



Representação
da UNESCO
no Brasil

Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

UNESCO

Série DEBATES X

Fundamentos de uma Lei de Responsabilidade Educacional



Candido Alberto Gomes

Seminário Internacional Ética e
Responsabilidade na Educação:
compromisso e resultados



Conselho Nacional
de Educação - CNE



BR/2008/PI/H/2

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

FUNDAMENTOS DE UMA LEI DE RESPONSABILIDADE EDUCACIONAL¹

Candido Alberto Gomes²

Os Emirados Árabes Unidos preparam-se desde já para o futuro esgotamento do petróleo. O seu plano é ocupar um lugar relevante no mundo, por meio das finanças e do ingresso na economia e sociedade do conhecimento. Por isso, já promoveram a abertura de *campi* das melhores universidades européias e norte-americanas, como a Sorbonne e tantas outras (Rozier, 2008). Sendo este um projeto de país, impede que os proveitos do petróleo se dispersem, investindo no futuro para ampliar o seu lugar ao sol.

E o Brasil? Qual é o seu projeto, mesmo sem conhecer o valor preciso das suas reservas de petróleo e gás? Antes de tratar da sua eventual partilha, cabe-nos indagar: em que e como a riqueza decorrente deve ser aplicada para que depois haja maiores riqueza e justiça social? Não saber responder a esta questão equivale ao que Alice fez no labirinto, ao perguntar: “Por favor, como devo fazer para sair daqui?” O Gato responde: “Depende muito de onde você quer ir”. “Onde não tem importância”, respondeu Alice. E o Gato retrucou: “Então não tem importância o caminho que você tomar”.

Nos cenários políticos dificilmente se ouvirá apenas uma voz perguntando pela saída do labirinto e uma voz respondendo. Ao contrário, se ouvirão vozes mais ou menos dissonantes em arenas políticas superpostas, perguntando e respondendo. Triunfará(ão) a(s) que tiver(em) maior prestígio, riqueza, poder e habilidade negociadora. Nesse coro babélico é difícil, mas imprescindível descobrir as saídas e, mais ainda, verificar quais as melhores para quem.

O Brasil inseriu-se no sistema internacional num dos primeiros ciclos da globalização, o do capitalismo mercantilista, na qualidade de colônia. Abriu-se para Portugal a oportunidade de tornar-se uma grande potência. Não aproveitada, restaram-lhe – e a nós – a satelitização em face da Inglaterra e o sebastianismo. O Brasil também contou com diversas oportunidades, no passado, enquanto economia exportadora. A riqueza da borracha na Amazônia alimentou o consumo suntuário e alguma infra-estrutura. Quando acabou, havia dívidas, marasmo e emigração. No período cafeeiro o país dependeu dessa monocultura até que o produto perdesse o valor na crise de 1929. Ao menos permaneceu a infra-estrutura para a exportação, em grande parte conversível para o país industrializar-se.

Achar a saída do labirinto significa ter um projeto de país, bem como aspirações e possibilidades de chegar a determinada situação no sistema internacional. O Brasil pretenderá constituir uma sociedade agroexportadora? Ou receber as indústrias e tecnologias descartadas pelos países centrais por serem, entre outros motivos, menos rendosas e mais poluentes? Ou, ainda, tornar-se um protagonista ativo, como sócio do conhecimento? Buscará constituir uma potência emergente, com fôlego para prosseguir, ou ser apenas uma promessa, o eterno país do futuro? No caso do *status* de potência, o país estaria preparado para tanto, sob as diversas perspectivas, a começar pela educação?

1- Documento especialmente preparado para o Seminário Internacional Ética e Responsabilidade na Educação: compromisso e resultados por solicitação do Movimento Todos pela Educação.

2- Titular da Cátedra UNESCO de Juventude, Educação e Sociedade da Universidade Católica de Brasília. Os pontos de vista aqui expressos são pessoais, não comprometendo as instituições a que está afiliado.

EDUCAÇÃO É PROBLEMA?

Fala-se que a educação é setor de muito discurso e pouco recurso. Realmente muitos são os discursos, inclusive o que defende simplesmente que, quanto mais recursos entram de um lado, automaticamente saem melhores resultados de outro. Assim, tudo se reduziria ao incremento de recursos. Há também o discurso que considera necessário apenas melhorar o aproveitamento dos meios existentes para que seja possível obter melhor educação. Ambas as pontas do espectro refletem interesses e patenteiam o temor de quebrar os ovos para fazer a omelete. Cada um deles tem a sua verdade limitada. A educação básica tem se expandido quantitativamente e se espera que a população, fazendo jus aos seus legítimos direitos e tendo renda disponível, amplie a matrícula da educação superior. Se esse rio caudaloso invadir os moldes tradicionais das suas estruturas, o que acontecerá? Formar-se-á um país de doutores e bacharéis quando os cargos previstos para eles talvez não existam mais? Sem o alicerce adequado da educação básica, conforme as avaliações internacionais, como será um país de doutores e bacharéis no século XXI?

A educação seria mesmo um problema para o país? Caso o Brasil se contente em exportar produtos primários e sediar indústrias de montagem, a nossa educação já é ruim. Se os grandiosos discursos forem postos de lado, parece que a educação não é do interesse nacional. É o que se julga a partir das tentativas de oferecer meios à educação com a mão direita e tirá-los com a esquerda. É o caso da desvinculação de receitas constitucionalmente vinculadas; da criação de contribuições, em vez de impostos, para que não incida sobre eles o respectivo percentual mínimo. Com efeito, as maiores ações de 1996 em diante procuraram redistribuir os recursos existentes, sem acrescentá-los significativamente (PINTO, 2007).

