

A política pública educacional

Enunciados de ações e consequências

LUIZ ROBERTO LIZA CURI*

RESUMO: O artigo propõe a aproximação transversal entre políticas públicas educacionais e política industrial, ciência e a tecnologia, educação superior e educação básica, arenas que se assumem distintas e atores que, mesmo quando coincidentes, se comportam de forma diversa, ocasionando perdas para o País.

Palavras-Chave: Política pública educacional. Ciência e tecnologia. Educação básica e superior.

“Os caminhos dos jardins que se bifurcam”

Introdução

O Brasil considera a educação um bem público, um dever do Estado. Assim, nunca é demais lembrar que as políticas públicas educacionais devem considerar o cidadão e seu desenvolvimento intelectual como fator essencial para que a nação possa ampliar o bem-estar da sociedade e desenvolver sua economia.

No caso educacional, são diversos e em grande número os atores relevantes que atuam no espaço da política pública. Sindicatos, confederações de trabalhadores, associações profissionais e científicas, representantes de familiares dos estudantes, grupos antagônicos de especialistas, docentes e pesquisadores, dirigentes escolares, dirigentes públicos, entre outros. Esses grupos se movimentam buscando alianças internas e a proeminência como ator mais relevante, capaz de interferir junto ao Estado na definição da agenda e, principalmente, na forma de implementação das ações. O êxito dessa influência só faz ampliar, pela gestão das consequências, o grau de interferência, interesse e proeminência de determinado bloco de atores. Nesse processo o consenso é moeda valorizada.

* Sociólogo e Doutor em Economia. Membro do Conselho Nacional de Educação (CNE/MEC) e Membro Licenciado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Agência do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Brasília/DF - Brasil. *E-mail:* <incolarum@hotmail.com>.

O problema é que essa moeda nem sempre é indexada por outros interesses essenciais à última fase da política pública, que é a avaliação de sua efetividade. Sim. A quem a educação básica mais interessa? Para ser breve, ela é essencial para a diminuição dos índices de violência nacional que coloca o País em posição elevada no *ranking* mundial. Certamente, interessa aos que empregam e, nesse caso, há uma espécie de sequência de interesses a determinar o padrão intelectual de competências e atitudes dos que são educados desde a escola básica e seguem para o nível superior e para outras formas de educação continuada. Durante esse processo, várias seriam as portas de entrada ao emprego e à ampliação da inserção social na arena da educação. O problema é que os atores externos a essa arena, como agentes econômicos e integrantes de outras políticas sociais, não participaram de nenhuma das etapas da política pública educacional. Não puderam informar o quanto é necessária a definição de currículos, o quanto a linguagem é relevante ou a necessidade de maior cultura acerca da conjuntura. Nada. Nem sequer puderam interferir oferecendo retorno ou dados de êxito ou fracasso dos egressos no trabalho ou de novas formas de oportunidades de emprego para diferentes níveis educacionais ou de carreira e, muito menos, a intensidade da oferta regional de postos de trabalho, por nível e setor. Nada.

Além dos que empregam, e nesse caso vale também a consideração de universidades ou escolas de outros níveis de ensino, órgãos públicos e de serviços e, claro, os relacionados à indústria, existem outros atores relevantes. É o caso das realidades de outras políticas públicas, como as de segurança, infraestrutura, saúde, entre outras. Qual é a área de interseção entre a política pública de saúde e a educacional? E com a segurança? Quantos especialistas ou atores dessas políticas participam da política de educação?

Esse é um processo que deriva do trabalho do Estado e dos governos. Não houve, no passado recente, nenhum exemplo de esforço de aproximação entre políticas públicas, mesmo as mais próximas, como a política industrial com as de ciência e tecnologia e mesmo entre a educação superior com a educação básica. São áreas que se assumem distintas e atores que, mesmo quando coincidentes, se comportam de forma diferente.

As políticas públicas devem considerar o princípio de que a educação é um esforço social mais amplo que não se desenrola apenas na escola, mas tem lugar na família, na comunidade e em todos os espaços de interação, especialmente no trabalho. Nesse sentido, a educação impõe uma forte mobilização e conscientização social, tanto quanto sólidos mecanismos de avaliação, etapa essencial à busca de resultados e efetividade, apoiando o projeto de desenvolvimento do País. Impõe, assim, uma ampla associação entre políticas, desde as sociais até as de inovação, ciência e tecnologia.

Como foi dito, a visão sistêmica das políticas educacionais permitiu superar as “falsas oposições” entre níveis de educação: não é possível cuidar apenas da educação básica sem considerar o ensino superior, nem separar a educação científica da educação profissional. Nesse caso, é relevante identificar os pontos fortes da política, os comuns

e os transversais às outras políticas. Podem ser assim consideradas aquelas vinculadas aos recursos humanos, professores principalmente, mas também gestores, técnicos, entre outros, seja na formação, na capacitação, nos requisitos de atuação profissional, na atração e fixação na carreira e no plano salarial.

