

## Coalizão educacional no Brasil: importância e condições de sucesso

Fernando Luiz Abrucio

O êxito das políticas públicas não se relaciona apenas à qualidade de sua formulação e implementação. A base política e social que dá suporte aos diversos setores governamentais é uma das variáveis estratégicas desse processo. Nesse sentido, é preciso evitar a perspectiva mais tecnocrática que povoa parte das análises e discussões sobre os programas e ações estatais, incorporando a esses estudos o conceito de coalizões de políticas públicas, um aspecto estratégico especialmente importante para as áreas que não têm conseguido melhorar e aprimorar suas práticas, a despeito do reclamo geral. Este é, nitidamente, o caso da Educação, objeto deste pequeno artigo.

As coalizões constituem peça-chave para entender a dinâmica das ações governamentais por três razões. Em primeiro lugar, porque elas estabelecem um arco de alianças que sustenta politicamente as políticas públicas, não só no nível partidário e parlamentar, como também no plano da sociedade e entre os atores burocráticos. Dessa maneira, a idéia de coalizão política aqui envolve uma gama plural de atores, decerto com interesses diversos. O importante é encontrar os elementos consensuais entre eles e as formas de resolução dos prováveis conflitos.

A mobilização é outro aspecto intrínseco ao conceito de coalizão. O fato é que o suporte às políticas públicas não pode ser estático, uma vez que as agendas se modificam, e nem sempre os mesmos atores estarão juntos em circunstâncias diferentes. Além disso, geralmente é necessário obter o apoio de outros grupos de fora da coalizão ou incorporar novos agentes a ela. Assim, a busca constante de apoiadores e a propagação de bandeiras estratégicas àquela política envolvem um esforço mobilizador que depende da solidez da coalizão.

Uma última razão revela o caráter essencial das coalizões. Ao se constituírem, elas estabelecem um espaço de debate e aprendizado em relação às políticas públicas, corrigindo a tempo os possíveis erros e antecipando as mudanças nos programas e no desenho institucional. Ademais, ao ganhar um caráter de arena deliberativa, seja formal ou informal, a coalizão agrega mais os seus componentes em torno de um ideário comum.

No caso da educação brasileira, existe um interessante paradoxo. Políticos, intelectuais e jornalistas com visões ideológicas distintas não se cansam de dizer que a política educacional é prioridade máxima. No entanto, a área não avança com a velocidade requerida. Mais do que isso: as coalizões ligadas à questão educacional são mais fracas politicamente do que as de outros setores, como a relacionada à saúde, que tem grande força nas principais arenas decisórias do País, como o Congresso Nacional e o Executivo federal. Esta situação paradoxal fica mais clara ao observarmos uma pesquisa do Ibope feita em 2006. Segundo esta sondagem de opinião, a educação não é um assunto muito importante para a sociedade brasileira. Numa lista de prioridades, a questão educacional ficou em sétimo lugar, atrás, pela ordem, da saúde, do emprego, da fome/miséria, da segurança pública, da corrupção e das drogas.

Diante disso, a montagem de um suporte político amplo e norteado por um prazo mais longo é essencial para colocar a educação no centro da agenda pública brasileira. Para tanto, é fundamental identificar os atores estratégicos que podem influenciar o rumo desse setor.

O primeiro deles são os profissionais da escola. Esta é uma denominação mais acertada do que o termo professores por dois motivos. O primeiro é que a unidade escolar tem profissionais

que vão além do corpo docente, e que devem atuar em conjunto para implementar o projeto político-pedagógico. Além disso, a categoria professor só será valorizada e terá poder numa coalizão caso esteja sediada **apenas numa escola e com ela se identifique**. Daí tirará mais forças do que do próprio sindicato, pois este hoje tem uma enorme dificuldade para juntar um grupo profissional disperso, com um contingente muito flutuante e sem base fixa de atuação.

