos, no período de férias escolares. No entanto, já na fase piloto, verificou-se que era um tempo longo demais para que o público beneficiário do curso, na sua maioria do sexo feminino, ficasse distante da sua família. Assim, o encontro foi reduzido para 10 dias e a diferença de carga horária foi substituído por aulas de reforço que ocorrem antes das provas bimestrais, isto é, mais dois encontros presenciais ao longo curso. Outras mudanças também foram citadas, como a inclusão de critérios mais rígidos de beneficiários e a introdução de novos padrões de formulários. (Entrevista concedida por Luciana Gatto, em 28.02.05, Brasília.)

Tabela 7 – Beneficiários do Proformação (1999- 2001)

Estados	Total de municípios no Estado	Municípios participantes		Professores
		n.	%	
Acre	22	22	100%	1.844
Alagoas	102	35	34%	624
Amazonas	62	25	40%	1.274
Bahia	420	175	42%	4.490
Ceará	185	74	40%	3.575
Goiás	248	156	63%	2.244
Maranhão	217	50	23%	2.431
Mato Grosso	142	118	83%	1.170
Mato Grosso do Sul	77	28	36%	203
Paraíba	143	102	71%	1.537
Pernambuco	185	105	57%	1.844
Piauí	223	76	34%	2.414
Rondônia	52	34	65%	1.297
Sergipe	75	52	69%	1.522
Tocantins	139	54	39%	903
TOTAL	2.292	1.106	48%	27.372

Fonte: MEC/SEED Brasil, 2002b

O grupo II encerrou seu módulo em julho de 2002 e, logo em seguida, foi iniciado o grupo III.¹³² Ainda de acordo com os dados do documento de Avaliação Externa (2003), dos 27.372 cursistas inscritos, 87% (23.814) foram aprovados, 5,5% (1.505) foram reprovados e 7,5% (2.053) evadiram-se do Programa. Os avaliadores, ao considerarem a heterogeneidade do público beneficiário, concluem que o resultado apresentado atingiu um índice muito bom. Outro dado que deve ser considerado neste resultado é que menos de um quarto da clientela do Programa atua em escolas urbanas, isto é, 76% dos cursistas são oriundos de regiões

132 O Grupo III iniciou suas atividades em julho de 2002 e terminou em julho de 2004 (já no governo Lula) com 6.065 professores formados. Segundo a atual coordenadora, o Acordo de Participação já assinado, os resultados positivos demonstrados nas primeiras fases da avaliação garantiram a continuidade do Programa. Atualmente, estão em curso os Grupos IV, V e VI que pretendem formar em torno de 9.000 professores. O último grupo (VI) iniciou em julho de 2005, com previsão de conclusão em julho de 2007. Como o Programa não conta mais com os recursos do Banco Mundial, nesta última etapa os Estado de Minas Gerais e Paraná serão incluídos. Embora o Programa não tenha conseguido eliminar todos os professores leigos da estatística brasileira, o MEC considera que sempre haverá uma demanda residual, pois quanto menor o número de professores a serem atendidos, mais caro o Programa vai se tornando, o que inviabiliza a total eliminação desses professores. Além disso, segundo a coordenadora, é preciso atuar na formação superior dos professores. Outro aspecto que atesta o sucesso do Programa é a sua disseminação em países de língua portuguesa, como São Tomé e Príncipe, Timor Leste e Angola. Foi firmado um acordo do MEC com esses países para doação de kits didáticos e cooperação técnica para capacitar professores. O Programa foi também avaliado e recomendado pela UNESCO (Boletim Informativo do Programa de Formação de Professores em Exercício – Ano 4 N°. 11)

geograficamente isoladas e carentes que apresentam precariedade de recursos materiais e humanos (MEC, 2002a).

Apesar de ser um curso de nível médio, o Proformação admitia também os professores que sequer possuíam o ensino fundamental completo. Por exemplo, um professor que só possuía a quinta série do ensino fundamental frequenta um curso de nível médio, sem, no entanto ter cursado as demais séries (6^a, 7^a e 8^a) do ensino fundamental. Muitas vezes, esses professores cursistas atuavam em zona rural de difícil acesso e há relatos, nos documentos de avaliação, de professores que caminhavam até 7 horas para frequentar os encontros quinzenais da fase presencial do curso. Existem também professores de assentamentos rurais e muitos outros casos que permaneceriam nas estatísticas dos professores leigos por absoluta falta de acesso a uma formação adequada.

Do total de 19 estados que compõem as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (excluindo o Distrito Federal), e que se enquadravam nos critérios de atendimento do empréstimo do Banco Mundial, apenas 3 estados não aderiram ao Proformação: Rio Grande do Norte, Amapá, Pará¹³³. Esses estados possuíam Programas próprios de formação de professores ou não aderiram por motivos políticos ou porque não conseguiram se organizar dentro de seus Estados.

Na medida em que a decisão da adesão ou não ao Programa depende prioritariamente do Estado (os municípios que querem aderir devem se organizar e contatar as Secretarias Estaduais), há a possibilidade de haver municípios com interesse de melhorar a formação dos seus professores, mas impossibilitados de estabelecer uma parceria por uma relação intergovernamental de não cooperação por parte dos estados. Seria necessária uma pesquisa aprofundada nesses locais para saber o real motivo da não adesão, o que está fora dos limites do escopo desta pesquisa.