A eleição de prioridade é uma exigência da política pública. Mesmo assim, as políticas com professores, para pegar um só exemplo, são executadas como se o único interessado fossem, justamente, os próprios professores. Para além, foram criados os blocos de interesses com sindicatos, especialistas, agentes públicos, entre outros, que debatem, de forma própria e válida, aspectos dessa agenda. O problema não é a validade do debate ou do que vem sendo realizado. O problema é o que deixou de ser e não está no horizonte das ações.

Este é um exemplo entre tantos. O fato é que o Brasil vem avançando e esse avanço, certamente, se deu em função da participação ativa e da luta dos atores relevantes da política. Infelizmente, a avaliação da efetividade da política pública muitas vezes não alcança o que não foi realizado.

É possível, como se sabe, desde a educação infantil até a superior, entendermos que o País vem se desenvolvendo, alcançando resultados que, ainda que não suficientes, certamente são necessários e imprescindíveis ao nosso futuro como nação.

Desafios imediatos da educação básica

O Brasil possui 15,2% de crianças com até oito anos não alfabetizadas. O Plano de Alfabetização na Idade Certa anunciado no primeiro semestre pela presidenta Dilma deve trazer resultados em 2014. A taxa de analfabetismo no Brasil é de 1,9% dos 10 aos 14 anos e de 8,8% dos 15 anos ou mais.

Segundo a ONG Todos pela Educação, ao considerarmos os estudantes nos 2º e 3º anos, 53% estão alfabetizados em escrita, 56,1% em leitura e 42,8% em matemática. Quando prosseguimos e analisamos a avaliação de desempenho dos estudantes dos 5º e 6º anos da educação fundamental, 40% atingem os conteúdos adequados em português e 36,3% em matemática. No 3º ano do ensino médio, 29,2% possuem conteúdos adequados em português e 10,3% em matemática. (Anuário da Educação Básica 2014, Todos pela educação Santlliana Editora).

A taxa de atendimento da educação básica no Brasil passou de 83,8% em 2000 para 92% em 2011, 2% a menos do que o esperado por especialistas. Dos 45.691.917 da população de quatro a 17 anos, que equivalem a 23% do conjunto da população brasileira, 3.461.940 estão fora da escola. (Censo Escolar Inep, 2012).

No ensino médio, o Brasil avançou de 3.772.330 matrículas, em 2001, para 8.401.829, em 2013. Se considerarmos os estudantes com 19 anos, 51,1% concluíram o ensino médio. Estima-se que 970 mil jovens de 15 a 17 anos estejam fora da escola.

O investimento direto em educação básica em relação ao PIB (R\$ 4.4 tri, IBGE, 2013) é de 0,4% em educação infantil; 3,3% em ensino fundamental; e 0,8% em ensino médio. À população de quatro a 17 anos são destinados 4,3% do PIB nacional.

Estima-se que em 2014 serão 2.362.699 os matriculados em cursos técnicos no âmbito do Programa Nacional de Educação Tecnológica (Pronatec), desenvolvido pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, e mais de cinco milhões em cursos profissionalizantes destinados aos trabalhadores.

São dados relevantes. Além disso, não há dimensão da política educacional que não seja hoje preocupação central do governo. O esforço em educar na idade certa, o Pronatec e a nova política de formação de professores, do Ministério da Educação, que ora se delinea em relação às diretrizes gerais de sua composição no Conselho Nacional de Educação (CNE, organismo do Estado Brasileiro criado pela Lei 9131/95 em substituição ao Conselho Federal de Educação), são exemplos de ampla dedicação pública com a educação básica brasileira.

É, no entanto, essencial que possamos colaborar com esse esforço de acompanhar o desempenho da educação básica e apontar para questões que devem colaborar com o governo.

Voltando aos dados, nos preocupa, para além da conquista do atendimento, a aprendizagem dos estudantes. E nesse particular o índice de aproveitamento adequado de conteúdos ministrados é inquietante. Nossa impressão é que a defasagem entre aprendizado e ano cursado vai crescendo no desenvolvimento escolar. No ensino médio, menos de um terço dos estudantes conhecem a Língua Portuguesa da forma adequada ao período de estudo e apenas 10% sabem Matemática proporcionalmente ao ano de ensino!

O direito à educação se estabelece no direito a aprender. Sem aprendizado, esse direito não é realizado. Adquirir as competências em Matemática, Escrita, Leitura e nas diversas competências dos níveis de ensino é possibilitar que a educação transforme os estudantes em cidadãos. Sem Matemática e Português não pode haver cidadania. Sem História e Geografia não é possível o acesso à cultura básica.

A educação no Brasil é compulsória para crianças de sete a 14 anos e gratuita na escola pública, inclusive para aqueles que não a frequentaram na idade apropriada. Ainda que o acesso a esse nível educacional esteja garantido, as altas taxas de retenção, de falta às aulas e de evasão escolar, bem como os baixos níveis de desempenho dos alunos mostram que, para a maioria da população, o sistema de educação fundamental não promove a formação necessária nem à participação crítica na sociedade moderna, nem à inserção do educando no mundo do trabalho. Dos recursos gastos, parece que, em média, 50% são desperdiçados nessa perspectiva.

