

Eduardo Martines Júnior e Luiza Massae Uema



O promotor de justiça, Eduardo Martines Júnior, avalia o papel do Ministério Público, como vigilante do direito à educação, e comenta polêmicas como a do ensino religioso e das cotas para ingresso nas universidades. Luiza Massae Uema, coordenadora-geral do Saeb, expõe a complexidade dos resultados das avaliações oficiais sobre qualidade de ensino e discute como as interpretações dão suporte às políticas públicas.

Danilo Albergaria e Rodrigo Cunha

Tradicionalmente, os esforços do Ministério Público (MP) concentram-se na garantia do acesso à educação, em especial à educação básica, e fiscalização da aplicação dos recursos do Estado. Para Eduardo Martines Júnior "é preciso ir além disso e partir para a atuação em relação à qualidade do ensino oferecido". Além de ser promotor de justiça do MP do estado de São Paulo, Martines Jr. mantém estreito vínculo com a área da educação: leciona direito constitucional na Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo e na Faculdade de Direito de Sorocaba; é presidente do Conselho Estadual de Controle Social, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e integra, ainda, o grupo de trabalho da Procuradoria Geral de Justiça dedicado à educação.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público (MP) deixou de ter função apenas judicial, processual, para desempenhar o papel de defensor dos direitos básicos do cidadão. Baseado em sua experiência profissional cotidiana, quais vêm sendo as principais frentes de atuação do MP na questão do direito à educação?

Martines Júnior - O Ministério Público realmente avançou muito com a Constituição de 88. Entre outras funções, compete à instituição zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos previstos na Constituição, dentre os quais está o direito à educação. É a chamada função do *ombudsman* (Art. 129, inc. II). A luta do Ministério Público tem sido focada na educação básica (infantil, fundamental e média), com ações judiciais ou outros mecanismos extrajudiciais visando: garantir vagas; ampliar a rede pública de ensino; proteger a criança ou adolescente em relação à omissão quanto à obrigação de frequentar a escola; garantia dos direitos da criança ou adolescente portador de necessidades especiais; e, ainda, fiscalização da aplicação das verbas do Fundeb. Todavia, é necessário ir além disso e partir para a atuação em relação à qualidade do ensino oferecido.

Em contraponto, quais são as dificuldades enfrentadas e em quais pontos é necessário melhorar a participação do MP na defesa do direito à educação?

Martines Júnior - Creio que as maiores dificuldades estão no tamanho da tarefa em contraste com o número de promotores focados no tema específico da educação, além de um natural e relativo desconhecimento dos membros do Ministério Público sobre o tema educação. Eles não são formados nessa área do conhecimento e sim em ciências jurídicas, exigindo aperfeiçoamento constante. É claro que a participação dos técnicos em educação ajuda muito.

O direito à educação engloba, evidentemente, o direito a uma educação de boa qualidade. O MP tem atuado suficientemente para pressionar o Estado na exigência de um ensino público de qualidade, de melhores condições materiais para o aprendizado e para o trabalho dos profissionais da educação?

Martines Júnior - Essa atuação não se faz diretamente, até porque a política educacional é da responsabilidade do gestor público – presidente da república, governador ou prefeito – por seus ministros ou secretários. Não pode o Ministério Público pretender dizer aos chefes do executivo como executar a política educacional, sob pena de assumir uma tarefa que, constitucionalmente, é cometida pelo próprio poder executivo. Todavia, estabelecida a política por quem de direito e fixada em lei, não só pode como deve o Ministério Público cobrar sua implementação, inclusive fiscalizando os resultados para que, caso se mostre insuficiente ou ineficaz, possa recomendar num primeiro momento, ou exigir pela via judicial se necessário. Cito o caso da obrigação dos municípios em oferecer vagas na educação infantil, obrigatória segundo a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Alguns prefeitos entenderam que, ao contrário, não havia essa obrigatoriedade, fazendo com que o Ministério Público do estado de São Paulo fosse ao judiciário e, ao final, o Supremo Tribunal Federal confirmou o entendimento no sentido da obrigatoriedade. É claro que o oferecimento da educação infantil, desde tenra idade, possibilita à criança desenvolver-se intelectualmente e isso terá reflexos no futuro, em benefício da própria qualidade de ensino. As atuações em favor da qualidade de ensino não mostrarão resultados imediatos, mas os benefícios futuros são bastante prováveis. Da mesma maneira, a fiscalização do emprego das verbas do Fundeb, de maneira racional e eficiente, vai na mesma direção.