Resultados mais preocupantes são os que, acima de governos e partidos políticos, relacionam a carga tributária com as despesas educacionais públicas. Para isso, a tabela 1 coteja o crescimento do PIB, a carga tributária total e as despesas educacionais dos três níveis de governo. Em contraste com o crescimento da riqueza nacional e da carga tributária total, a educação manteve a sua estabilidade, tendendo afinal para certo declínio. Esses números significam que a educação não se beneficiou desse afluxo de recursos. É como se não tivesse sido chamada para a festa, o que reitera as conclusões de Castro (2007): a vinculação de recursos protege a educação dos cortes orçamentários, mas as suas verbas não crescem proporcionalmente. Assim, fica evidenciado que a educação não se situa como alta prioridade governamental. Já que se considera a educação “devidamente” contemplada, há o risco de reduzir até o que era gasto antes. Uma das afirmações ideológicas para justificar esse comportamento é que a educação tem recursos demais, porém não sabe alocá-los, nem executá-los, como se esse setor da administração pública fosse pior que os outros.

TABELA 1
Brasil — Crescimento real do PIB (%) e participação
percentual sobre o PIB da carga tributária e das
despesas educacionais públicas 2000-2007

Ano	Crescimento real do PIB	Carga tributária total	Despesas educacionais totais
2000	4,3	30,4	4,7
2001	1,3	31,9	4,8
2002	2,7	32,4	4,8
2003	1,2	31,9	4,6
2004	5,7	32,8	4,5
2005	3,2	33,8	4,5
2006	3,8
2007	5,4

Fontes: para o PIB e a carga tributária, IBGE, organizado por Ipeadata; para a despesa educacional, Inep/MEC.

Desagregando os dados por dependência administrativa, a tabela 2 indica que, apesar da alta contínua da carga tributária, sobretudo a federal, as despesas educacionais pelas três esferas de governo ou se mantiveram ou diminuíram como percentual sobre o PIB. O motivo com certeza não é a baixa arrecadação fiscal. O valor real das verbas de alguma forma se beneficia do aumento do PIB, mas até a participação da despesa educacional em relação a ele se reduz. Isso ocorre em particular aos níveis estadual e municipal. Mais ainda, apesar de a União ter a maior carga tributária líquida das três esferas, é a que menos contribui para a educação. Por sua vez, os estados sustentam a maior parte das despesas e os municípios são os primos pobres. Contrastam, de um lado, a centralização tributária e, de outro, a decrescente participação federal no esforço em favor da educação. É bem verdade que grande parte das ações do MEC é descentralizada, isto é, concretizam-se por meio de apoio e transferências aos governos subnacionais, inclusive pelo Fundeb. Ainda desse modo, se percebem as sombras do modelo iniciado no Império, com o Ato Adicional de 1834 à Constituição.

TABELA 2
Carga tributária líquida e despesas públicas em educação por dependência administrativa como percentual do PIB 2000-2005

Ano	Carga trib. líq. União	Despesa ed. União	Carga trib. líq. estados	Despesa ed. estados	Carga trib. líq. municípios	Despesa ed. municípios
2000	11,1	0,9	7,7	2,0	1,4	1,8
2001	11,8	0,9	8,1	2,0	1,5	1,8
2002	12,6	0,9	8,0	2,1	1,5	1,8
2003	12,0	0,9	8,0	1,9	1,6	1,8
2004	12,6	0,8	8,1	1,9	1,6	1,9
2005	13,1	0,8	8,2	1,8	1,6	1,9

Fonte: para a carga tributária, IBGE, organizado por Ipeadata; para a despesa educacional, Inep/MEC

Se os recursos fiscais aumentam, se a riqueza nacional cresce e as verbas para o setor educacional não se elevam na mesma proporção, a prática desmente o que dizem os discursos. O aumento de verbas serviu primeiro a outros campos de atividade e preteriu-se a educação. A sua relativa estabilidade, aliás, se deve ao fato de ser uma atividade de trabalho intensivo. Como o pessoal, sobretudo o magistério, constitui grande ou a maior parte da sua composição de custos e os servidores públicos não são facilmente demissíveis, a folha se mantém mesmo em tempos de crise, conferindo certa inercialidade da despesa, conforme aparece nas tabelas acima. Em outras palavras, a flexibilidade de cortes se reduz ao mínimo quando atinge o professor na sala de aula.

EPPUR SI MUOVE!

No entanto, o mundo se transforma – e também o Brasil, como parte dele! Para explicar as transformações sociais contemporâneas, as ciências sociais contemporâneas criaram novas categorias. Para pinçar só algumas, a sociedade em rede (Castells, 2002) e a sociedade de risco (Beck, 1992) trazem grandes implicações. Isso não significa aceitar a mundialização como é e não buscar alternativas ou altermundializações. Procuramos nos situar em rede conosco e com o mundo, no estabelecimento de nós estratégicos. Singramos também o universo como sociedade de risco, com perigos palpáveis que compete ao homem superar, como a mudança do clima, o uso de recursos naturais limitados, o aumento do alcance das catástrofes e, noutro plano, bem próximo do cotidiano, a incerteza dos jovens e adultos ao buscarem e exercerem ocupações que nascem, se reformulam e se extinguem com rapidez.

Nestas circunstâncias, o homem e as instituições, entre elas a escola, já não podem mais ser os mesmos. O mundo pós-moderno, a modernidade líquida, a modernidade reflexiva ou qualquer outro conceito nos coloca frente a frente aos valores e às diversidades. Longe de ser um deserto axiológico ou uma substância pasteurizada, a identidade se constrói a partir da confluência de grupos e valores sociais. Já criamos valores quando observamos e acolhemos a diversidade, nos reconhecemos como diferentes e aceitamos que a pluralidade é criadora (cf. CUÉLLAR, 1997). Nessas circunstâncias

histórico-sociais o aluno não é (se algum dia foi) uma *tabula rasa*, folha em branco, sobre a qual a escola pretende inscrever, quase sem retoques, a herança da cultura anterior. É um ser que constrói a sua experiência individual, se subjetiva, protagoniza, pretende ser co-autor do processo educativo, age como sujeito e se insere na confluência de variadas influências sociais para fazer as suas escolhas.