A Constituição de 1988, em seu art. 206, estabeleceu que o ensino seria ministrado com base no princípio da qualidade. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, regulamenta esse disposto e fornece elementos para se entender o que se propõe como uma educação de qualidade:

- » o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
- » a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e valores em que se fundamenta a sociedade;
- » o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimento e habilidades e a formação de atitudes e valores;
- » o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Uma questão central se refere ao número e à qualidade dos professores, articulada aos salários, condições de trabalho, transporte, segurança, entre outras.

Mas uma questão talvez seja maior que as outras: a qualidade de formação dos professores está apartada da realidade da escola. Este é um tema que vem sendo apresentado e debatido pelos melhores especialistas brasileiros e vem ganhando corpo e responsabilidade no âmbito da Comissão de Formação de Professores do Conselho Nacional de Educação.

O fato é que existe, hoje, um enorme passivo nesse processo. A maioria dos professores formados e em formação nunca conduziu uma turma escolar, jamais avaliou seu aprendizado e não participa dos problemas sociais inclusivos de que sofre a escola. Pior, os currículos de educação superior não são em geral cognatos à conjuntura, seja geral, seja educacional, não incluem temas recentes ou debates sobre a percepção dos diversos setores da sociedade para quem o perfil do professor é indispensável.

As políticas do governo dependem da incorporação das estratégias acadêmicas das instituições de educação superior (IES) e dos cursos ofertados para a formação de professores. Estabelecer uma conexão entre a IES, a escola, o estágio, o professor e o curso, de mais longo prazo, onde tanto o ambiente escolar quanto o currículo do curso superior possam estabelecer estratégias conjuntas de formação e de necessidades, é um passo precioso para que diversas questões sejam superadas.

A questão, proeminente, relacionada aos professores é a da remuneração. Esta, a nosso ver, deve proceder a uma mais relevante, que é a da valorização das competências e do desenvolvimento intelectual dos docentes em carreiras adequadas. Não é possível não diferenciar perfis e nem premiar quem mais trabalha, mais estuda e se prepara continuamente. A carreira, em qualquer atividade, representa, centralmente, estímulo e continuidade de aperfeiçoamento. Não é possível que na educação ela seja, apenas, um conjunto de déficits somados ao estímulo à antiguidade ou à idade. Com mínimos percentuais destinados a títulos ou cursos, o aspecto mais relevante dos aumentos se refere à antiguidade do professor. Outro aspecto, ainda, é relativo à formação do professor em relação aos conteúdos curriculares. Uma escola de educação básica necessita

de professores multidisciplinares, que possam fazer conexões entre áreas e setores da economia ou da sociedade. A formação básica escolar necessita de um professor capaz de, pelo menos, inserir questões relativas à cidadania e aos fatores emocionais que envolvem o aprendizado. Este é um aspecto relevante e transversal. O professor é parte indispensável do currículo. Isso tudo sem falar na construção de mecanismos capazes de inserir e manter o professor em seu local de trabalho, sua escola, criando vínculos institucionais indispensáveis ao êxito do aprendizado. A autoridade do professor, expressa essencialmente no conhecimento, no saber, depende de ambiente estável para se realizar.

Não é fácil construir políticas para uma categoria organizada e com demandas tão imediatas. E justas. Mas é necessário que esta ceda ao Governo ou ao Estado todo apoio necessário para que se construa uma nova política que reflita uma nova realidade ao trabalho.

Há muitos exemplos de docentes que buscam, muitas vezes sem nenhum apoio ou com precárias condições de trabalho, novas formas de dedicação ao aprendizado com resultados surpreendentes. A Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP), iniciativa da Sociedade Brasileira de Matemática (SBM), Instituto de Matemática Pública e Aplicada (Impa) e do Governo brasileiro, é um projeto criado para estimular o estudo da Matemática entre alunos e professores de todo o País, promovida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e pelo MEC, com o apoio da SBM. Voltada para a escola pública, seus estudantes e professores, a OBMEP tem o compromisso de afirmar a excelência como valor maior no ensino público. Suas atividades vêm mostrando a importância da Matemática para o futuro dos jovens e para o desenvolvimento do Brasil. Coité do Noia, em Alagoas, um pequeno município com 12.669 habitantes e 88 km², que ganhou, em 2012, duas medalhas de ouro é um exemplo do esforço docente ao aprendizado. Se fossemos analisar as chances desse município em ganhar uma medalha de ouro, considerando os fatores típicos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), levaria, dizem os próprios matemáticos, mais de 100 anos. Duas não sairiam por menos de 250 anos. No entanto, a dedicação de uma professora de Matemática desconsiderou as estatísticas. O mesmo se deu em Dores do Turvo, em Minas Gerais, um município do tamanho da cidade universitária da USP, campeã nacional em medalhas. Nestes, e, de certa forma, inseridos na realidade dos mais de 20 milhões de estudantes que realizam uma prova de nível internacional, está presente um estímulo à escola e ao professor. A valorização da escola, de seu endereço e espaço, e a proeminência do professor integram um processo de mobilização promovido pela OBMEP. A devolução dos resultados da avaliação vem sob a forma do êxito público da inclusão do aprendizado em determinada escola com determinado professor.