Como exposto inicialmente, nas regiões atendidas pelo Programa, grande parte dos professores das séries iniciais do ensino fundamental pertencem à rede municipal. Assim, o interesse dos municípios em aderir ao Programa está mais nítido. Quanto à adesão do Estado, o discurso que o MEC estabelecia era de que “a educação é pública, não é municipal ou estadual. As crianças são do estado, estão no território estadual. Estamos fazendo um esforço para melhorar o nível do estado como um todo.” Portanto, o Estado também tem a responsabilidade de colaborar com a melhoria da educação pública, independente da rede.

¹³³ O estado de Roraima aderiu ao Programa em 2004, quando foi iniciado o grupo IV.

O desafio do MEC como ente coordenador das políticas educacionais dos Estados e municípios torna-se ainda maior quando lembramos que o órgão não dispõe de nenhum mecanismo institucional de punição para os entes que não seguem as suas diretrizes. Cada instância tem autonomia em formular uma política educacional própria. Mais do que isso, a adesão ou não a políticas nacionais de educação é de caráter estritamente voluntária.

No caso do Proformação, o único instrumento legal que atesta a parceria firmada entre os entes federados é o Acordo de Participação, documento assinado por cada um de seus representantes. Observa-se que, em caso do não cumprimento das obrigações descritas no acordo, o que acontece é apenas a rescisão do contrato.¹³⁴

Este aspecto foi destacado na Avaliação externa (2003), na qual consta que, ao final do Programa, 78% dos cursistas opinaram positivamente sobre o apoio do Órgão Municipal de Educação, havendo uma variação entre os estados (59,7% a 92,3%). Isso indica alguns pontos frágeis em questões ligadas à parceria com os municípios, como falhas no apoio, às vezes, para transporte e alimentação de professores cursistas nos momentos presenciais.

Quanto ao relacionamento com as Universidades, os dirigentes do Programa também relatam algumas dificuldades enfrentadas na relação com os acadêmicos. De acordo com a ex-Coordenadora do Proformação, Alvana Maria Bof¹³⁵:

Lembro que no começo as pessoas criticavam muito, dizendo que é um pacote. Ter algo estruturado, procedimento e material didático, garante uma qualidade mínima em qualquer lugar que o curso seja implantado. E isso não tira espaço para criação. Mas aquele mínimo tinha que ser assegurado. (...) As universidades têm uma crítica absolutamente genérica, são discursos prontos. Dizem que o curso é neoliberal, o que isso quer dizer? As pessoas nem sequer leram o material. Se fossem críticas fundamentadas, seriam absolutamente positivas, mas não há argumentação, não há evidências.

Ainda segundo os relatos da ex-coordenadora, ao final do processo de elaboração do material didático, as pesquisadoras e profissionais que permaneceram no trabalho perceberam o quanto a universidade está longe da realidade, na construção de

¹³⁴ Cláusula oitava - do inadimplemento: Verificado o inadimplemento no cumprimento de qualquer cláusula do presente acordo, o inadimplente ficará impedido de aderir aos novos grupos do Programa, sem prejuízo das sanções administrativas previstas na legislação pertinente. Cláusula décima segunda – da denúncia e rescisão: (...) Constitui motivo para rescisão do acordo o inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas, particularmente quando constatadas as seguintes situações: I - descumprimento de qualquer das exigências fixadas nas normas que regulam o Programa, especialmente quanto aos padrões de qualidade de atendimento; (...).

¹³⁵ Entrevista concedida em 02.03.2005, Brasília.

aprendizagem. Em algumas ocasiões, após o contato real com os cursistas, elas mesmas perceberam que deveriam reescrever o material de apoio.

c.1. Redução de professores leigos

A tabela a seguir mostra a variação de professores leigos no período em que o Proformação foi implementado:

Tabela 8 – Docentes que lecionam em classes de Alfabetização e 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental com formação fundamental completa

Abrangência Geográfica	1999	2002	% redução
BRASIL	87.625	26.085	30%
NORTE	19.931	4.890	25%
Rondônia	2.004	310	15%
Acre	1.377	193	14%
Amazonas	3.812	1.495	39%
Roraima	178	19	11%
Pará	10.406	2.021	19%
Amapá	48	67	140%
Tocantins	2.106	785	37%
NORDESTE	57.097	16.483	29%
Maranhão	12.101	4.847	40%
Piauí	6.470	1.173	18%
Ceará	10.534	1.412	13%
Rio Grande do Norte	1.615	379	23%
Paraíba	4.701	1.285	27%
Pernambuco	3.151	878	28%
Alagoas	2.630	656	25%
Sergipe	1.776	262	15%
Bahia	14.119	5.591	40%
CENTRO-OESTE	4.088	1.048	26%
Mato Grosso do Sul	317	128	40%
Mato Grosso	1.329	407	31%
Goiás	2.428	508	21%
Distrito Federal	14	5	36%
SUDESTE	4.018	2.378	59%
Minas Gerais	2.413	1.140	47%
Espírito Santo	156	19	12%
Rio de Janeiro	840	813	97%
São Paulo	609	406	67%
SUL	2.491	1.286	52%
Paraná	967	334	35%
Santa Catarina	593	249	42%
Rio Grande do Sul	931	703	76%

Fonte: MEC/INEP, 2003 Adaptação da autora. Notas: 1) O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento; 2) O mesmo docente de ensino fundamental pode atuar de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª série.

