D001

O engajamento de setores

Progressistas no PNAC

Autoria: GETA

Ano: 1991

Boletim do Geta

Grupo Estadual de Trabalhos em Alfabetização

Número 5 • São Paulo • Junho 91

O engajamento de setores progressistas no PNAC

Desde o início de sua elaboração, o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) provocou desconfiança entre aqueles que já tinham algum trabalho anterior com a questão da alfabetização no Brasil. As experiências de Campanhas de Alfabetização na América Latina, mesmo quando batizadas de programas, movimentos, cruzadas, etc. não costumam ter resultados animadores. Além disso, a falta de compromisso anterior tanto do Presidente como do seu Ministro da Educação indicava uma forte probabilidade do PNAC ser apenas um artifício mercadológico destinado a impressionar a opinião pública e organismos internacionais, ambos muito sensíveis aos altíssimos índices de analfabetismo no país.

Esta desconfiança cresceu consideravelmente quando começaram a ser ouvidos os primeiros pronunciamentos dos técnicos do MEC encarregados da concepção do PNAC. As colocações, normalmente inconsistentes, apenas enfatizavam a disposição governamental em ouvir a sociedade, sem impor "soluções" de gabinete. À preocupação quanto a falta de disposição política na implementação do Programa, começou a juntar-se a suspeita da falta técnica do pessoal responsável pela sua implantação.

Infelizmente esta suspeita confirmou-se com a baixa qualidade do documento distribuído pelo MEC que consubstanciou o PNAC. A um objetivo genérico juntaram-se metas aleatórias e algumas sugestões operacionais. Neste documento, esboçava-se uma estrutura de direção do Programa composta por Comissões Municipais cujos representantes elegeriam Comissões Estaduais cujos representantes elegeriam uma Comissão Nacional. O "Programa" apontava um cronograma em que estas eleições deveriam ocorrer.

Toda a desconfiança com o PNAC não foi suficiente para que os setores progressitas e comprometidos com a alfabetização de crianças e adultos (entre os quais se colocam grande parte dos participantes do GETA) se negasse, ao menos, inicialmente, com o PNAC.

As causas desta atitude foram várias:

Em primeiro lugar, a magnitude do analfabetismo brasileiro é tão grande que seria irresponsável desprezar "a priori" qualquer iniciativa governamental que visasse minorá-lo. Por menor que seja a confiabilidade da iniciativa sempre existe a esperança de poder enriquecê-la e ampliá-la. Historicamente a alfabetização tem sido uma preocupação dos setores progressistas. Muitas ações foram desenvolvidas e muito conhecimento acumulado. Negar a contribuição deste conhecimento só se justificaria com a certeza da inutilidade desta contribuição. Esta certeza só seria possível após uma tentativa séria de participação.

Considerou-se também que o PNAC, ao optar, ainda que de forma pouco clara, por uma estrutura de Coordenação por Comissões Municipais, Estaduais e Nacional eleitas, abria um espaço para o estabelecimento de critérios objetivos na distribuição de recursos. Estes critérios poderiam diminuir a manipulação de verbas para a educação com objetivos eleitoreiros, prática tradicional no Brasil.

A participação na elaboração destes critérios e a fiscalização do seu cumprimento seria uma contribuição significativa dos setores progressistas no uso correto das verbas públicas para enfrentar o analfabetismo brasileiro.

Outro motivo que levou os setores progressistas a não recusarem sua participação inicial no PNAC foi a crença na força da transparência como elemento capaz de induzir um programa, ainda que falho, a perseguir seus objetivos. Consideraram que quanto mais ocultos fossem seus procedimentos e diretrizes, maiores seriam as possibilidades de abandono dos seus objetivos para ser engolido por interesses incofessáveis e transformar-se em mais um fracasso no campo da alfabetização a exemplo do Mobral e da sua sucessora Educar. Buscar informações e divulgá-las seria uma atividade para impedir o desvirtuamento da proposta inicial. Obter informações confiáveis supõe participação.

Finalmente foi considerado que, falhando todo o esforço para tornar o PNAC viável e útil, seria necessário denunciá-lo à sociedade brasileira. Avaliou-se que nesta hipótese, tal denúncia teria maior repercussão e credibilidade por ser feita por quem houvesse se empenhado no sucesso do Programa. Isto afastaria a suspeita de denúncia revanchista ou de oposição sistemática e parcial.

Eis aí, em síntese, as principais razões que levaram setores progressistas envolvidos com a alfabetização a se engajarem inicialmente no PNAC. Torna-se necessário agora, decorridos mais de seis meses de início do Programa, uma reavaliação da questão que indique os rumos a seguir com relação à continuação ou não da participação no Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania.