Essas questões, não exclusivas do Brasil, mas de países de várias latitudes socioeconômicas e ideológicas, destacam o quanto se entrelaçam os nós, o mundo e as instituições, entre elas a escola, segundo alguns em declínio (cf. DUBET, 2002; DUBET; MARTUCCELLI, 1996). Em outras palavras, a educação não é um simples rio que corre em determinado rumo: mais complexo, ele vai da formação da pessoa às diversas camadas das circunstâncias sociais em que vivemos, antes de retornar à própria pessoa. Por isso mesmo – e não por pietismo ou ideal ingênuo –, foram firmadas a Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), as Metas de Desenvolvimento do Milênio (2000) e o Quadro Referencial de Educação para Todos (Dacar, 2000).

A EDUCAÇÃO E A RESPONSABILIDADE

Tudo o que o homem toca se transforma em cultura. Contando com as capacidades de sentir, pensar e agir, o homem, a cada momento, implicitamente ou não, se defronta com perguntas sobre o que é bom e mau, certo e errado, verdadeiro e falso, belo e feio. A grande diferença é que somos hoje mais numerosos e, assim, estamos cada vez mais perto e dependemos mais uns dos outros. Não por acaso, Bauman (2003) lembra Kant, no século XVIII: como permanecemos na superfície da Terra e nela nos movemos, não contamos com outro lugar para ir. Em longo prazo, manter ou ampliar as distâncias é inviável, ao contrário, elas encolhem cada vez mais. E conclui: “A unidade da humanidade é o derradeiro horizonte da nossa história universal” (Bauman, 2003, p. 155-156).

Todavia, nem essa unidade, nem essa interdependência se tornam possíveis sem os valores e a ética. Como várias vezes tem sido reiterado pelas Nações Unidas e pela UNESCO, esta é a medula da existência da humanidade. A vida em sociedade é regida por direitos, aos quais correspondem deveres. E tanto uns quanto outros são incapazes de se concretizar caso não sejam definidas responsabilidades. A escola, no seu microcosmo social, tece a ética a partir de vários fios que cosem inextricavelmente a educação e a sociedade: entre ambas circulam com grande rapidez valores, padrões culturais, costumes, hábitos, exemplos, conceitos, apreciações, preconceitos, enfim, a própria cultura. E com razão protestamos quando a vida social ou a educação não segue a ética. Reclamamos que a escola é violenta porque reflete a violência do seu meio, como se o espelho apenas refletisse a luz e não a devolvesse. No entanto, a educação é o lugar por excelência da ética. Importa a ela agir sempre com a ética e cumprir à sociedade que a envolve tratá-la com responsabilidade, de acordo também com a ética. Para muitos a observância da ética é uma miragem, porém ela pode ser conseguida, no limite das imperfeições humanas, por meio dos valores, incentivos e sanções.

Por estes motivos, a ética não é atinente apenas aos pais, professores, alunos, educadores em geral, segundo as suas competências, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases, mas constitui também o guia destinado a pautar a conduta em geral, inclusive das políticas públicas educacionais e das instituições particulares. Pode parecer utopia, mas esta é condição de sobrevivência para não chegarmos aos limites da sociedade de risco e ameaçarmos a própria sobrevivência do homem e do local onde vive.

A ÉTICA EM ATOS

Estes princípios éticos, justamente porque são vivos, inspiram e fundamentam a educação. Embora o conceito de ética seja invocado usualmente a respeito do uso indevido de recursos financeiros, ligado à corrupção, ele na verdade se aplica a todos os comportamentos e à omissão deles. Na educação a ética é a bússola de todos os atores educativos, direta ou indiretamente relacionados, a começar pelos pais e professores através da prática do exemplo, mais vivo que a palavra. A ética é ou deve ser o alicerce sólido das políticas públicas, por serem (ou deverem ser) pactos estabelecidos para viver no âmbito da pólis e situar a pólis no âmbito do cosmos. Por isso mesmo, temos direitos, intrinsecamente ligados a deveres. Somos responsáveis quando cumprimos os deveres e, inversamente, somos irresponsáveis quando cometemos infrações.

As finanças públicas de um país são de tal ordem de importância que o seu trato requer uma lei de responsabilidade fiscal, conforme o caso do Brasil, apresentada como ponto de ruptura cultural e institucional. Em termos simples, da mesma forma que cada um de nós não pode gastar mais dinheiro do que ganha, um governo não pode despendar mais do que arrecada. Princípios tão simples assim levaram o Brasil a baixar uma lei complementar sobre o assunto. Entretanto, apesar de princípios e normas tão avançados no que se refere ao dinheiro público, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu amplos direitos, como era esperado e desejável, porém não foi tão precisa no que tange aos deveres. Em certos casos estabeleceu amplos caminhos, entretanto, a legislação infraconstitucional em certos casos não se ocupou em pormenorizar tais direitos, nem de deixar claros como seriam os mecanismos de controle e as sanções para quem se desviasse do cumprimento dos seus deveres. Para que isso acontecesse durante décadas não houve reivindicação suficiente da coletividade para demandar a legislação e a execução concernentes.