É relevante também se ater à questão dos currículos da educação básica. É essencial que sejam objeto de mobilização permanente, de atualização e avaliação periódicas. A sociedade e as famílias devem saber qual é a obrigação de seus filhos e filhas em cada fase

do desenvolvimento escolar. No ensino médio, esta é uma questão estratégica. O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), uma avaliação do desempenho dos alunos do ensino médio desenvolvida pelo MEC, desde 1998, que atualmente é utilizado como forma de acesso às universidades públicas federais, pelo Sistema Informatizado do Ministério da Educação (Sisu) por meio do qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas a candidatos participantes, vem, de alguma forma, reforçando a necessidade de perfis de formação e competências para os egressos do ensino médio. Mas, quando associado ao desempenho do ingresso em universidades, é necessária a atenção para que novos limites não se imponham na definição de currículos dedicados a uma formação geral que deve articular o conhecimento à cultura e ao aprendizado dos conteúdos, essenciais à formação futura. A utilidade do Enem, antes de se tornar um problema, deve estimular e solicitar ainda mais os esforços de desenvolvimento curricular, avaliado e periodicamente atualizado.

As deficiências de conteúdos se associam, de forma opaca, à aplicação e uso das novas tecnologias de aprendizado. Embora disponíveis em larga escala no Brasil, as novas tecnologias de aprendizagem ainda não são suficientes, no setor público, para atacar o cenário dos déficits de conteúdo dos estudantes. Lousas eletrônicas e digitais, livros digitais, bibliotecas virtuais, transmissão por satélites de aulas e conferências, uso da internet no reforço do aprendizado, tudo isso está disponível. Mas, nesse caso, a dificuldade de acesso não é só a ausência do equipamento. É, sobretudo, a dificuldade de sua utilização por professores e alunos. É, também, a ausência de um plano de conteúdos curriculares à disposição dessas tecnologias. E aí é essencial que se possa ampliar o sentido do processo. A captura de blocos de informação viabilizada por diversos sistemas eletrônicos de ensino, por mais bem conduzida, não significa necessariamente conteúdos escolares. Expressa algum esforço e sofisticação, mas não compromisso. Este se dá com o aprendizado que, também, deve ser perene e sustentável.

Fluxos e refluxos na educação superior

As consequências dos limites indicados da educação básica atingem a educação superior. Contingentes cada vez maiores de jovens pouco qualificados, mas habilitados, acabam por ingressar em instituições privadas, onde não há ou há pouca concorrência no processo de seleção e, lá, acabam por sucumbir a novos déficits de qualificação.

De alguma forma, o padrão de organização da educação superior, especialmente no setor privado, acabou por se moldar mais ao ritmo da expansão do que propriamente a reagir aos estímulos da política pública.

De fato é um bom ritmo. Cerca de 1,5 milhão em 1980 para mais de sete milhões de estudantes em 2013. Se considerarmos apenas os últimos dez anos, as matrículas aumentaram em 150%. É relevante destacar que mais de 1,21 milhão de alunos dependem

do Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído em 2004, a partir do PL 3.582, encaminhada ao Congresso Nacional. Até 2013, o Prouni permitiu o acesso ao ensino superior a 1,2 milhão de jovens, sendo que 1.116 IES particulares participam atualmente do programa, com uma média equivalente a uma bolsa para cada 10,7 alunos pagantes, o que é significativo, pois 74% das matrículas do ensino superior brasileiro estão nas faculdades particulares, correspondendo a 5,2 milhões de alunos, e mais de 800 mil do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Criado em 1999, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Fies é um programa destinado a financiar total ou parcialmente a graduação na educação superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. Para candidatar-se ao Fies, os alunos devem estar regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no programa e com avaliação positiva nos processos do MEC. É um financiamento subsidiado pelo Governo Federal, com taxas de juros de 3,4% a.a. (abaixo da Selic) e com carência de 18 meses (1 ano e meio) após a conclusão do curso para o início da cobrança. O prazo para pagamento é de até três vezes o tempo do curso (se teve duração de cinco anos, o prazo será de 15 anos após a carência para o aluno quitar o empréstimo).

Está em tramitação no Congresso Nacional Projeto de Lei que amplia o prazo de carência para 36 meses (três anos). Mesmo com esse crescimento, o Brasil só possui 17% de sua população de 18 a 24 anos com curso superior.