Expediente

Boletim do GETA é produzido pelo Comitê Executivo do Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização.

Contato:

GETA a/c
CEDI Centro Ecumênico de Documentação e Informação
Av. Higienópolis, 983 — 01238 — São Paulo — SP
Fone: (011) 825-5544 / Fax: (11) 825-7861
Telex 11 26561 ECUMBR

ou

VEREDA Centro de Estudos em Educação
Rua Purpurina, 287 — 05435 — São Paulo — SP
Fone: (011) 210-5249

Mostra nacional de trabalhos em alfabetização

A primeira Mostra de Trabalhos em Alfabetização será realizada acoplada à 6ª CBE, compreendendo os seguintes temas: **pré-escola, primeiro grau, educação de jovens e adultos, movimentos populares e formação de educadores.**

A idéia é abrir oportunidades para que os alfabetizadores, o professor de sala de aula (sem desprezar os "estudiosos" e "especialistas", é claro) mostrem e discutam o que estão fazendo, não importa que se refira à pré-escola, ao primeiro grau ou a ensino de adultos.

O que mostrar?

Painéis: cartazes com fotos, desenhos, diagramas etc., com a presença dos autores.

Comunicações orais de experiências (20 minutos).

Vídeos: 15 a 20 minutos.

Materiais produzidos por alfabetizandos (crianças, jovens e adultos)

Inscrições até 15/07/91 (para apresentar trabalho) ou até 30/07/91 (apenas participação). Enviar resumo ou descrição do que será apresentado (20 linhas).

Fichas de inscrição serão enviadas pelo correio.

Os cartazes deverão ser enviados à Comissão Organizadora até 15/8.

Como fazer?

A idéia já foi divulgada numa circular de 5 de abril passado. Antes de mais nada, é necessário levantar sugestões e adesões.

Seu grupo ou instituição está interessado em participar?

O que poderia apresentar?

Tem alguma sugestão sobre a organização da mostra?

Em que aspectos sua instituição ou grupo pode colaborar?

Escreva para a comissão organizadora, aos cuidados de:
Maria Cecília Ayres Moreira;
Elizabeth Castelão Martins;
Marlene Coelho Alexandroff
Secretaria Municipal de Educação de São Paulo/DOT
Rua Diogo de Faria 1247, sala 43
04037 São Paulo SP
Fones (011) 549-3255/2604 544-4953/4147

Agenda do PNAC

Convocada pela Comissão Estadual do PNAC, realizou-se em 9/4/91, na Faculdade de Direito da USP, o *Congresso Paulista do PNAC*, com a participação de 520 representantes de 207 municípios do estado de S. Paulo. Pela manhã falaram representantes do MEC, das secretarias Estadual e Municipal de Educação da Capital, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e da União dos Dirigentes Municipais de Ensino. O pró-reitor de graduação da USP, Celso Beisiegel, proferiu palestra. À tarde os congressistas emendaram o documento elaborado pela Comissão Estadual do PNAC e elegeram os representantes paulistas para reunião nacional em Brasília.

O número de participantes no Congresso Paulista do PNAC surpreendeu os organizadores, face à precariedade de sua organização, demonstrando que a chancela do MEC ainda tem poder de convocação. A Comissão Estadual do PNAC (na qual o GETA tem representantes), porém, não tem tido o respaldo do MEC e a participação das entidades que se poderia esperar. A persistir esse esvaziamento e desorganização, a Comissão não será capaz de levar a cabo os compromissos firmados no documento estadual. O principal problema enfrentado pela Comissão Estadual é que ela não tem assegurado qualquer poder para influir na alocação de recursos do PNAC.

A *Reunião Preparatória à Conferência Nacional de Alfabetização*, convocada pela Comissão Nacional do PNAC e pela Secretaria Nacional de Educação Básica do MEC, transcorreu em Brasília dias 18 a 20/4/91.

Divididos em grupos de trabalho, cerca de 500 representantes dos estados discutiram e fizeram recomendações sobre financiamento da educação básica, melhoria da qualidade do ensino para crianças e adultos, formação de educadores, cooperação entre esferas de governo, relacionamento entre Estado e sociedade civil e sobre a estrutura e o funcionamento do PNAC.

As propostas aprovadas na reunião deverão subsidiar a Declaração Nacional de Educação para Todos e o Plano de Ação que serão aprovados na Conferência Brasileira de Alfabetização, a realizar-se no segundo semestre. Divergências entre os presentes impediram a aprovação de um regimento para a Conferência, atribuição esta que foi delegada à Comissão Nacional do PNAC.