Segundo Ela Wiecko Volkmer de Castilho, subprocuradora-geral da República, "a escola é um lugar de preconceito, discriminação, intolerância e desrespeito à diversidade cultural. Todavia, a escola também pode ser o lugar de desconstruir essas violações". Como o Estado pode agir para evitar que a escola continue sendo um instrumento de perpetuação de desigualdades sociais, mais do que um agente de transformação? Que papel o MP pode desempenhar na vigilância dessa questão?

Martines Júnior - O Ministério Público, por seus diferentes ramos (federal ou estadual) e inúmeros membros, tem apresentado ao judiciário distintos posicionamentos. A questão das cotas é um bom exemplo, pois há posicionamentos francamente contrários e também favoráveis. As demandas das pessoas portadoras de necessidades especiais é, igualmente, excelente exemplo de atuação ministerial no sentido de romper a barreira do preconceito. É claro que a própria proposta pedagógica pode ser eficiente instrumento de perpetuação do preconceito, discriminação, intolerância e desrespeito à diversidade cultural. Mas, nesses casos, há necessidade de individualizar e a atuação terá de ser no caso concreto. Cito ainda a atuação do Ministério Público do estado de São Paulo em relação aos quilombolas e do Ministério Público Federal em relação aos indígenas, que resultaram em oferecimento de educação pelo poder público, respeitando suas culturas, além de permitir o conhecimento de culturas diversas por seus integrantes (leia mais sobre o tema em [Direito à educação: quebrando o isolamento](#)).

O senhor considera o estabelecimento das cotas para o ingresso no ensino superior como estratégia válida para ampliar o alcance dos direitos à educação? Se sim, quais os critérios mais eficazes para a implementação de cotas (raciais, sociais)?

Martines Júnior - Vejo positivamente a questão das cotas para ingresso (apenas) nas universidades públicas, por período determinado, vale dizer, até que consigamos reverter o quadro atual da educação básica pública. O mecanismo possível em face da Constituição Federal é o das cotas sociais, não as raciais. Entendo que todos aqueles que tiveram um ensino básico prejudicado por sua condição socioeconômica devem ter alguma forma de compensação no acesso à educação superior pública. Seria como um *mea culpa* do Estado ante o oferecimento do ensino público básico ineficiente. Além disso, é necessário garantir mecanismos de nivelamento entre os estudantes, pois, do contrário, dificilmente o egresso da rede pública acompanhará os demais estudantes. Evidentemente que isso não pode significar facilidade de aprovação. O que se exige de um terá de ser exigido de outro. Todavia, os mecanismos de nivelamento são imprescindíveis, ante a bastante provável diferença de desenvolvimento dos estudantes oriundos da rede pública e os demais, notadamente naqueles cursos de maior procura.

A recente aprovação pelo Congresso do Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil reacendeu a polêmica sobre as relações entre o Estado laico brasileiro e as religiões, estendendo a discussão sobre o ensino religioso em escolas públicas. É sabido que muitas escolas vêm ignorando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tornando o

ensino religioso obrigatório, quando deveria ser facultativo. Qual é o seu posicionamento sobre essa questão e qual, também, tem sido a postura do Ministério Público com relação ao problema do ensino religioso e o direito dos estudantes à liberdade de consciência, de crença e culto?

Martines Júnior - Eu defendo que o Estado brasileiro continue a ser laico, apesar das investidas das diversas religiões. Essa é a determinação constitucional contida no Art. 19, inc. I. É preciso dizer que a educação na rede pública deve sim oferecer caminhos às crianças e aos adolescentes no campo filosófico e religioso, mas jamais de forma obrigatória. Cada qual deve ter a liberdade de escolher sua religião, não podendo o Estado obrigar a quem quer que seja. Mas não basta a limitação imposta ao Estado em relação à religião, pois, no que diz respeito às convicções filosóficas e ideológicas, igual proteção deve ter o indivíduo. Aliás, essa proteção vem sendo discutida no mundo. Recentemente a Corte Constitucional espanhola tratou desse tema, em caso de pais que se recusavam a matricular seu filho numa disciplina que, segundo eles, visava doutrinar de acordo com a ideologia estatal reinante. Na Venezuela se discute o mesmo atualmente. Não tardará para que esse tema venha para o Brasil, pelas diretrizes curriculares nacionais. O Ministério Público tem o dever de atuar e proteger o indivíduo, para garantir-lhe a ampla liberdade de escolha.

Como jurista, onde o senhor identifica falhas e omissões na legislação que possam significar empecilhos para a universalização do direito à educação?