O aumento quantitativo de matrículas e ingressantes no ensino superior é sempre mais comemorado ou analisado do que o número de evadidos ou formados. Este é, certamente, um aspecto de contato entre a educação básica e a superior. A crescente baixa formação dos egressos no ensino médio e a ausência de políticas que considerem as estratégias institucionais de recepção desses alunos pelas instituições de educação superior fornecem um sentido ampliado à evasão. Parece que ela, de fato, se inicia bem antes do ingresso ou da matrícula.

Ao representar 7.037.688 de matrículas, a expansão aponta para um crescimento de 4,4%, em 2012, contra 5,6%, em 2011. Ao somarmos a pós-graduação e cursos sequenciais, o número de matrículas chega a 7.261.801. O setor privado responde por 73% das matrículas e cresceu 3,5%, contra um crescimento de 7% do setor público. O crescimento comparativo dos cursos de educação a distância (EaD) foi de 12% contra 3,1% dos presenciais. Sua participação chega a 15% da oferta da educação superior no Brasil.

É interessante notar a evolução dos cursos em EaD, que dependem de tecnologias de transmissão por satélite ou internet, de livros digitais, de tutorias, tudo com forte estímulo ao auto aprendizado do aluno. A relação entre matrículas por curso em EaD tem em média 950 alunos, quase dez vezes a relação do presencial. De 2002 a 2011, essa modalidade de educação superior cresceu cerca de 2.400%, enquanto a presencial alcançou 72%. A modalidade a distância é responsável por grande esforço da oferta de vagas, especialmente pelo setor público, para a formação de professores.

Outro dado relevante do último censo foi a comparação de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o Brasil no que se refere ao crescimento das matrículas em áreas de curso para 10.000 habitantes (SERES/MEC 2013). Nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas (Direito e Administração), a OCDE apresenta 205 matrículas para 10.000 habitantes, contra 145 brasileiras. Na Engenharia, são 78 matrículas OCDE para 48 brasileiras. Na Saúde, 72 a 48. Na Pedagogia, ganhamos! São 55 OCDE contra 68 brasileiras! De qualquer forma, foi na Engenharia que se deu, em 2012, o maior crescimento de matrículas. Chegou a 16,6%, passando de 11 para 12% sua representação no conjunto dos cursos.

Se compararmos, por outro lado, a quantidade de ingressantes no ensino superior, ela aumentou em 17,1%, nos últimos dois anos. Passou de 2,35 milhões para 2,75 milhões. Em 2002, o número de novos estudantes era 91,9% menor, em torno de 1,43 milhão. O dado, se confrontado com o das matrículas, representa a evasão que acompanha a expansão.

A roda da expansão, de qualquer forma, vem girando com a mesma frequência desde 2000. Mas será que ela não gira em falso? Se considerarmos a concentração nas áreas de Direito e Administração, as matrículas alcançam 1.570.313.

A questão, no entanto, não é a necessidade da expansão, mas sim a expansão para que tipo de necessidade. Os interesses das instituições em matrículas, dos indivíduos em diplomas e da sociedade em empregos poderiam estar mais bem articulados. A interação entre o padrão de aprendizado ou cultural dos egressos da educação básica com as estratégias de nivelamento e de organização curricular da educação superior deveria ser objeto de alguma articulação. Essas convergências, no entanto, não são espontâneas. Dependem de política pública.

No caso da educação superior, o processo de avaliação é um dos principais instrumentos da política. No caso da educação básica, nem tanto. Com objetivos e finalidades quase que exclusivamente censitárias, a avaliação da educação básica muitas vezes deixa as escolas sem o estímulo necessário à mudança. Muitas escolas ficam sem conhecer sua própria nota avaliativa e, em todo o caso, ficam sem relacionar as transformações articuladas a esse processo.

No caso da educação superior, a avaliação é central na condução da política. É a ela que se referencia a regulação e a supervisão do Estado sobre as IES. A utilização dos seus resultados é a forma principal por onde ocorre a expansão. Desde seu papel no processo de implantação ou desenvolvimento das políticas de educação superior, a avaliação poderá, ainda, ter uma participação mais incisiva em sua transformação e na tangibilidade de sua efetividade para a nação. Atualmente, a avaliação se organiza por um ordenamento legal que considera, para as finalidades regulatórias, os padrões mínimos de qualidade. Até aí tudo certo. O problema é que, para além do atendimento mínimo de qualidade, a expansão deveria corresponder às necessidades do País e não

reduzi-las às perspectivas iniciais das instituições de educação superior. Ao instruir o controle social acerca do pior e do melhor, a avaliação poderia realçar as diferenças entre projetos, programas, cursos, produção de pesquisa e atividades de extensão, demonstrando e esclarecendo as diferenças entre as instituições e os setores econômicos que irão empregar pessoas e conhecimento.