Pelos números de 2002, observa-se que ainda persiste um grande número de professores sem a formação mínima exigida atuando nas classes de alfabetização e na 1ª a 4ª série do ensino fundamental do Brasil. Ainda assim, percebe-se que houve uma considerável redução nesses números, ou seja, houve uma queda de 30% nos anos que compreendem a implantação do curso. Embora essa diminuição tenha sido mais aguda em estados que se beneficiaram do Proformação, este quadro não se deve apenas ao programa de formação específica. Se compararmos com os dados de 1995, que apontam para o total de 127.200 professores sem a formação mínima atuando nas séries iniciais do ensino fundamental no Brasil (MEC, 2002a), observa-se que houve uma redução significativa nas estatísticas nacionais. Há diferentes explicações para este fato:

Sabe-se que diferentes estratégias foram utilizadas pelas secretarias estaduais e municipais de educação do país para se adequar à nova lei de 1996. Certamente, a existência de programas governamentais facilitou os esforços na redução das estatísticas. Mas, aliado aos programas, não se pode esquecer do impacto do Fundef para esta questão. A legislação que criou o fundo permitiu a utilização do recurso na formação de professores leigos até o ano de 2001, o que permitiu que os governos subnacionais utilizassem três diferentes estratégias: 1) a adesão aos programas de outras esferas de governo, 2) a elaboração de um programa próprio, 3) manutenção de convênios com os institutos de formação.

Há outras estratégias, como a adotada pela rede estadual de Minas Gerais, que retirou os professores leigos da sala de aula. No caso do município de Monsenhor Gil, localizado no Piauí, Sumiya (2005) relata que os professores que não tinham nem o ensino fundamental completo foram realocados para desempenhar função de zelador(a), merendeiro(a) ou inspetor(a) de escolas. Não houve nenhuma resistência a esse tipo de substituição, uma vez que, como professores, ganhavam em média R\$ 30,00 por mês e, com a nova função, passaram a ganhar R\$ 90,00, possibilitada pela institucionalização do Fundef.

Outra explicação deriva dos estudiosos que questionam a integridade dos grandes números, tais como Davies, (2000). Vale lembrar que a coleta de dados estatísticos realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) depende exclusivamente do fornecimento dos números pelos estados e municípios. Não há nenhum sistema de controle e averiguação destes dados, o que pode suscitar situações como omissão de dados ou mesmo um super-dimensionamento.

Segundo a coordenadora e as técnicas do Programa, houve muitos casos de municípios que declaravam números superiores de professores leigos para serem beneficiados

no Programa. Como citou Bof¹³⁶: “(...) o prefeito colocava o primo, o padeiro da esquina, a mulher...”, sendo necessária a retirada de muitas pessoas do Programa. O trabalho de monitoramento pelo CNP inclui também o rigor na seleção dos beneficiários, isto é, só poderiam participar do curso os professores que estivessem efetivamente em exercício. Para a formação do segundo grupo, houve até a necessidade de mudar a regra, estabelecendo como critério de seleção de professores o tempo mínimo de 6 meses de atuação na sala de aula. Este fato mostra o quanto as pessoas desejam estudar e melhorar a sua condição, mas falta oportunidade a elas.

Voltando à análise dos números estatísticos, o caso do estado do Amapá é singular. O Estado é o único que apresentou um aumento no número de professores leigos entre os anos de 1999 a 2002, passando de 48 a 67. Eis aqui o maior exemplo da limitação da atuação do MEC como órgão coordenador da política educacional. Apesar da nova lei em vigor, do novo mecanismo de financiamento que estabelece recursos mínimos, dos Programas oferecidos pelo MEC, neste Estado aumentou o número de professores que não está minimamente preparado para exercer a função. Isso somente pode ser explicado por novas contratações ou por realocações de professores de outros níveis de ensino. E o MEC não pode fazer nada a este respeito.

Não houve Programa específico para combater os professores leigos de 5^a a 8^a série do ensino fundamental. Este permanece ainda como um grande desafio, uma vez que a formação mínima exigida para professores deste segmento é o nível superior e isso implicaria, além da colaboração dos estados e municípios, na necessidade de estabelecer parcerias com as universidades.

¹³⁶ Entrevista concedida em 02.03.05.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela primeira vez, na história do país, o ensino fundamental tornou-se a prioridade na agenda do MEC. A estabilidade da equipe ministerial ao longo dos dois mandatos de FHC foi um dos principais fatores que permitiu a efetivação das reformas e a redefinição de seu papel enquanto coordenador de políticas.

O diagnóstico elaborado a partir da atualização dos indicadores educacionais apontou a necessidade de se priorizar as ações do MEC nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que fez com que o órgão desempenhasse funções redistributiva e equalizadora em um país com profundas desigualdades regionais.

O desafio do governo central em desempenhar um papel efetivo de coordenador é maior numa federação em contexto de descentralização de políticas sociais. O próprio modelo federativo brasileiro, predominantemente não cooperativo, é também um obstáculo que não pode ser ignorado. Portanto, foi necessário considerar estes aspectos no desenho dos programas do MEC.

A análise dos aspectos competição e cooperação em sistemas federativos suscitam dificuldades na coordenação de esforços entre União, Estados e Municípios acerca da implementação dos programas de formação para professores. Assim, procurou-se identificar os principais desafios enfrentados pelo governo central na implementação dos programas, tendo em vista o papel desempenhado por cada uma das esferas governamentais nas diversas iniciativas federais de formação de professor.