Martines Júnior - Inicialmente, é preciso reconhecer que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (Emenda Constitucional nº 14, de 1996), ampliado e aperfeiçoado pelo Fundeb (Emenda Constitucional nº 53, de 2006), constituem aprimoramentos importantes no conjunto normativo relativo à educação. O Fundeb é um eficiente mecanismo de distribuição de recursos e equalização de gastos, impondo uma gradativa valorização dos docentes. Eu tenho a convicção de que, sem valorização da profissão do professor, dificilmente se romperá o círculo vicioso em que ainda estamos. Precisamos de professores capacitados (em todos os sentidos), mas não conseguimos recrutar esses profissionais com o nível desejado porque a remuneração é baixa. Sendo pouco atrativa a carreira, não conseguimos trazer os jovens vocacionados que optam pelas profissões mais bem remuneradas e estruturadas. No que diz respeito à qualidade do ensino, vejo que há falha na legislação, uma vez que há dificuldade no controle dos resultados apresentados pelas instituições e alunos. O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) é um bom exemplo, porque obriga o aluno a participar, porém não prevê sua responsabilidade quanto aos resultados da prova. Assim, alguns comparecem, mas simplesmente entregam em branco a prova, prejudicando a instituição de ensino e seus colegas, mas sem nenhuma consequência direta para ele.



Luiza Massae Uema

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) existe desde 1990. Ele é aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), do Ministério da Educação (MEC), e avalia, a cada dois anos, estudantes de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, em provas de língua portuguesa, com foco em leitura, e de matemática, com foco na resolução de problemas. Nesta entrevista, Luiza Massae Uema, coordenadora-geral do Saeb, explica os resultados do relatório com as médias históricas de desempenho, publicado em 2007, e atribui o mau desempenho do ensino médio às mudanças que reconhece

serem necessárias no sistema de avaliação.

Pelo que demonstra o relatório, as médias de proficiência, tanto em língua portuguesa quanto em matemática, caíram de 1995 para 2005 nas três séries avaliadas. Como esses dados devem ser interpretados?

Luiza Massae Uema – Há diversas maneiras de ler esses dados. Uma delas, se somente calculada nos valores numéricos e na representação gráfica, de imediato, a leitura que se faz é a de uma trajetória descendente dos resultados, e poder-se-ia afirmar que a qualidade da educação básica brasileira vem declinando nos últimos dez anos, em matemática e língua portuguesa, nas três séries avaliadas. Entretanto, é importante registrar que comparações entre resultados agregados são limitadas, sobretudo quando se mede a qualidade da educação. É necessário que se faça uma abordagem mais cuidadosa: verificar o significado pedagógico dos intervalos entre os pontos que caracterizam os níveis da escala. Convém lembrar que a escala de proficiência do Saeb, por disciplina, é única, para as três séries, e é cumulativa, ou seja, os alunos que dominam as habilidades descritas em um nível dominam, também, as habilidades dos níveis anteriores. Os pontos interpretados da escala foram escolhidos com intervalos de 25 entre uma proficiência e outra (veja a descrição das proficiências nas escalas de matemática e de língua portuguesa). Em matemática, as diferenças de desempenho dos alunos, entre 1995 e 2005, não chegam aos valores de 25 pontos. Significa afirmar que há estabilidade e não queda na qualidade. Já, em língua portuguesa, chama atenção os resultados da 3ª série do ensino médio, que cai de 290 para 258 (diferença de 32 pontos), indicando queda no desempenho em dez anos. Significa afirmar que, ao longo da década, os alunos brasileiros estão aprendendo menos língua portuguesa?

Quais são os referenciais que embasam a construção dos instrumentos de medida utilizados?

Luiza Massae Uema – Em matemática, a estabilidade nos resultados reflete as poucas mudanças no referencial daquilo que é considerado desejável por especialistas em aprendizagem, de todo o saber desenvolvido e sistematizado pela ciência e que deve ser ensinado nas escolas. Em língua portuguesa, mais suscetível ao contexto histórico e abordagens teóricas, em 2001 (última revisão das matrizes de referência para avaliação), privilegiou-se o uso social da língua nas suas mais diversas manifestações. Os descritores da matriz de língua portuguesa não contemplaram todos os objetivos de ensino do eixo leitura, mas tão somente os mais relevantes e possíveis de serem avaliados por uma prova do Saeb. Além do recorte, sobretudo a partir de 2003, ocorreram mudanças significativas no enfoque, nas propostas curriculares e nas estratégias de ensino na maioria dos sistemas de ensino do país. A matriz do Saeb não acompanhou essas mudanças, portanto, pode não estar capturando, do ponto de vista pedagógico, aquilo que está sendo trabalhado em nossas escolas. É imperiosa a revisão das matrizes. Outra forma de interpretar os resultados é acompanhar, na série histórica, o deslocamento de maior número de alunos em direção aos níveis superiores da escala, ou aos níveis desejáveis.