Poderia, assim, contribuir para que a expansão resultasse na associação do perfil de universidades, centros universitários, faculdades com as expectativas de outras políticas públicas, como as de ciência, tecnologia e inovação, desenvolvimento produtivo, saúde, infraestrutura, serviços etc. Dessa forma, o crescimento da educação superior seria admitido não só pelas matrículas que proporciona, mas por incentivar a demanda por áreas e setores capazes de transformá-las em desenvolvimento social e crescimento econômico.

É de se destacar que o CNE vem organizando diversos estudos e está a considerar, em comissões de trabalho e em relatos de processos, a avaliação como referencial de qualidade que indique fatores além dos mínimos e capazes de estimular políticas de desenvolvimento institucional e aproximá-las das efetividades econômicas e sociais. Outra consequência do trabalho do CNE foi o novo instrumento de avaliação de instituições de educação superior, que ampliam os indicadores referentes ao desenvolvimento institucional, ao processo auto avaliativo e aos currículos e conteúdos.

A avaliação tem, ainda, um enorme espaço para avançar na educação básica. Para além da produção de *rankings* ou da medição de temperaturas gerais acerca da resposta de aprendizado das escolas, a avaliação deveria ocupar um espaço ativo de indução e de estímulo ao desenvolvimento institucional das escolas. A avaliação pode ser também um valioso mecanismo de ampliação das políticas educacionais, na medida em que proporciona a participação de outros atores, de outras arenas, no processo de identificação de insuficiências. Nesse e em outros fatores a educação superior e a educação básica têm muito a trocar e a articular.

O currículo dos cursos superiores, como na formação básica, é central no processo de expansão. Nesse caso, o que importa é, novamente, que a avaliação saiba diferenciá-lo a partir de conteúdos associados ao desenvolvimento das áreas de conhecimento e aos novos desafios profissionais, evitando a comparação por *standards*, utilizados como padrões mínimos de qualidade. Os currículos devem atender e estimular a interação entre conhecimento e demandas sociais, a economia e o mercado, e não se apresentarem como peças burocráticas repetidas por décadas.

Para as iniciativas nacionais de inovação, esta é uma questão crucial. A capacidade de um país inovar depende fortemente da qualidade da formação, da intensidade de conhecimento e das habilidades solicitadas pelos setores com potencial inovador. Com a rápida obsolescência das tecnologias, a formação de nível superior deve privilegiar conteúdos essenciais, habilitando os egressos a aplicar rapidamente conhecimentos

e técnicas. Afinal de contas, aos conteúdos curriculares estarão associados docentes e pesquisadores, dos quais será cobrada, pela própria instituição, a qualidade da experiência científica e prática. Este é um aspecto dos mais relevantes à educação básica. Para além do ordenamento de conteúdo dos currículos, é necessário que eles traduzam o movimento da escola em direção à sociedade. Devem ser a expressão da avaliação que informa e transforma a escola.

Assim, com maior capacidade de induzir e explorar as diferenças, a avaliação trará consequências positivas ao processo de expansão da educação. Esta é uma questão relevante, especialmente no que se refere à aproximação da política da educação superior com outras de seu interesse, como empregabilidade regional, requisitos profissionais para áreas estratégicas etc. Dessa forma é que se combate a concentração de matrículas em dois ou três cursos, a concentração regional e, ainda, a expansão daqueles que são impulsionados pelas facilidades da autonomia institucional e da capacidade de ampliação cíclica da oferta de vagas. É o caso dos grandes grupos educacionais que hoje também são estudados pelo CNE como forma de ordenar um aparato na política pública que considere o interesse da nação mais relevante do que o interesse financeiro da grande empresa.

Em relação aos egressos, há, com efeito, uma grande concentração. Cursos de Engenharia, por exemplo, ficam, no Brasil, com 5%, a mais baixa taxa entre as nações do Brics (Brasil, Rússia, Índia, África do Sul e China). O Goldman Sachs afirma que o potencial econômico dos países é tamanho que poderiam se tornar as cinco economias dominantes do mundo até o ano 2050. A tese foi proposta por Jim O'Neill, chefe de pesquisa em economia global desse grupo financeiro. Estes países abrangem mais de 25% de cobertura de terra do planeta e 40% da população do mundo, além de possuírem um PIB combinado (PPC) de 18.486 trilhões de dólares. Em quase todos os aspectos, o Brics seria a maior entidade no cenário internacional. Os cinco países estão entre os mercados emergentes de maior e mais rápido crescimento econômico, três vezes menor que a média dos países da OCDE. Este é um reflexo direto da condição de aprendizado dos alunos ingressantes. A maioria disponível que preenche as 78% das matrículas da educação superior, destinadas às IES privadas, tem sério déficit em Matemática e Ciências. Um curso de Engenharia é quase uma impossibilidade prévia a muitos deles, o que impacta a evasão.

Em média, cerca de 900 mil alunos deixam por ano as IES. Destes, quase 90% são provenientes do setor privado. Por essa óptica, a expansão da educação superior gera uma lacuna de mais de R\$ 9 bilhões/ano. Na Engenharia, ela já alcançou 60% das matrículas no setor privado e 40% no setor público.