Os programas estudados mostram que, embora em diferentes graus, houve uma articulação efetiva entre as três esferas de governo na execução dos programas de formação de professores em serviço.

No geral, o MEC enfrentou dificuldades para trazer os Estados à cena para assumirem o papel de instância intermediária das ações regionais, servindo como elo no relacionamento com os municípios. Mas é preciso considerar também a autonomia dos municípios que, como entes federativos, não dependem das decisões políticas do estado para aderirem a um determinado programa federal.

No caso do PCN em Ação, as ações ocorreram, em sua grande maioria, entre o órgão federal – MEC – e as redes municipais de ensino. A exceção é o caso observado no Estado do Ceará que, mesmo contado com toda a rede de ensino fundamental I municipalizada, participou ativamente como interface entre o MEC e os municípios.

Em contraste, o Proformação desenvolveu-se com a colaboração das três esferas de governo, cada qual desempenhando funções relevantes para o desenvolvimento do Programa. Contudo, em função do desenho deste programa, a não adesão dos Estados inviabilizaria a participação dos municípios interessados. E esta esfera, teoricamente, teria maior interesse em aderir, uma vez que a maioria dos professores considerados leigos pertence às redes municipais de ensino das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A atuação do MEC como coordenador e indutor da participação dos demais entes federativos também ocorreu na fase inicial de ambos os programas. Nesta etapa, a apresentação da dinâmica dos programas aos governos subnacionais foi essencial para que as responsabilidades de cada parte fossem esclarecidas, além da apresentação da dinâmica do programa, indicando, desde o seu início a necessidade de todos os envolvidos trabalharem em conjunto.

O papel fundamental do governo central se mostrou também na elaboração e distribuição do material didático necessário ao desenvolvimento do curso. Sendo esta uma atividade que requer tanto capacidade financeira quanto técnica para se obter material de boa qualidade, certamente muitos municípios brasileiros não poderiam fazê-lo a contento.

Outro fator relevante que indica a coordenação foi a criação de mecanismo de assessoria e acompanhamento sistemático e contínuo por parte do MEC aos integrantes de ambos os programas analisados. A presença constante de um representante do MEC na localidade, ainda que esta frequência tenha variado, fez a diferença para o desenvolvimento dos programas nos municípios..

O acompanhamento constante e o relacionamento freqüente entre os técnicos do MEC com os coordenadores gerais de cada região também facilitou a adaptação dos programas às especificidades locais.

Na busca por um melhor arranjo federativo, inclusive para a implementação das políticas educacionais, a criação de um jogo de responsabilidades mútuas, e não apenas de distribuição de perdas e benefícios entre as três esferas governamentais mostraram que é uma alternativa bastante viável. Neste sentido, constata-se que nos programas de formação de professores analisados, a tentativa de se combinar as características da centralização, principalmente por meio de assistência técnica com os aspectos da descentralização, a maior proximidade com os professores e a flexibilidade da proposta em considerar as realidades locais estão presentes nos desenhos dos programas. O governo central contribuiu formulando programas que induzam a formulação de políticas locais de formação de professores, ao

fornecer condições para o início do programa. Cabe aos estados e municípios dar a continuidade e incrementá-lo, na medida de suas respectivas possibilidades.

Esta orientação está de acordo com o padrão de relações intergovernamentais cooperativas na implementação de políticas sociais, na medida em que define, segmenta e distingue as atribuições dos entes federativos, além de incentivar o compartilhamento do financiamento da política de formação de professores entre os entes federativos das três esferas de governo. Trata-se de um cenário no qual União, estados e municípios possam interagir cooperativamente na implementação e para o alcance dos resultados e objetivos do programa.

Outro aspecto analisado é que, em contexto de descentralização, o governo central tem que negociar e dialogar intensamente com diferentes grupos de interesse. O estudo da gênese dos programas analisou a participação e a forma de interação de diversos atores: estados, municípios, CONSED – Conselho de Secretários Estaduais de Educação, UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação, universidades, acadêmicos e pesquisadores da área.

Se, de um lado, o MEC logrou desempenhar a função de coordenação dos atores governamentais, por outro lado, não obteve sucesso em trazer as universidades, principalmente as federais, para o centro do debate. Esta dificuldade ficou bastante evidente nas falas dos gestores e também nas produções acadêmicas do período. Na verdade, esta dissociação entre o mundo acadêmico e o da prática é uma característica que vem de longa data. Seja pela desconfiança nas ações do MEC seja pela herança histórica, o padrão de relacionamento entre os dois precisa superar as divergências.