Isso ocorreu na educação. A Carta Magna resgatou inclusive as críticas de Pontes de Miranda (1972) sobre o direito à educação, que, na nossa história constitucional, era programática, isto é, o Estado provinha se pudesse e quisesse. O constituinte transformou em direito público subjetivo a educação obrigatória, de nível fundamental, e em progressivamente obrigatória a de nível médio. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases trouxeram lúcidos desdobramentos para o texto constitucional. As leis que criaram o Fundef e o Fundeb estatuíram sistemáticas de financiamento para tornar o direito realidade. Apesar disso, o Brasil é hoje um país que possui lei de responsabilidade fiscal, tratando do dinheiro público, sem, contudo, dispor de uma lei de responsabilidade educacional.

O dinheiro é feito pelo homem e para o homem. O ser humano, com os seus saberes, é capaz de transformar um campo, onde as espécies brotavam espontaneamente, num jardim desenhado segundo o estilo de uma época. A riqueza no sentido econômico é parte da cultura e, por isso mesmo, menor que ela. O homem, com a educação, gera a riqueza, que, por sua vez lhe permite sustentar-se e manter a vida por muitas gerações a fio. Possibilita que os seus descendentes sejam tão numerosos quanto as estrelas do céu, como Deus prometeu ao Patriarca. Entretanto, a educação brasileira continua a apresentar grandezas e misérias. Não podemos dormir sobre os louros das primeiras e, por isso mesmo, temos a responsabilidade de propor soluções arrojadas para as últimas. Essa mesma responsabilidade não nos autoriza a tomar certas atitudes costumeiras, incompatíveis com a magnitude dos problemas.

A ÉTICA EM FATOS

A relevância da educação na agenda mundial deste século sugere questões cruciais para as atitudes e comportamentos dos educadores ao reivindicarem recursos. No Brasil já se esgota o posicionamento de pedir ou implorar por verbas e exhibir as chagas da educação, inclusive os rendimentos dos professores. Procedimento válido talvez para os anos 80, já a partir do decênio seguinte a educação brasileira passou a ser confrontada com resultados de avaliações nacionais e internacionais, como o Saeb, o Pisa e outros, sem que tais dados, repetidos em coro sazonalmente pela mídia, tenham efetivamente sensibilizado governos e outros atores no sentido de um projeto nacional de educação.

Esse quadro aqui esboçado ressalta a urgência de um novo protagonismo dos educadores, abandonando a postura de grupo profissional mendicante, com o pires na mão. É óbvio que até por isso mesmo o pires continua semivazio. Esta é a posição do negociador frágil, que busca, numa espécie de eterno Auto da Compadecida, a misericórdia, quando não o “jeitinho” dos governos. Entretanto, a situação presente requer outras abordagens. A educação no século XXI apresenta o maior relevo: trata-se do divisor de águas que pode levar um país a permanecer na periferia ou a deslocar-se para o centro do sistema internacional.

É preciso, pois, não só ressaltar os papéis exercidos pela educação, como, sobretudo, mostrar o que se tem efeito em termos de experiências bem-sucedidas. Estas são copiosas, inclusive no interior do país, apesar de pouco conhecidas. E, além disso, é indispensável avançar, avançar muito em ações para o presente e o futuro. Alguns desses pontos, abaixo abordados, constituem problemas mais ou menos reconhecidos e óbvios, cujas soluções esbarram em formas tradicionais de pensar e agir, incompatíveis com as perspectivas e prospectivas.

1. A ARTICULAÇÃO HORIZONTAL

O Brasil é um Estado federativo, com três níveis de governo e um território continental. Há séculos a administração pública tem estrutura piramidal, com múltiplos andares e escaninhos, enquanto hoje vivemos nas sociedades em rede. Para fazer face à complexidade do Brasil, é preciso coordenar as ações, economizando recursos e evitando multiplicidades e atropelos. A criança é uma só. O adolescente e o jovem são um só. Apesar disso, as ações governamentais continuam a fragmentar-se segundo secretarias de Estado (em cada nível governamental), sem que o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação sigam princípios comuns e se articulem na prática. Uma das divisões mais tradicionais é a que subsiste entre a educação e o trabalho. O jovem que precisa escolarizar-se e ingressar no mundo do trabalho é um só, mas os compartimentos burocráticos são diferentes, apresentam culturas diversas e, situando-se no mesmo plano horizontal, apresentam-se não raro irreconciliáveis. Em vez de se estabelecer a cooperação entre as secretarias de Estado, geram-se a competição e o conflito, agravados pelas formas de realizar e sustentar alianças políticas.

Com a aceleração da história e a formação da sociedade em redes, o próprio Estado nacional entra em crise, pois o centro gravitacional se desloca para os fluxos transnacionais. Assim, para operacionalizar as responsabilidades sociais na educação brasileira, é preciso considerar o esgotamento da pirâmide e estabelecer articulações verticais

e horizontais que tenham o aluno, criança, adolescente ou adulto, como seu foco. Para isso, como o aluno é um ser indivisível, a articulação horizontal deve realizar-se no âmbito das diversas secretarias de Estado, no Poder Executivo, e também nos demais poderes. O alcance dos direitos humanos e sociais é limitado se o aluno tem acesso a um e não a outro. Por exemplo, o exercício do direito (e do dever) da educação contribui para melhor exercer o direito à saúde e vice-versa.

2. A ARTICULAÇÃO VERTICAL

Afora a concepção setORIZADA, fragmentada dos alvos das políticas públicas, o Brasil ainda apresenta a necessidade de entrosamento das três esferas governamentais. Para fazer a face a isso, a Carta Magna determinou o regime de colaboração ao organizar os sistemas de ensino. Não raro isolados, os entes federativos passaram a se defrontar cada vez mais com situações de cooperação e competição depois de implantado o Fundef. Por sua vez, a criação do Fundeb aumenta ainda mais essas relações, já que os sistemas ou agem como tal ou se manifestam claramente nas suas fissuras e divisões. O nosso modesto grau de desenvolvimento político, com a forte influência do patrimonialismo (Weber, 1999), afasta esferas governamentais que atuam junto aos mesmos cidadãos e, além disso, conforme o caso, em sucessivas faixas da sua idade. Para que os projetos tenham êxito é preciso subscrever certo número de princípios e utilizar instâncias e mecanismos de negociação apropriados.