A existência de programas curriculares adequados, por sua vez, talvez ajude a impulsionar a taxa de inovação na indústria brasileira, que segue abaixo dos 2%, e estimule a presença de doutores e especialistas em empresas. Por coincidência, 2% também é a taxa

de doutores em setores de P&D empregados em empresas no País, taxa 40 vezes menor que a dos Estados Unidos. Currículos adequados também são uma excelente ideia para que cursos superiores possam admitir, como dado da conjuntura, a necessidade de reforço na formação dos egressos da educação básica, especialmente nas linguagens da Matemática e Ciências, como forma de sustentar a manutenção e proporcionar a diplomação.

A sinalização de que a educação superior é essencial à indução da educação básica, e, em decorrência, do desenvolvimento e bem-estar do País, é uma forma clara de incentivo ao amplo controle social de seus resultados, o que é imprescindível para que se garanta crescente qualidade de profissionais e de produção de conhecimento.

Dessa forma, o processo de avaliação e regulação da educação superior no Brasil poderá se tornar um inestimável apoio ao processo de implementação de outras políticas públicas, com alcances essenciais ao futuro do País. Desde logo, pode ampliar a interação das políticas de educação entre si e destas com outras capazes de propiciar a dinâmica de nosso futuro, como saúde e inovação.

Em que pese o esforço do Censo da Educação Superior, é necessário que os dados sejam mais bem utilizados na definição das políticas. Medir matrículas, por si só, é como medir um passado que se inicia, periodicamente, sem sentido de futuro.

A política pública do Reino Unido

Um significante pode dar margem a diversos significados. É relevante a reflexão para nós daqueles proporcionados pelo caso do *Department for Business, Innovation and Skills (BIS)* (Departamento de Negócios, Inovação e Qualificação), agência inglesa determinante na implantação das políticas que conduzem à empregabilidade os egressos da educação superior e à utilidade econômica à pesquisa realizada pelas universidades (Apresentação SERES, abril/ 2014).

No âmbito dessa missão, o BIS organiza a prioridade do financiamento das instituições de educação superior, bem como ações e mecanismos capazes de ampliar a participação do conhecimento na economia do Reino Unido.

No desenho britânico da política pública de educação superior, houve a clara preocupação de convocar e organizar um conjunto de atores por sua relevância na efetividade e no ganho nacional e não pelo interesse imediato de cada um. Assim, foram organizadas comissões, conselhos e organismos públicos destinados a articular os interesses da educação superior com os da indústria, dos serviços, das políticas sociais, enfim, do desenvolvimento do país. Essa articulação é direta e envolve instituições como a Comissão Britânica de Empregos e Competências e o Conselho de Competências dos setores econômicos. A interação desse aparato foi capaz de mobilizar a Confederação Nacional da Indústria Britânica, o Congresso de Sindicalistas, o Conselho da Câmara

Britânica e institutos profissionais, como o de Engenharia para citar o mais destacado.

Esses órgãos produzem informações e pesquisas sobre ocupações de nível superior, como salários, desempenho do setor frente à empregabilidade, cenários de crescimento das carreiras, entre outros. Por outro lado, os órgãos públicos que definem a política organizam as atividades de regulação, financiamento e avaliação da educação superior, baseados na proeminência desse conjunto de atores. É realizada avaliação dos egressos, currículos são verificados sob diversas perspectivas, inclusive as do Serviço Nacional de Carreiras, o financiamento é articulado com o desempenho das instituições e cursos e utilizado como meio de estímulo regulatório. Para além do aparato regulatório de financiamento e de avaliação, as ações governamentais se expandem para fortalecer a política pública por meio de academias nacionais de qualificação, centros de mobilização de emprego, programas avançados de capacitação de aprendizes, projetos de estímulo e informação a empregadores, e por aí vai.

O BIS recebe subsídios e informações de todo esse aparato e realiza programas para desenvolver a economia com base na atuação conjunta dos atores. Como resultado, as empresas ganham em desempenho e qualificação de mão de obra, e ainda são incentivadas a inovar. Por outro lado, as instituições de educação superior se beneficiam de uma estrutura robusta de financiamento e são estimuladas a avaliar seu processo formativo e de pesquisa, de olho na demanda.

No Reino Unido, existem 100 universidades, algumas delas entre as dez melhores do mundo, incluindo a de Oxford, fundada em 1096. São mais de 2,5 milhões de estudantes matriculados na graduação, entre os quais 400.000 estrangeiros. O sistema de educação superior contribui com cerca de R\$ 220 bilhões para a economia britânica. Estudantes estrangeiros agregam R\$ 17 bilhões à economia, soma muitas vezes superior a do nosso robusto sistema de mais de sete milhões de matrículas.

Em 2003, o governo britânico detectou queda das matrículas nas áreas de Ciências, Engenharia e Matemática. Organizou uma força tarefa envolvendo empregadores, mídia, financiamento e agências reguladoras. O resultado foi a melhoria dos currículos, o aumento das matrículas, das bolsas e do emprego nessas áreas.