O novo governo que sucedeu o período analisado está, atualmente, executando a política de formação de professores a partir da institucionalização dos centros de formação, com a participação, via edital, das instituições federais de todo o Brasil. Isso pode abrir possibilidades para a entrada de novos atores atuarem conjuntamente em prol da melhoria da qualificação dos professores brasileiros.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (1994). *Os Barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil Pós-autoritário*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil.
- _____, F. L. & Couto, C. G. (1996). A redefinição do papel do estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 40-47.
- _____, F. L. & Costa, V. M. F. (1999). *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. (Pesquisas, n. 12) Brasil: Fundação Konrad Adenauer.
- _____, F. L. (2000) *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- _____, F. L. & Soares, M. M. (2001). *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. (Série Pesquisas n.24) São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Alonso, K.M. (n.d.). *Educação a distância no Brasil: a busca de identidade*. Acesso 10 set. 2005, em <http://www.nead.ufmt.br/documentos/Ident.doc>.
- Arretche, M.(2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp.
- _____, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 17-26.
- Azevedo, F. de. (1971). *A Cultura Brasileira* (5ª ed.). São Paulo, Melhoramentos, Editora da Universidade de São Paulo.
- Barbosa, R. L. L. (Org.)(2003). *Formação de educadores: desafios e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp.
- Bittencourt, R. (1953). A educação brasileira no Império e na República. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, 49.
- Carnielli, B. L. (1998). Recursos federais para educação fundamental: a longa história do descompromisso. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação ANPAE*, 14, (2), 263 – 276.
- Castro, J. A. & Menezes, R. M. (2003). *Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990*. (Texto para Discussão n. 947). Brasília, DF: IPEA.
- _____, J. A. & Sadeck, F. (2003). *Financiamento do gasto em Educação das três esferas de governo em 2000*. (Texto para Discussão n. 955). Brasília, DF: IPEA.

- Castro, M. H. G. (1999). O impacto da implementação do FUNDEF nos Estados e municípios: primeiras observações. In: V. L. C. Costa, *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento* (cap. XX, pp. 111-121). São Paulo: FUNDAP/Cortez.
- Cunha, L. A. (1995). *Educação brasileira: projetos em disputa*. São Paulo: Cortez.
- Cury, C. R. J. (1996). Os Parâmetros Curriculares Nacionais e o ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação*, n.2, 4-17.
- Cury, C. R. J. (n/d). Formação Docente e a Educação Nacional. Acesso 10 set. 2005, em www.mec.gov.br/cne/pdf/conselheiro.pdf
- Davies, N. (2000) O financiamento da educação estatal no Brasil: velhos e novos desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação RBPAAE*, 16(2), 159 - 176.
- Demo, P. (1994) *Educação e qualidade*. Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico. Campinas: Papirus.
- Edudata Brasil (n/d). Dados estatísticos da Educação Brasileira. Acesso 10 mar. 2005, em <http://www.inep.gov.br>.
- Duarte, V.C. (2002). *Os programas de capacitação de professores do ensino fundamental nos Estados de Minas Gerais e São Paulo: uma análise comparativa*. Dissertação de Mestrado, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, MG, Brasil.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Farah, M. F. S. (1998). Reforma de políticas sociais no Brasil: Iniciativas recentes de governos estaduais e municipais. *Revista de Administração da USP*, São Paulo, 33(1), 51-59.
- Freitag, B. (1977). *Escola, Estado e Sociedade*, São Paulo, Edart.
- França, M. (2004). Política educacional de descentralização financeira: as diretrizes governamentais do período de 1990 a 2001. *Gestão e Ação*, Salvador, 7(2), 143-158.
- Fausto, B. (2004). *História do Brasil* (12ª ed.). Didática I. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo.
- Frigotto, G. & Ciavatta, M. (2003). Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, 24(82), 93-130.
- Marcílio, M. L. (2001). *O atraso histórico na educação: O que torna o ensino público brasileiro tão fraco?* Braudel Papers (Documento do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial), 30.

- Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. (1999). *Censo do Professor-1997: perfil dos docentes de Educação Básica*. INEP. Brasília: O Instituto. Acesso 23 fev.2005, em [http:// www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).
- Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental (1995a). *Programa de elaboração e implantação curricular. Planejamento*. Doc. Interno, mineo.
- Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental (1995b). *Planejamento Político-Estratégico (1995-1998)*. Doc. Interno, mineo.
- MEC/SEF (1996). *Relatório de Atividades da Secretaria de Educação Fundamental – ano 1995*. Brasília/DF: Author.
- _____, (1997). *Relatório de Atividades da Secretaria de Educação Fundamental - ano 1996*. Brasília/DF: Author.
- _____, (1998) *Relatório de Atividades da Secretaria de Educação Fundamental - ano 1997*. Brasília/DF: Author.
- _____, (1999). *Relatório de Atividades da Secretaria de Educação Fundamental - ano 1998*. Brasília/DF: Author.
- _____, (2000). *Relatório de Atividades da Secretaria de Educação Fundamental - ano 1999*. Brasília/DF: Author.
- _____, (2001). *Relatório de Atividades da Secretaria de Educação Fundamental - ano 2000*. Brasília/DF: Author.
- _____, (2002a). *Relatório de Gestão da Secretaria de Educação Fundamental - ano 2001*. Brasília/DF: Author.
- _____, (2002b). *Políticas de melhoria da qualidade da educação: um balanço institucional*. Brasília/DF: Author.
- _____, (2002c). *Brasil dos Professores: Parâmetros em Ação*. Brasília/DF: Author.
- _____, (2002d). *Parâmetros em Ação: Análise e Perspectivas*. Brasília/DF: Author.
- _____, (2002e). *Enfrentando o desafio de alfabetizar a todos os alunos*. Relatório do Programa de Formação de Professores Alfabetizadores - PROFA. Brasília/DF: Author.
- Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação a Distância. (2000). *Relatório de Gestão ano 1999*. Brasília/DF: Author.
- MEC/SEED, (2001) *Relatório de Gestão ano 2000*. Brasília/DF: Author.
- _____, (2002a) *Relatório de Gestão ano 2001*. Brasília/DF: Author.
- _____, (2002b) *Relatório de Gestão ano 2002*. Brasília/DF: Author.