Um exemplo das dificuldades de equacionar os problemas da educação encontra-se na construção de uma cultura de paz na escola, pilar essencial da prática da ética por todos os membros da comunidade escolar. A exclusão social e outros fatores engendram condições difíceis para que os participantes da escola convivam e cheguem a constituir uma comunidade. Trata-se, em certos casos, de problemas do entorno, como o crime organizado, que age em rede e assim se introduz no estabelecimento educacional. Ora, a escola pública atua como um tentáculo da burocracia estatal, com os seus modos particulares de reger e agir. O descompasso entre ambos logo se torna explícito. Para resolver os problemas daí decorrentes há necessidade da atuação conjunta não só de diferentes níveis de governo, como de secretarias e poderes da mesma esfera governamental, que precisam compreender-se e atuar conjuntamente, sob pena de o Estado recuar, deixando-nos em breve num feudalismo sem perspectivas.

É justamente nesse sentido que a educação precisa observar outros modelos e instrumentos da gestão, que reúnam princípios, papéis e mecanismos institucionais, no âmbito de uma Lei de Responsabilidade Educacional. Seria mais uma lei? Para não iludir ninguém, a primeira condição para o papel renovador de qualquer lei é o fortalecimento das instituições. Elas são fortes quando se refletem no sentimento de confiança da maior parte do povo brasileiro, isto é, o sentimento de que a lei existe para ser cumprida; que, não cumprida, haverá responsabilização de agentes e sanções em prazo razoável, de tal modo que o direito afetado ou subtraído será restaurado de alguma forma. Este é o terreno dos valores e dos costumes, da legitimidade, sobre o qual se assenta todo o Direito de uma nação. Esse terreno, sujeito a marés, chuvas e ventos quase sempre tempestuosos, exhibe marcas de erosões seculares, incomensuráveis, que não podem ser reparadas do dia para a noite. A sua retificação se faz aos poucos, na medida em que se planta a confiança e ela floresce e deita as suas raízes, mesmo entre os espinhos. E depois vem outro florescer e, assim, sucessivamente.

Nesse sentido, algumas medidas concretas precisam ser tomadas. Uma delas, tão explosiva quanto as “reformas de base” do início dos anos 60, é a reforma do Estado. A arrecadação tributária, as transferências de recursos e os processos requeridos para efetuar a despesa pública numa secretaria de Educação e fora dela são conhecidos pela complexidade, de tal forma que a eles se aplica famoso dito de Anísio Teixeira: “Tudo legal e tudo muito ruim”. A despesa se reveste de todo o caráter formal requerido, mas nem por isso corresponde necessariamente à honestidade e às melhores alternativas de alocação de recursos. Portanto, é indispensável uma reestruturação que, entre outras providências, simplifique o Estado como um todo e dos órgãos educacionais em particular. Como se encontram atualmente, são muito caros para o contribuinte, em especial para o contribuinte pobre.

3. REFORMA DO ESTADO

Embora não exista a menor originalidade neste clamor, é preciso:

- 1- Descomplicar o Estado.
- 2- Tornar o Estado mais barato.
- 3- Levar o Estado a se preocupar menos com os meios e mais com os fins.
- 4- E, por isso mesmo, fazer o Estado voltar-se para o cidadão e não para aqueles que dele se servem quando deveriam servir ao público.

No caso da responsabilidade educacional, existem algumas condições simples, palpáveis e visíveis, para que toda escola funcione:

- 1- Profissionais titulados, desde que os títulos representem competência.
- 2- Instalações e equipamentos mínimos, em bom estado de conservação e funcionamento.
- 3- Materiais indispensáveis: livros, inclusive didáticos, e material escolar.
- 4- Cumprimento do tempo letivo necessário para a aprendizagem.

As pesquisas educacionais com razão gastam rios de tinta para constatar quão complexo é o processo educativo e de que sutis filigranas ele se reveste em tantas circunstâncias. No entanto, existe um núcleo de providências básicas e simples que permite promover o patamar das condições a partir das quais o processo educativo se realiza.

Para que o conceito de responsabilidade educacional seja vivido, é preciso contar com o reconhecimento de três aspectos:

- 1- A educação é um direito. A privação desse direito em alguma das suas dimensões, como o padrão de qualidade, tem conseqüências imediatas e remotas, ao longo de toda a vida, porém a maior parte delas palpável, que pode ser definida.
- 2- Se esse direito é subtraído de alguém, haverá responsáveis por atos e omissões.
- 3- *Se existem responsáveis, eles devem ter os seus atos e omissões tipificados clara e concretamente e, assim, penalizados. Naturalmente, antes de lesarem o direito devem estar conscientes das suas conseqüências. E, mais importante ainda, além de serem penalizados, cabe ao Estado tomar as providências necessárias para restaurar esses direitos lesados.*

Assim, a responsabilidade educacional emana de um conjunto de direitos já então definidos na Constituição e na Lei, conforme o quadro 1. Primeiro, os direitos se dissociam apenas idealmente porque o seu sujeito, o cidadão é um só. Segundo, o provimento de um direito contribui para que outros sejam exercidos. Terceiro, se o cidadão é uma pessoa só os responsáveis pelo provimento dos diversos direitos devem entrosar-se horizontal e verticalmente, conforme as suas áreas de confluência ou sucessão. Tudo isso, porém, precisa de um fiel da balança: um conjunto de princípios que cumpre ao poder público exercer em suas ações, vários dos quais, no que tange ao direito à educação, foram consagrados pela Lei Maior. A estes acrescem, como decorrência, outros princípios:

- Acesso, permanência e êxito do aluno como foco.
- Otimização na aplicação de recursos.
- Redistribuição eqüitativa de recursos públicos.
- Transferência de recursos com base em critérios claros e homogêneos.
- Transparência na alocação e uso dos recursos.
- Definição clara de competências.
- Articulação horizontal dos serviços públicos.
- Articulação vertical dos serviços públicos.
- Fórmulas para compensação de recursos em ações cooperativas, complementares ou compartilhadas.