Questões abertas

Nossa intenção foi a de realizar um panorama geral e crítico da educação brasileira, reconhecendo seus avanços, mas identificando preocupações que devem e são ingredientes essenciais do desenvolvimento da política pública.

É de suma importância que recursos investidos possam retornar de forma efetiva à população. A customização das consequências em déficits de aprendizado, em professores de baixa qualidade ou despreparados, de infraestrutura precária ou

inadequada deve ser contabilizada para saber o que deixamos de conquistar com os recursos investidos.

Preocupa a retenção do aprendizado associado à progressão das séries. Preocupa o baixo aproveitamento do processo avaliativo na educação básica. Preocupa, sobretudo, a extrema proeminência dos atores preponderantes na arena da política pública da educação básica, ou seja, a restrita capacidade de alianças, blocos ou entendimentos de conflitos e buscas de consenso entre atores de arenas distintas. Preocupa a ausência de identificação das convergências das políticas públicas pelo Estado.

A consequência, talvez dramática, seja a evasão e a baixa capacitação dos egressos de nível superior que ocasionam uma crescente dispersão profissional, e também geram graves prejuízos. Talvez, o maior deles seja a distância entre conhecimento e desenvolvimento econômico, por seu lado mais dinâmico, o das novas tecnologias e da inovação. Para se dar um exemplo pouco usual em debates sobre a educação básica, em 2012, os EUA entraram com 50 mil novos pedidos de patentes; a China, com 17 mil; a Coreia do Sul, com 11.000. E o Brasil? Pouco mais de 600. Embora com economia referenciada como a 7ª do mundo, o País ocupa a 80ª posição no quesito distribuição de renda e a 56ª posição em relação à competitividade e inovação industrial no mais recente Relatório de Competitividade Global, colado em países de grau de desenvolvimento muito menor. É um dado preocupante, considerando que em sua base está a educação.

Uma das questões mais relevantes que, de forma muito sucinta, procuramos abordar foi a da independência da agenda da política pública educacional com o movimento da própria política. Ninguém duvida do esforço público que se está a organizar quanto aos diversos aspectos da educação básica, como a formação de professores. Se por um lado, no entanto, esta é uma agenda prioritária da educação básica, por outro o movimento da política e sua dinâmica é desarticulado da educação superior. Mas é na educação superior que ocorre a formação dos professores. Não é possível abstrair o ambiente acadêmico institucional, suas formas de organização, limites orçamentários, o modelo avaliativo regulatório, as razões e ritmos do atual processo de expansão, as corporações, a atuação da grande empresa financeira educacional, as necessidades da universidade pública, entre outras, desse processo. Além disso, a baixa condição de aprendizado do egresso da educação básica retorna, com ampla intensidade, como prejuízo ao processo de formação de professores. Essas questões devem ser organizadas de forma integrada. Nem os organizadores das políticas de educação básica nem as IES dos sistemas de educação superior podem deixar de compreender e assumir suas responsabilidades.

O CNE compreendeu isso e boa parte das questões aqui elencadas são tratadas por comissões conjuntas das Câmaras de Educação Básica e Superior.

A educação está na base das políticas sociais e econômicas e não pode deixar de a elas se referenciar em relação a conteúdos, competências transmitidas e organização. O problema da educação começa na escola e abala a Nação.

A paráfrase deste artigo se deve a um instigante conto de Jorge Luis Borges. Nele, os caminhos se sobrepõem aos jardins e se encontram. Num mesmo sentido, esperamos que os jardins possam se libertar dos seus próprios caminhos e, assim, se encontrarem.

Recebido em março e aprovado em maio de 2014

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

Public education policy *Sets of actions and consequences*

ABSTRACT: The paper presents an interchange between industrial policy and public educational policies, science and technology, higher education and basic education, areas which cover different arenas and players, which, even with similarities, behave differently, causing losses to the country.

Keywords: Educational public policy. Science and technology. Basic and higher education.

La politique publique éducationnelle *présentation des actions et des conséquences*

RÉSUMÉ: L'article propose une approche transversale des politiques publiques éducationnelles et de la politique industrielle, des sciences et de la technologie, de l'éducation supérieure et de l'éducation basique, domaines qui se veulent distincts et acteurs qui, malgré leurs points communs, se comportent de façon différente, ce qui provoquent des pertes pour le pays.

Mots-clés: Politique publique éducationnelle. Science et Technologie. Education basique et supérieure.

La política pública educacional *Enunciados de acciones y consecuencias*

RESUMEN: El artículo propone la aproximación transversal entre políticas públicas educacionales y política industrial, ciencia y tecnología, educación superior y educación básica, arenas que se asumen distintas y actores que, mismo cuando coincidentes, se comportan de forma diversa, ocasionando pérdidas para el País.

Palabras clave: Política pública educacional. Ciencia y tecnología. Educación básica y superior.