

ARTIGO: POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: a importância do controle e da avaliação para obtenção dos resultados pretendidos

* Hugo Costa Pessoa

Auditor do Tribunal de Contas;

Mestre em Gestão de Políticas Públicas/UNIVALI/SC.

Nas últimas décadas, o sistema educacional brasileiro foi submetido a uma série de reformas que findaram por beneficiar o Ensino Fundamental, em detrimento das outras etapas da educação. Para alguns críticos, a iniciativa decorreu do receituário neoliberal imposto à época aos países emergentes que recomendava a priorização da educação básica, norteadas por três princípios: eficiência, equidade e qualidade.

Afastando as questões ideológicas que permeiam esse assunto, vê-se que os preceitos legais contidos no arcabouço jurídico que disciplina a educação brasileira mantiveram estreita sintonia com o léxico acima mencionado.

Relativamente ao Ensino Fundamental, estabeleceram-se limites mínimos de aplicação obrigatória em sua manutenção e desenvolvimento, fixando-se pesadas sanções em caso de descumprimento. Instituiu-se o FUNDEF. Exigiu-se formação superior para docentes atuantes nessa fase da educação. Autorizou-se a utilização de recursos públicos no financiamento de programas destinados à habilitação de professores leigos. Instituiu-se a distribuição de renda às famílias de alunos carentes mediante a comprovação de frequência escolar.

A pretensão reformista foi alicerçada por diversas políticas públicas cujos resultados, do ponto de vista quantitativo, revelaram-se positivos. A Taxa de Atendimento ao Ensino Fundamental cresceu mais de 17 pontos percentuais no período de 1980 a 2006 e, atualmente, alcança o patamar de 98%. O percentual de professores com formação superior cresceu mais de 30 pontos percentuais no período de 1996 a 2006, resultado que se deve, em parte, aos programas destinados a habilitar professores leigos, consoante previsão contida na LDB e na Lei do FUNDEF. A Taxa de Abandono Escolar foi reduzida em mais de 5 pontos percentuais nesse período, graças ao programa Bolsa Escola/Família, instituído a partir de 2001.

O impacto financeiro produzido por essas ações elevou substancialmente o valor do Custo-Aluno-Ano, que representa o total dos gastos em educação dividido pela quantidade de alunos. Em nível nacional, o valor passou de R\$ 1.258,00, em 2001, para R\$ 1.679,00, em 2006, evidenciando um significativo aumento de recursos financeiros aplicados na educação.

Contudo, do ponto de vista qualitativo, vê-se que os resultados de tais políticas não impactaram positivamente a qualidade educacional. A repetência escolar, o mais grave problema enfrentado pelas nossas autoridades, ainda está longe de ser resolvida. Estacionada na casa dos 20%, desde 1998, essa taxa é superior a de países como Ruanda (19%), Haiti (16%), Camboja (11%), e muito além da taxa registrada pelos nossos vizinhos da América do Sul: Chile (4,9%), Uruguai (9%) e Argentina (9,5%).

Do ponto de vista social, a repetência escolar afeta negativamente o aluno, que passa a carregar, caso não abandone a escola antes, a pecha de repetente durante todo o ano letivo, o que dificulta o seu relacionamento com professores e colegas. Emperra o fluxo escolar à medida que obstaculiza o acesso de novos alunos por falta de vaga. Do ponto de vista financeiro, estudos revelam que uma taxa de repetência no patamar de 20% gera mais de 8 bilhões de reais de prejuízos ao ano aos cofres do país.

Das razões atribuídas ao fracasso escolar, tanto de natureza intra quanto extra-escola, duas sobressaem com frequência: a) falta de qualificação dos professores; e b) baixo investimento educacional. Malgrado tais conclusões, observa-se que, embora o nível de qualificação de docentes e o volume de recursos aplicados em educação se constituam em fatores positivos no processo ensino/aprendizagem, não se pode garanti-los como determinantes no processo de melhoria da qualidade do ensino.

Em nível nacional, a elevação do montante de valores aplicados no Ensino Fundamental, refletida na majoração do Custo-Aluno-Ano, não foi suficiente para reduzir a Taxa de Repetência, que permaneceu na casa de 20%. Da mesma forma, observou-se que o crescimento da quantidade de professores com formação superior não foi capaz de reduzir a mencionada repetência escolar.

No Estado de Rondônia, a Taxa de Docentes com Formação Superior, no período em análise, impulsionada pelo PROHACAP, cresceu mais de 40 pontos percentuais, enquanto que a Taxa de Repetência manteve-se, em média, acima de 20%.

No âmbito da rede municipal, mediante estudo confrontando a média do Custo-Aluno-Ano com a média da Taxa de Aprovação, verificou-se que, dentre os 52 municípios analisados, 23 obtiveram rendimento escolar acima da média, operando um Custo-Aluno abaixo da média, enquanto que outros municípios, mesmo registrando um Custo-Aluno acima da média, não conseguiram alcançar a média da rede municipal em termos de Taxa de Aprovação.

Tais conclusões evidenciam que, do ponto de vista financeiro, a questão do fracasso escolar está muito mais associada à qualidade da aplicação dos recursos do que com a quantidade desembolsada. O mesmo se pode afirmar em relação à qualificação docente.

A certificação em massa de mais de 8 mil professores leigos por intermédio do PROHACAP não foi capaz de melhorar o rendimento escolar em Rondônia. As redes municipais do Acre, Roraima e Amapá, em 2005, apresentaram taxas menores de professores com formação superior e, ainda assim, obtiveram melhor rendimento escolar que o Estado de Rondônia.

Diante deste contexto, quer nos parecer que uma criteriosa avaliação das políticas públicas educacionais pode se constituir em importante instrumento no processo de melhoria da qualidade do ensino. A ausência dessa avaliação impossibilita a formulação de proposições para correção de rumos, implicando, por consequência, desperdício de grandes somas de recursos públicos. Em tais circunstâncias, é forçoso reconhecer que o desconhecimento acerca dos resultados de um programa deveria se constituir em uma infração tão grave quanto a sua má gestão.

Segundo a Constituição Federal, os Tribunais de Contas e os órgãos de controle interno da administração pública detêm competência para avaliar a ação governamental do ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade. A metodologia de avaliação é processada mediante auditorias operacionais, cujo objetivo precípua, em linhas gerais, é identificar erros e acertos, reduzir distorções e otimizar as ações, sem perder de vista os resultados previamente estabelecidos.

O resultado dessas auditorias, conjugado com as metas de desenvolvimento educacional (IDEB) estabelecidas pelo MEC, e a edição de uma Lei de Responsabilidade Educacional, nos moldes da LRF, se constituiriam em um formidável instrumental em prol da educação, considerada, atualmente, a principal mola propulsora do desenvolvimento de qualquer nação.