As informações do Saeb servem de suporte para que o Ministério da Educação (MEC), e as secretarias estaduais e municipais, definam ações voltadas para a busca de soluções dos problemas identificados no ensino. Quais as principais políticas públicas baseadas em dados do Saeb que podem ser apontadas, da década de 1990 até hoje? Que resultados positivos obtiveram e quais são os principais desafios que enfrentam?

Luiza Massae Uema – As políticas para correção de fluxo, de redução da distorção idade/série são o principal exemplo. Muitas secretarias estaduais e municipais implementaram tais políticas a partir dos resultados das análises das variáveis de contexto, que indicavam, recorrentemente, forte associação entre desempenho e distorção idade/série. Os dados mostram que, quanto maior a idade do aluno (em decorrência de repetência, evasão/reingresso, ingresso tardio), mais baixa a proficiência, se comparada com a dos alunos em idade considerada correta para a série ou ano de escolarização. A agenda nacional é a da implementação de políticas para a melhoria da qualidade e equidade da educação. Até porque a questão do acesso está praticamente resolvida, uma vez que quase a totalidade das crianças está coberta pelo sistema educacional. Nosso problema ainda reside nas altas taxas de repetência, na elevada proporção de adolescentes que abandonam a escola, sem concluir a

educação básica, e na baixa proficiência obtida pelos estudantes em exames padronizados, como o Saeb. Entre as medidas adotadas pelo MEC, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) objetiva sistematizar as ações na busca de uma educação equitativa e de qualidade. Parte integrante do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estabeleceu um conjunto de diretrizes para que união, estados, Distrito Federal e municípios, em regime de colaboração, conjuguem esforços em prol da melhoria da qualidade educacional. Nessa linha, foi instituída a Provinha Brasil, que tem por objetivo oferecer aos gestores públicos e aos professores de suas redes informações sobre o nível de alfabetização dos alunos, ainda no início do processo de aprendizagem, permitindo, assim, intervenções com vista à correção de possíveis insuficiências apresentadas nas áreas de leitura e escrita. A ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos de estudo, a iniciar-se aos seis anos de idade, pode ser considerada outra iniciativa para correção dos problemas detectados pelo Saeb. Os indicadores produzidos desde 1990, resultantes das aplicações do Saeb, vêm apontando déficits no ensino oferecido pelas escolas brasileiras. Tais indicadores refletem os baixos níveis de desempenho dos alunos em leitura, sendo que parcela significativa desses estudantes chega ao final do ensino fundamental com domínio insuficiente de competências essenciais que os possibilitem dar prosseguimento aos seus estudos e, conseqüentemente, à sua vida em uma sociedade altamente letrada e tecnológica como a nossa. As grandes ações, parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estão fundamentadas no Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb), indicador de desenvolvimento educacional, que combina tanto informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre fluxo escolar. O desafio da qualidade ainda está na pauta. Entretanto, as desigualdades entre escolas e entre as redes são tão gritantes que as políticas têm que estar voltadas também para a promoção da equidade.

O Inep faz algum tipo de estudo comparativo entre os dados do Saeb e os do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa)? Que tipo de ação deve ser priorizada para que o Brasil deixe de ocupar o grupo dos países com desempenho abaixo da média no Pisa?

Luiza Massae Uema – Os dados do Saeb e do Pisa foram utilizados para a definição da meta nacional do Ideb (6,0) a ser atingida em 2021, que é a média observada atualmente dos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que coordena o programa. Essa comparação internacional foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no Pisa e no Saeb. A partir da criação do Ideb, calculado por escola, por rede e para o próprio país (com base no Saeb e na Prova Brasil), foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais. O Ideb permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis, a partir de critérios objetivos, e obriga a união a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos, ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. As 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE, são iniciativas que concorrem para o alcance da média dos países da OCDE, entre outras: 1- estabelecer como foco a aprendizagem; 2- alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; 3- acompanhar cada aluno da rede individualmente e combater a repetência, por estudos de recuperação ou progressão parcial; 4- combater a evasão; 5- ampliar a jornada etc.