- _____, (2003). *Proformação: Avaliação Externa* – Brasília, DF: Author.
- MEC/SEED/FUNDESCOLA. (2002) *Manual de Operacionalização Proformação*. Coleção Magistério 3 ed. Brasília/DF: Author.
- MEC/SEED/FNDE. *Boletim Informativo do Programa de Formação de Professores em Exercício* – Ano 4 Nº. 11. Brasília/DF: Author.
- MEC (2002a). *Desenvolvimento profissional de professores I* – Uma política de valorização do Magistério. Série Políticas e Resultados 1995-2002. Brasília, Brasil: Author.
- MEC (2002b). *Desenvolvimento profissional de professores II* – desafios e respostas. Série Políticas e Resultados 1995-2002. Brasília, Brasil: Author.
- MEC (2002c). *Avaliação e informação como instrumento de política*. Série Políticas e Resultados 1995-2002. Brasília, Brasil: Author.
- MEC (2002d). *A universalização do ensino fundamental no Brasil*. Série Políticas e Resultados 1995-2002. Brasília, Brasil: Author.
- MEC (2002e). *A educação no Brasil - Relatório de Gestão 1995-2002*. Brasília, DF, Author.
- Médici, A. C. & Maciel, M. C. M. P. (1996). A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: R.de B. A. Affonso & P. L .B. Silva, *Descentralização e Políticas Sociais*. (Federalismo no Brasil) (cap. 2, pp. 41-106). São Paulo: FUNDAP.
- Mello, G. N. (2005). *Cidadania e Competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio* (10ª ed.). São Paulo: Editora Cortez.
- _____, G. N. & Neubauer Silva, R. (1992). *Política Educacional no governo Collor: antecedentes e contradições*. (Texto para Discussão/IESP, 3). São Paulo, Brasil: FUNDAP/IESP.
- Mesquita, I. M. & Gomes, C. A. (2003). Intenções e realizações do financiamento federal da educação brasileira. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, ANPAE, Piracicaba, 19(1), 81-98.
- Monlevade, J. (2001). *Educação Pública no Brasil: contos & de\$contos*. Ceilândia, DF: Idéia.
- Moraes, R. de A. (2001). Banco Mundial, formação de professores e informática na educação. *Linhas Críticas*, Brasília, 7(12), 99-112.
- Neubauer Silva, R. & Cruz, N. (1996). Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: R.de B. A. Affonso & P. L .B. Silva, *Descentralização e Políticas Sociais*. (Federalismo no Brasil) (cap. 5, pp. 189-222). São Paulo: FUNDAP.
- Neubauer Silva, R. (1999). Descentralização da Educação no Estado de São Paulo. In V. L. C. Costa, *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. (cap. 9, pp. 168-187). São Paulo: FUNDAP/Cortez

- Nóvoa, A. (Org.). (1992). *As organizações escolares em análise*. (2 ed.). Lisboa: Dom Quixote.
- NEPP - Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. (2001) Avaliação do programa de ensino à distância – TV Escola. *Caderno n. 51 NEPP*. UNICAMP.
- Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (1998). *Review of National Policies for Education – Korea*. Paris, France, OECD. Acesso 08 ago. 2005, em <http://www.oecd.org>.
- Pacheco Filho, A. (1996) Recursos Federais para a Educação: FNDE e FAE. In: R.de B. A. Affonso & P. L .B. Silva, *Descentralização e Políticas Sociais. (Federalismo no Brasil)* (cap. 6, pp. 223-268). São Paulo: FUNDAP.
- Parente, M. M. A.& Lück, H. (1999). *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental*. (Texto para Discussão n. 675). Brasília, DF: IPEA/CONSED.
- Pierson, P. (1995). Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. *Governance: an international journal of policy and administration*, 8(4), 449-478.
- Piletti, N. (2002). *História da Educação no Brasil*. (7ª ed.), São Paulo SP: Editora Ática.
- Pinto, J. M. R. (2002). Financiamento da Educação no Brasil: um Balanço do Governo FHC (1995-2002) *Educação e Sociedade*, Campinas, 23(80), 108-135.
- Pinto, J. M. R, et al. (2001), Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, 82(200/201/202), 117-136.
- Peterson, P. E. (1995). *The price of Federalism*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Plank, D. N. (1996). *The means of our Salvation Public Education in Brazil, 1930 – 1995*. Colorado, USA: Westview Press, Inc.
- Preti, O. & Arruda, M. C. C. (2002). *Licenciatura plena em educação básica: 1ª a 4ª série do 1º grau, através da modalidade de educação a distância – uma alternativa social e pedagógica*. Acesso 10 out. 2005, em <http://www.nead.ufmt.br/documentos/Artigo04.doc>.
- Romanelli, O. de O. (1989) *História da Educação no Brasil (1930 – 1973)*. (11ª ed.). Petrópolis: Editora Vozes.
- Saviani, D. (1997). *A nova lei da educação*. Campinas: Autores Associados.
- Sena, P. (2002). A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, 83(203/204/205), 7-22.