Aqui já há um dos empecilhos e uma das saídas para o problema da fragilidade da coalizão educacional: é preciso fortalecer a unidade escolar como base da atuação dos professores e profissionais ali presentes. Isso facilitará a busca de legitimidade na comunidade local e na sociedade como um todo, do mesmo modo que poderá levar a uma cobrança mais clara e justa da responsabilidade dos docentes no processo de melhoria das políticas educacionais.

Outro ator fundamental dessa coalizão são os gestores educacionais. Há muitas fragilidades gerenciais na educação brasileira e, por isso, é necessário ter uma burocracia qualificada capaz de pensar um projeto de longo prazo. Para tanto, é preciso fortalecer ou criar, nos planos federal e estadual, institutos que funcionem como referência para o setor. Nessa linha, o Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais (INEP) deve ser “blindado” e fortalecido, e instituições similares precisam existir nos estados, particularmente nos que têm uma rede escolar maior sob sua coordenação. Além disso, propõe-se a criação de carreiras em gestão escolar, pois a experiência internacional mostra que as burocracias públicas foram atores-chave para as reformas e, mais do que isso, são estratégicas para a implementação bem-sucedida da política.

Para que essa nova burocracia não seja rechaçada pelos professores e que não se crie uma falsa dicotomia entre a política pedagógica e a gestão, deverão ser estabelecidos incentivos para que o professorado também entre nessa carreira.

A sociedade é um ator fundamental em qualquer processo de reforma educacional. Num nível mais amplo, sua atuação depende de informação e de mecanismos para vocalizar suas preferências.

Em termos de informação, é fundamental constituir núcleos ou institutos independentes, vinculados ou não à universidade, que analisem constantemente a educação brasileira. Tal como os *think tanks* governamentais devem ser reforçados, como contraponto saudável é necessário ter instituições na sociedade capazes de também fazer isso regularmente. Os estudos hoje são muito dispersos e sem continuidade no tempo, de modo que têm poucas condições de sustentar instrumentos de gestão. Além disso, cabe frisar que há uma dominância de pesquisas macro, e pouquíssimo conhecimento qualitativo das escolas e da comunidade ao seu redor. Esse desequilíbrio produz visões que enxergam bem a “floresta”, mas não as árvores – e sem conhecer estas últimas, é impossível fazer reformas conseqüentes. Na verdade, o ambiente escolar (escola e seu entorno) ainda é pouco conhecido, na medida em que faltam estudos e visões de políticas que integrem a visão macro com o micro.

A informação também deve ser trabalhada com os principais formadores de opinião. O aperfeiçoamento dos jornalistas no campo das políticas públicas de educação, a profusão de programas que tratem da questão educacional e a difusão desse tema junto a sindicatos, igrejas e outros são essenciais.

Ainda no plano mais geral, a educação precisa entrar mais fortemente na agenda dos políticos. Nesse sentido, quanto mais se fortalecer uma coalizão social em prol da Educação, somada a uma burocracia vinculada à gestão escolar, mais chances haverá de o tema ganhar relevância. De modo mais específico, é preciso organizar seminários com os políticos mostrando a importância do tema. Em 2008 haverá eleições municipais, que são as que mais mobilizam a classe política brasileira. É preciso aproveitar esse momento para colocar a questão educacional no centro do debate.

Num plano mais específico, é preciso ter políticas destinadas a atrair as comunidades mais pobres para a vida escolar de seus filhos. Uma pesquisa do Ibope de 2006 mostrou que os pais com menor renda e escolaridade são os mais satisfeitos com a Educação atual, o que é explicável pelo nível de instrução que tiveram – normalmente pior do que o de seus filhos –, pelas condições básicas oferecidas pelas escolas, como merenda e Bolsa-Família (ou similar), e pela maior segurança do ambiente escolar em comparação com as ruas das periferias urbanas. Para mudar esse quadro, é preciso atingir tais famílias em vários níveis de percepção:

a) Chegar a eles por meio das igrejas, clubes, ambiente de trabalho e meios de comunicação de massas, lugares onde eles formam sua opinião sobre o mundo.