Se o sujeito dos direitos é um só, um aluno que termina o ensino fundamental na escola de um município precisa ter a possibilidade de acesso a uma escola média. A criança de quatro anos, em vez de permanecer na rua, precisa de uma pré-escola que facilitará o seu sucesso na escola fundamental, seja ela do município ou do estado. O aluno jovem ou adulto, que se escolarizou, precisa de oportunidades de formação profissional para exercer plenamente a sua cidadania, que pode ser encontrada em outra esfera administrativa. Por tudo isso, o poder público precisa agir em conjunto, por seus diversos níveis e integrantes, construindo pontes e passarelas.

QUADRO 1
REGIME DE COLABORAÇÃO
EXEMPLOS DE ALTERNATIVAS DE REGULAÇÃO E PRÁTICA

PRINCÍPIOS

- Acesso, permanência e êxito do aluno como foco
- Otimização na aplicação de recursos
- Redistribuição eqüitativa de recursos públicos
- Transferência de recursos com base em critérios claros e homogêneos
- Transparência na alocação e uso dos recursos
- Definição clara de competências
- Articulação de competências
- Fórmulas para compensação de recursos

PREVISÃO DE AÇÕES COOPERATIVAS

- Sistema integrado de matrícula
- Ordenação das redes escolares
- Sistema de acompanhamento da frequência escolar
- Operacionalização de padrões mínimos de qualidade do ensino
- Colaboração técnica em currículos, metodologias e avaliação
- Programas comuns para formação continuada

INSTRUMENTOS

- Convênios de cooperação
- Consórcios públicos

ÂMBITOS DECISÓRIOS ESPECÍFICOS

- Mesas de negociação
- Conselhos
- Comissões

CONTROLE SOCIAL

- Colegiados

DESVIOS E SANÇÕES

- Crime de responsabilidade
- Infração político-administrativa
- Improbidade administrativa
- Intervenção (prevenção constitucional)

Toda a articulação, tanto horizontal quanto vertical, precisa ser pautada pelo exercício concreto dos direitos. Se um aluno vai mal na escola e alguém descobre que se trata de uma questão de falta de acuidade visual, ele precisa obter tratamento para ser bem-sucedido. Se um aluno precisa de segurança pública para freqüentar a escola obrigatória de dia ou de noite e nela ser bem-sucedido, os órgãos públicos correspondentes devem organizar-se para que todos e cada um dos direitos sejam assegurados. Por outro lado, ao ter acesso ao direito à educação, será possível ao indivíduo adquirir conhecimentos capazes de colaborar com os direitos à saúde e à segurança pública. Por isso cada nível de governo, em cada uma das suas secretarias de Estado, precisa ativamente:

- Planejar.
- Integrar os seus planos em torno do exercício de cada direito.
- Executar.
- Integrar as ações em torno do exercício de cada direito.
- Acompanhar.
- Integrar o acompanhamento em torno do exercício de cada direito.
- Avaliar.
- Integrar a avaliação em torno do exercício de cada direito.

Igualmente, os diversos níveis governamentais precisam complementar-se em torno desse exercício e levar a efeito os mesmos processos, de modo a articular-se verticalmente. O regime de colaboração permite uma infinidade de ações conjuntas, como, por exemplo:

- Sistema integrado de matrícula.
- Ordenação das redes escolares.
- Sistema de acompanhamento da freqüência escolar.
- Operacionalização de padrões mínimos de qualidade do ensino.
- Colaboração técnica em currículos, metodologias e avaliação.
- Ações de entrosamento curricular entre um e outro nível de ensino.
- Programas comuns para formação continuada de educadores.
- Planejamento comum do transporte escolar.

É curioso que essas experiências existem, mas são tão admiráveis que não raro são premiadas. A organização burocrática prefere que, em vez ou além dos mecanismos informais, a colaboração horizontal e vertical se estabeleça por meio de âmbitos comuns e apropriados para os processos decisórios. Nesse caso, conselhos, comissões ou mesas de negociação que se reúnam *ad hoc* podem constituir os locais adequados. Ao mesmo tempo, a própria organização burocrática, inerente ao Estado como um todo, precisa de instrumentos apropriados. Na ordem constitucional vigente, convênios de cooperação e consórcios públicos podem ser alguns dos meios utilizados para tanto. Sob esse particular, o Sistema Único de Saúde e as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico servem de exemplos de uma cooperação essencial e inadiável ao amadurecimento administrativo do país.

Por outro lado, como o controle social, apesar das suas dificuldades, se tem revelado elemento imprescindível ao Estado democrático de Direito, cabe acionar os procedimentos usuais no sentido da ampla divulgação das informações e da participação do cidadão em audiências públicas, colegiados e outros âmbitos necessários.