- Silva, P. L. B. (1998). Reforma do estado e política social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. *Caderno de Pesquisas n. 31, NEPP UNICAMP*.
- Souza, D. B. & Faria, L. C. M. (Org.). (2003). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro; DP&A.
- Souza, P. R. (2005). *A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall.
- Sumiya, L. A. & Franzese, C. (2004). Relações Intergovernamentais: o Fundef e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. *Anais do Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*, Curitiba, PR, Brasil, 28, 1-16.
- Sumiya, L. A. (2005) Biblioteca Itinerante. In F. M. Oliveira, H.B.Barboza & M.A. Teixeira, *20 experiências de Gestão Pública e Cidadania – ciclo de premiação 2003*. São Paulo. Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Tavares de Almeida, M. H. (1996). Federalismo e políticas Sociais. In: R.de B. A. Affonso & P. L .B. Silva, *Descentralização e Políticas Sociais*. (Federalismo no Brasil) (cap. 1, pp. 13-40). São Paulo: FUNDAP.
- Tendler, J. (1998). *Bom governo nos trópicos – uma visão crítica.*(M. C. Cupertino Trad.). Rio de Janeiro: Revan, Brasília/ DF: ENAP.
- Vazquez, D. A. (2004). Educação e desigualdades regionais: a política nacional de equidade do Fundef. *Anais do XXVIII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em ciências Sociais*, Caxambu, MG, Brasil, 28, 1-21.
- Vieira, S. L. (1998). Planejamento educacional – entre a tecnocracia e a democracia *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* Brasília, 14(2), 195 – 210.
- Watts, R. (2001). Models of federal power sharing. *International Social Science Journal*, Ottawa, 53 (167), 23 – 32.

APÊNDICES

APÊNDICE A: Objetivos do PCN em Ação

- 1) Disseminar uma cultura de formação continuada entre os professores, nas Secretarias de Educação e nas escolas, por meio de grupos de estudo;
- 2) Impulsionar, nos sistemas públicos de ensino, mudanças nas práticas de planejamento e de gerenciamento de recursos humanos materiais, para promover o desenvolvimento profissional permanente dos educadores;
- 3) Fortalecer a atuação das Secretarias de Educação para que superem a tradição de descontinuidade e promover a articulação entre Secretarias.
- 4) Promover a tomada de consciência sobre a necessidade de valorizar a profissão do professor, de assegurar as condições de trabalho e de desenvolvimento profissional ao longo da carreira;
- 5) Mobilizar o interesse de instituições formadoras, principalmente das universidades e das Secretarias de Educação para o desenvolvimento de práticas articuladas de formação;
- 6) Valorizar e propor o uso da leitura como um instrumento de desenvolvimento profissional;
- 7) Valorizar e propor a escrita como instrumento de desenvolvimento profissional;
- 8) Valorizar o trabalho coletivo e propor experiências que favoreçam a compreensão da importância desta prática no cotidiano institucional;
- 9) Possibilitar a vivência e a compreensão de processos ativos de aprendizagem de modo que os professores possam fazer uso deles na sua atuação junto aos alunos;
- 10) Divulgar uma proposta educacional para as escolas do ensino fundamental pautada nas orientações e perspectivas dos Parâmetros, da Proposta e dos Referenciais curriculares Nacionais elaborados pelo MEC/SEF.

Fonte: Políticas de Melhoria da Qualidade da Educação: um Balanço Institucional (MEC/SEF, 2002b, p.45):

APÊNDICE B: Materiais elaborados e distribuídos pelo MEC

	Início de elaboração	Pareceres enviados	Pareceres recebidos	Lançamento oficial	Conjunto de impressões*
PCN 1ª a 4ª	junho de 1995	410 individuais 201 institucionais	285 individuais 77 institucionais	outubro de 1997	1.050.000
PCN 5ª a 8ª	junho de 1997	443 individuais 1.327 institucionais	232 individuais 335 institucionais	outubro de 1998	855.000
Referencial Formação de Professores	1997	370	171	1999	6.000

Fonte: MEC/SEF, Relatório de Atividades anos 1995, 1996, 1997 e 1998.

* Embora a mídia tenha noticiado atrasos e não recebimento do material em alguns casos¹³⁷, cada professor das redes públicas estaduais e municipais recebeu em sua casa um exemplar do PCN, além das secretarias de educação, instituições formadoras de professores e de pesquisa, associações da párea educacional, editoras e universidades.

Material PROFA:

Material	Quantidade produzida e distribuída
Guias de Orientações Metodológicas	5.000
Caderno de Registros	69.066
Cadernos de Apresentação	71.585
MD I - Maleta	9.100
MD II Guia do Formador / Coletânea de Textos	7.600
MD III Guia do Formador / Coletânea de Textos	7.600
Vídeos MD I	7.600
Vídeos MD II	7.600
Vídeos MD III	7.600
Fitas Master do MD I	60

¹³⁷ Folha de São Paulo, 1999 1º de novembro de 1999.

APÊNDICE C: Funcionamento do Proformação

O curso tem a duração de dois anos, totalizando 3.200 horas¹³⁸. Organiza-se em quatro módulos, sendo que cada semestre corresponde a um módulo de 800 horas e está composto por:

a) Atividades Individuais:

- Estudo individual: O professor cursista estuda em casa, com o apoio dos Guias de Estudo e resolve exercícios do Caderno de Verificação da Aprendizagem – CVA. Esta etapa totaliza 12 horas de estudos semanais. Cada unidade, que corresponde a um livro, tem que ser finalizada em duas semanas.