b) Fazer que a educação profissionalizante chegue mais cedo ao ambiente escolar. Isso porque a família dará maior valor à Educação se ela tratar de assuntos mais próximos da cognição dos pais – e do mundo do trabalho ninguém escapa –, bem como se mostrar que o processo educacional pode aumentar, de forma mais palpável, a empregabilidade dos filhos. Se a Educação com algum conteúdo profissionalizante, adequado às potencialidades econômicas e culturais da região, começar na quinta ou sexta série do ensino fundamental, é possível que haja uma redução significativa do abandono escolar.

c) Tornar a escola o centro das atividades da comunidade, seja potencializando as coisas já existentes, seja criando ambientes e oportunidades onde imperam a fragmentação e a desesperança sociais.

d) Políticas de “capacitação” das comunidades, para atuarem na questão educacional, dando-lhes mais informações sobre avaliações escolares e formas de participação democráticas.

e) Oferecer cursos nas escolas também para os pais, de modo que, ao terem algum tipo de estudo ou atividade, eles tenderão a dar mais valor para a educação de seus filhos.

f) Estimular a formação de docentes nas comunidades mais carentes como forma de ascensão social capaz de mudar as condições da comunidade.

g) Construir projetos de longo prazo para cada escola ou distrito escolar, pois um horizonte maior aumenta o comprometimento da comunidade com a educação de seus filhos.

O envolvimento do setor privado é, por fim, fundamental nesse processo. Para tanto, ele precisa, em primeiro lugar, municiar-se das informações adequadas – daí a importância dos institutos de pesquisa independentes, como mostrou a Nova Zelândia em sua famosa reforma administrativa.

Acima de tudo, é preciso que o setor privado melhore o ensino público “por dentro”, pois, de um lado, a experiência internacional mostra que o centro das reformas e do sucesso dos países está no aperfeiçoamento da educação pública e, de outro, por conta da enorme desigualdade social brasileira.

O setor privado atua hoje fortemente em prol da Educação, mas de uma forma fragmentada e sem uma visão sistêmica. Ademais, o sucesso dessa ação depende da parceria com o setor público e outros agentes sociais, algo que, por sua vez, depende de uma qualificação maior dos interlocutores. Nesse sentido, o fortalecimento da burocracia da gestão educacional e a disseminação de informação a outros atores sociais – como as igrejas e sindicatos, por exemplo – são importantíssimas. Cabe reforçar que as experiências exitosas de inovação na política de educação passam, quase sempre, por uma boa sinergia entre os setores público e privado.

Outro elemento essencial é fazer que a ação do setor privado nas escolas públicas se cole ao projeto de desenvolvimento local. Desenvolvimento aqui entendido num sentido mais amplo, isto é, o lado econômico é importante, com a formação de mão-de-obra e do diferencial competitivo aí embutido, mas outras dimensões devem igualmente ser levadas em conta, como a cultural e a de resgate da auto-estima social da comunidade.

É preciso, ademais, encontrar maneiras de juntar a comunidade dos mais escolarizados, que

têm filhos em colégios particulares, com os menos escolarizados, cujas crianças estudam no ensino básico público. As escolas privadas precisam “entrar” na escola pública com ações que tenham efeito “bola de neve” por toda a comunidade carente. Só assim teremos um País realmente republicano e baseado num projeto de igualdade. O ataque à desigualdade que separa os brasileiros deve ser feito por políticas que estabeleçam uma nova coalizão, capaz de mostrar que o fracasso do “andar de baixo” é um desastre para o “andar de cima”.

Além da mobilização e organização dos atores, a montagem dessa coalizão dependerá de ações governamentais. Entre as principais, uma se destaca: a criação de um sistema nacional de educação, tal qual o SUS, capaz de articular os vários níveis de governo, os atores do sistema educacional e vários grupos da sociedade em torno de uma arena e uma agenda comum. Quem sabe a promulgação do PDE seja o primeiro passo nesse sentido.

**Fernando Luiz Abrucio** - Doutor em Ciência Política pela USP e coordenador do Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Este artigo faz parte de um projeto mais geral desenvolvido junto do movimento Todos Pela Educação.