Por fim, deve existir na Lei o elenco de penalidades a que é preciso recorrer, ou seja, o crime de responsabilidade, a infração político-administrativa e a improbidade administrativa, estabelecendo-se claramente as autoridades responsáveis. No entanto, ainda que a penalidade seja o fim, cumpre estabelecer medidas restaurativas do direito a que o cidadão não teve pleno acesso. A penalidade é indispensável, mas, para o bem comum, cumpre retornar ao direito lesado que foi o ponto de partida, assim fechando o ciclo de responsabilidade. Dessa forma, cabe à administração pública determinar que ações devam ser tomadas para que os cidadãos desfrutem plenamente do direito subtraído ou prejudicado. Um exemplo sem qualquer intervenção da Justiça ocorreu num município em que a precariedade da rede permitiu que, segundo constatações, cerca de metade dos seus alunos do quinto ano não soubesse ler e escrever segundo os padrões adequados a esse ano. Esse fato se constituiu numa das reclamações mais ouvidas durante a campanha eleitoral: para que servem as escolas municipais se os meninos passam e não sabem ler nem escrever? A nova administração estabeleceu um plano gradual de “reforço” escolar para que cada grupo do quinto ano alcançasse nível mínimo de aproveitamento, começando pelos do quinto ano e, daí sucessivamente, até alcançar todos os que foram vítimas desse populismo educacional. Só não foi inteiramente bem-sucedido porque não conseguiu modificar certas condições estruturais que continuaram afetando os alunos ingressantes. Desse modo, continuou a “enxugar gelo”.

Assim, a responsabilidade educacional depende de um ciclo que começa e termina com os direitos estatuídos pela Constituição:

- Definição do direito à educação.
- Definição dos titulares desse direito.
- Princípios de ação.
- Ações cooperativas.
- Âmbitos decisórios.
- Instrumentos.
- Mecanismos de controle social.
- Penalidades.
- Restauração do direito lesado.

O presente texto alinha uma série de “verdades acacias” e corre o risco de se parecer com fragmentos de um manual de administração. Contudo, as verdades acacias e os manuais com frequência não são acatados na realidade. Este texto pode também ser acusado de ingênuo, como se não soubesse dos jogos de poder e interesse que se entrecruzam no Estado. Todavia, essa ingenuidade é a mesma da repetida história da criança que diz claramente que o rei está nu.

4. POR QUE MAIS LEIS?

O hiato entre a legislação e normas, de um lado, e a realidade social, de outro, cria justificado ceticismo quando se aborda uma lei de responsabilidade educacional. Acertadamente, Anísio (TEIXEIRA, 1983) chamava a atenção para a ambivalência da vida brasileira, vivendo a dupla personalidade, oficial e real. A lei, dizia ele, era algo mágico, capaz de mudar a face das coisas, de modo que leis perfeitas seriam uma ponte para mudar a realidade. Porém, já que não se verificava a correspondência entre o “oficial” e

o “real”, podíamos transformar a vida por atos oficiais. Isso se tornava possível em virtude, primeiro, do dualismo colônia *versus* metrópole e, depois, do dualismo “elite” *versus* povo, num estado de duplicidade institucional.

A hipernormatização resultante do uso e abuso desses comportamentos levou, mesmo, ao citado dito de Anísio, repetido com frequência por Darcy Ribeiro: “Tudo legal e tudo muito ruim”. A teia de regras é tão fechada que consegue, ao mesmo tempo, realizar as admiráveis façanhas de inibir os que fazem boa educação, impedindo inovações, e deixar sem sanção os que fazem má educação, aos quais em geral pouco ou nada acontece. Essas dificuldades em parte se caracterizam como de eficácia das normas jurídicas, pois não realizam os efeitos sociais a que formalmente se destinam, nem atendem às necessidades precípua para que se criaram – e acabam servindo a outras finalidades, implícitas e ocultas, que utilizam as primeiras como biombo ou escudo.

Esta cisão, este divórcio mesmo, é que faz o legislador recorrer a novos meios para a fiscalização e o controle das políticas públicas. Este é o caso dos conselhos de acompanhamento social, criados com muitas esperanças e pouca parcimônia pela legislação dos anos 80 e 90. Os maiores obstáculos detectados pelas pesquisas neste caso foram o adiamento da criação de colegiados, a criação sem instalação, a instalação sem efetivo funcionamento e o domínio dos colegiados pelo Poder Executivo, por meio da nomeação de pessoas do seu interesse (cf., p. ex., SOUZA, 2006). Isso não significa que os colegiados não tenham funcionado, mas que precisam ser aperfeiçoados, como de fato o têm sido, inclusive pela legislação do Fundeb.

É certo que grandes mudanças institucionais precisam acompanhar os processos de enriquecimento da cidadania e de desenvolvimento político, a fim de varrer o domínio patrimonialista, inclusive o mandonismo local. Esse, como se sabe, é o domínio em que as coisas públicas se confundem com as coisas particulares. A república é o avesso do patrimonialismo porque a primeira busca servir ao público, enquanto o patrimonialismo busca o público para dele se servir em favor dos seus interesses particulares.

ESCOLA: FINS E NÃO SÓ MEIOS

Como é notório, a gestão e o financiamento tratam de meios. Os problemas da educação brasileira não são comparáveis a um jogo, onde, embaralhando e combinando melhor as cartas, se obtêm soluções. No país, como na maior parte do Ocidente, ao longo do jogo mudam o baralho, os jogadores e as regras de jogar. A literatura científica trata das novas condições socioeconômicas e culturais, de um “admirável” mundo novo onde crianças, adolescentes, jovens e adultos são diferentes, com valores e padrões culturais também diversos. Só para citar alguns exemplos, Coleman (1963) pesquisou a sociedade de adolescentes e as diferenças de valores entre esta e a escola, afetando o aproveitamento discente. Postman (1994) defende a tese polêmica do fim da infância. Tedesco (1998) aborda o déficit de socialização das novas gerações, derivado da pouca convivência entre elas. Dubet (2002) enfoca o declínio da instituição, em especial, a escola, tal como a concebemos na modernidade racionalizadora, isto é, como uma instituição republicana destinada a formar o cidadão.