- Memorial: Relatório elaborado individualmente ao longo do módulo, a partir das orientações contidas nos guias de estudo. Deve ser registrada a trajetória do professor cursista, seus avanços, dificuldades, reflexões, descobertas e relato das adaptações e modificações do seu trabalho na sala de aula. Espera-se que o memorial seja elaborado gradativamente, com uma dedicação semanal de 2 horas.

- Prática Pedagógica: São as atividades docentes exercidas pelo professor cursista e inclui também a elaboração de planos de aula. Esta etapa corresponde à maior parte do curso, com 320 horas dentro do módulo de 800 horas. Por atender professores que atuam efetivamente nas salas de aula, o curso utiliza este espaço como local de aprendizagem. Um tutor acompanha a prática do professor realizando visitas às escolas pelo menos uma vez por mês. As orientações seguem a matriz curricular dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

- Projeto de Trabalho: Esta etapa corresponde à parte diversificada e flexível do currículo do Proformação, isto é, o conteúdo a ser trabalhado é definido por cada Estado em que o curso é desenvolvido. Trata-se de uma atividade desenvolvida ao longo dos quatro módulos pelos professores cursistas, sob a forma de pesquisa e ação pedagógica, a respeito de algum aspecto social, histórico ou cultural, a partir da sua realidade local. O Projeto compreende ações específicas para a comunidade em que está inserida. O cronograma do MEC define 48 horas de dedicação ao projeto em cada módulo, devendo ser apresentado e avaliado primeiro a Proposta do Projeto de Trabalho, depois o Relatório Parcial e, por último, o Relatório Final.

¹³⁸ Em termos comparativos, o estudo das propostas curriculares dos cursos médios com habilitação em Magistério oferecidos por vários estados brasileiros mostrou que a carga horária total variava entre 2780 e 4356 h, divididos em 3 a 4 anos. (MEC/SEF, 1999, Referenciais para Formação). A partir da Resolução nº. 02 / 1999, CNE/ CEB, o curso de ensino médio na modalidade normal passou a ter no mínimo 3.200 horas.

- Avaliação Bimestral: Há duas avaliações escritas sobre os conteúdos dos guias de estudo no decorrer do semestre, realizado individualmente nos encontros presenciais. As provas são elaboradas pela equipe central e é nacional, padronizado em todos os Estados participantes. Se não for atingido o mínimo de pontuação, pode-se realizar a prova de recuperação.

b) Atividade coletiva:

- Fase presencial: 76 horas, divididos em 10 dias corridos, com atividades presenciais para o professor cursista. Professores formadores orientam as atividades no início de cada módulo, utilizando vídeos e outros materiais didáticos de apoio.

- Encontro Quinzenal aos sábados: No final de cada unidade, há aulas presenciais com duração de 8 horas, coordenada pelos tutores. É o momento para tirar eventuais dúvidas, e também ocorre a apresentação e discussão do vídeo relativo aos estudos das próximas quinzenas e prática docente.

- Reforço: Antes de cada prova bimestral, atividades presenciais de 10 horas cada (20 h no total) são realizadas durante o módulo e coordenadas pelos professores formadores das agências formadoras.

- Feira de Cultura e Ciência: mostra realizada ao final de cada módulo, quando os cursistas apresentam atividades culturais e científicas realizadas com seus alunos.

A aprovação no módulo ocorre da seguinte forma: todas as atividades individuais descritas acima são avaliadas e o professor cursista deverá atingir no mínimo 50% de aproveitamento em cada atividade e nos conteúdos de cada área temática (5 no total). A média final no conjunto das atividades deve ser acima de 60% de aproveitamento. Além disso, é necessário apresentar, no mínimo, 75% de presença nos encontros. Para auxiliar na melhora de desempenho, o Estado deve manter em cada Agência Formadora (AGF) uma Central de Atendimento Telefônico 0800 para fornecer suporte pedagógico aos tutores e professores cursistas por meio dos plantões pedagógicos.

APÊNDICE D: Material do Proformação elaborado pelo MEC

Os materiais do Proformação podem ser divididos em didáticos e de apoio: os primeiros são compostos por 32 Guias de Estudos, com seus respectivos Cadernos de Verificação de Aprendizagem (CVA) e 32 vídeos. São materiais auto-instrucionais destinados ao estudo individual dos cursistas.

Os materiais de apoio à implementação, que forma o Kit de treinamento são: Guia Geral, Manual de Operacionalização, Manual do Tutor, 4 volumes de Textos de Apoio ao Tutor, vídeo de Capacitação do tutor, Texto de Apoio da AGF, Manual de acompanhamento do Acordo de Participação, Cartilha de Procedimentos Financeiros da AGF e Cartilha do SIP, documentários sobre o Programa e um vídeo institucional editado em várias línguas. Cada um desses materiais traz explicações detalhadas para cada função do seu respectivo público-alvo.

Foram distribuídos entre os anos de 2000 e 2001, aproximadamente 1.056.000 Guias de Estudo e CVA, 107.520 fitas de vídeo e 837.400 provas para as 209 AGFs localizadas nos 15 estados participantes. Foram distribuídos também 45.000 kits de treinamento (MEC/SEED, 2001)