Quando os Pioneiros, nos anos de 1920, advogaram uma nova escola, onde o aluno é o centro da aprendizagem; onde o professor se transforma em orientador e a escola e o currículo tematizam a vida do aluno, estavam apenas propondo a primeira

onda de transformações. Não chegamos a fazer o “dever de casa” a tempo e hoje a situação é muito mais complexa, inclusive com as novas tecnologias da informação e comunicação. Na pedagogia ainda não logramos passar do geocentrismo ptolomaico para o heliocentrismo copernicano: continuamos a manter nas salas de aula o invariável anacronismo pelo qual alunos permanecem, enfileirados, na posição de olhar para a nuca do seu colega à frente. Os cadernos devem começar com a cópia do cabeçalho no quadro, como há quase um século. Esse conservantismo leva o professor a ser um foco sofrido, acuado no processo educativo, mas continuamos a insistir. Em outros casos, erigimos o aluno ao *status* de cliente soberano, reduzindo a autoridade dos educadores. Em meio à fragmentação das sociedades contemporâneas, onde carecemos do apoio institucional que supúnhamos ter, da família e de outras instituições, sofremos os fortes ventos que exigem o entrelaçamento entre a escola e a vida.

Na verdade, o descompasso entre a educação escolar e as condições dos alunos não é menor do que entre a pirâmide burocrática e a sociedade em rede. Em especial a partir de 1968 a escola foi denunciada pela exigência do seu currículo oculto, gerador do fracasso e da sua transformação da escola em filtro de classe. Hoje os educadores, na escola de massa, continuam a exigir esse currículo oculto, sem notar que as condições socioeconômicas e socioculturais mudaram tanto que esse currículo muitas vezes não faz sentido nem mesmo para aqueles que têm origens sociais mais privilegiadas. As diferentes formas de organização e reorganização familiar, os novos padrões de convivência social, a influência dos grupos de colegas e a interação entre os alunos e os meios de comunicação de massa desafiam o entendimento dos educadores e fazem-nos sentir como relíquias de um mundo que já não existe. Além das violências físicas e simbólicas que hoje integram a paisagem da sala de aula, este é possivelmente um dos obstáculos que mais afetam os professores no seu trabalho e na sua saúde.

A escola hoje é povoada por alunos que não só participam das sociedades adolescentes, mas de várias culturas adolescentes e juvenis. Há muito eles não são mais o barro mole, disposto à modelagem, numa instituição cuja frequência, para poucos, era um privilégio. Eles chegam sem pedir licença, com os seus próprios valores, estratificação social e códigos de conduta, constituindo uma pluralidade de grupos e trazendo orientações socioculturais mais ou menos distantes da escola e até mesmo colidentes com ela. Negociar é palavra-chave do processo, como também o é a liderança carismática do professor.

Como a instituição escolar tem sido marcada pela competição e conflito de gerações, os processos mais ou menos surdos eram problematizados como rebeldia e indisciplina. Hoje se manifestam abertamente as várias formas de violências da escola, na escola e contra a escola. Mudaram os atores, as peças e os cenários. Ao contrário da modernidade, a escola não pode mais falar só à razão. Precisa entrelaçar pensamentos, sentimentos e ações. É um desafio inescusável que temos à frente, em relação ao qual se desenvolveu o Relatório da UNESCO sobre a Educação para o Século XXI (DELORS et al., 2000). Por isso mesmo, ele ficou conhecido pelos quatro pilares que integram o que costuma estar divorciado: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser. Mais uma vez a responsabilidade – de todos – se constitui em imperativo a perpassar as mudanças necessárias.

REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Z. *Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Lisboa: Relógio d'Água, 2003.
- BECK, U. *Risk society: towards a new modernity*. Londres: Sage, 1992.
- CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica do Brasil: 1995-2005. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 857-876, Campinas, 2007.
- CASTELLS, M. *Fim de milênio*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- COLEMAN, J. S. *The adolescent society*. Nova Iorque: The Free Press of Glencoe, 1963.
- CUÉLLAR, J. P. (org.). *Nossa diversidade criadora*. Relatório para a UNESCO da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. Campinas: Papirus; Brasília: UNESCO, 1997.
- DELORS, J. et al. *Educação: um tesouro a descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*. 4ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC-UNESCO, 2000.
- DUBET, F. *Le déclin de l'institution*. Paris: Eds. du Seuil, 2002.
- DUBET, F.; MARTUCCELLI, D. *À l'école: sociologie de l'expérience scolaire*. Paris: Eds. du Seuil, 1996.
- MIRANDA, P. *Comentários à Constituição de 1967; com Emenda nº 1, de 1969*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1972, Tomo VI (Arts. 160-200).
- ROZIER, A. L'université séduite par les pétrodollars. *Le Monde de l'Éducation*, Paris, n. 368, p. 16-18, abr. 2008.
- SOUZA, D. (org.). *Acompanhamento e controle social da educação*. São Paulo: Xamã, 2006.
- POSTMAN, N. *The disappearance of childhood*. 2ª ed. Nova Iorque: Vintage, 1994.
- TEDESCO, J. C. *O novo pacto educativo*. São Paulo: Ática, 1998.
- TEIXEIRA, A. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília*, v. 64, nº 148, p. 243-256, set./dez. 1983.
- WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

REFERÊNCIAS

ROZIER, A. L'université séduite par les pétrodollars. *Le Monde de l'Éducation*, n. 368, abr., p. 16-18, 2008.

Seminário Internacional Ética e Responsabilidade na Educação: compromisso e resultados

05 de agosto de 2008
Auditório da TV Câmara dos Deputados
Câmara dos Deputados, Brasília-DF

PROMOÇÃO



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
da UNESCO
no Brasil



APOIO

Conselho Nacional
de Educação - CNE