No transcorrer da reunião ficaram evidentes a heterogeneidade na organização e os diferentes graus de participação na elaboração do PNAC nos estados, assim como o descrédito com que as propostas do MEC são recebidas entre os educadores. Os participantes da reunião não pouparam críticas ao MEC, que respondeu com declarações de boas intenções.

A Embratel retransmitiu em seus auditórios nos estados o *Encontro Internacional de Alfabetização*, realizado em Brasília de 3 a 5 de maio. Participaram do Encontro o Diretor Geral da Unesco, Federico Mayor, entre outros representantes de organismos internacionais de cooperação. Os ministros de 8 países expuseram suas políticas de educação básica, tendo se destacado o relato da experiência de Portugal.

Embora o MEC tivesse expectativas de obter apoio e financiamento dos bancos internacionais para o PNAC, o Encontro não resultou em negociações concretas.

Oito meses do PNAC

A dança dos números

O anúncio do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania desencadeou expectativas nos meios educacionais de que os sistemas públicos de ensino e as entidades comunitárias pudessem vir a receber recursos adicionais para superar as graves dificuldades que vêm enfrentando para a manutenção e ampliação dos serviços de educação básica de crianças, jovens e adultos.

Procuramos acompanhar através da imprensa diária os recursos atribuídos ao PNAC e sua distribuição. Os dados que se seguem mostram sérias contradições entre o discurso e a prática do governo federal no emprego das verbas do PNAC.

Em 11/09/90 o Presidente da República lançou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, cuja meta é alfabetizar em 5 anos 6 milhões de crianças de 7 a 14 anos e 25 milhões de analfabetos maiores de 15 anos. O Ministro Chiarelli anunciou dispor de Cr$ 10 bilhões para o PNAC em 1990 e mais Cr$ 40 bilhões para 1991, sabidamente insuficientes para qualquer programa de educação básica de maior envergadura. Cogitava-se na obtenção ainda em 1990 de Cr$ 6 bilhões adicionais, oriundos do excesso de arrecadação, a depender de aprovação do Congresso.

Uma semana antes, porém, o Presidente havia vetado o inciso VII do artigo 37 da Lei de Diretrizes Orçametárias aprovada pelo Congresso, que garantiria mais recursos para o MEC implementar projetos de educação básica. Ao fazê-lo, a Presidência descumpriu o Artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição, que reserva para a alfabetização 50% dos recursos vinculados à educação.

Os estados se debatiam com a falta de recursos, pois até o mês de setembro o MEC não havia liberado um só tostão da quota federal do salário educação, acumulada desde janeiro. Somente Pernambuco, por exemplo, tinha Cr$ 4 bilhões a receber.

Ao instalar a Comissão Nacional do PNAC em fins de novembro, o Ministro Chiarelli afirmou à imprensa dispor de Cr$ 18 bilhões para gastar ainda em 1990. A Comissão Nacional do PNAC parece não ter se impressionado, pois ameaçou demitir-se coletivamente caso o governo não retirasse do Congresso a Medida Provisória (reeditada por 4 vezes seguidas) que permitia ao executivo destinar a outros graus de ensino os recursos oriundos de aplicações do salário-educação, de emprego exclusivo no ensino fundamental. A Comissão protestou ainda contra o incentivo do MEC à dedução direta do salário educação pelas empresas. Em resposta à Comissão, o Presidente sancionou em 28/12/90 a Lei 8.150, que permite a aplicação dos recursos do salário educação pelo Banco Central, assegurando que o produto das aplicações seja destinado ao ensino fundamental regular e especial, à educação pré-escolar e encargos relativos a esses níveis de ensino. O MEC, porém, continuou a aplicar a maior parte de seus recursos no ensino superior.

Em 10/12/90 o Ministro Chiarelli dirigiu-se ao Palácio do Planalto para prestar contas dos 90 dias iniciais do Programa. Mais uma vez os números relativos ao PNAC cresceram: seriam Cr$ 21,1 bilhões, dos quais 55% teriam sido liberados. Os maiores beneficiários foram os municípios (37%), seguidos de entidades federais (17,5%) e entidades de educação especial (4,5%).

Em 18 de fevereiro o MEC informava que seu orçamento para 91 era da ordem de Cr$ 53 bilhões. Dois dias depois o Ministro corrigia seus números, afirmando que o governo federal deverá investir este ano entre Cr$ 115 e Cr$ 125 bilhões apenas em alfabetização, sendo Cr$ 54,3 bilhões do orçamento do MEC e o restante do FNDE (salário educação).

No final de fevereiro o Ministro anunciou ao Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) a liberação da parcela mensal da quota estadual do salário educação, no valor de Cr$ 6,6 bilhões, prometendo para os meses seguintes o repasse de U$ 150 milhões referentes às metas do PNAC, para construção de 37 mil novas salas de aula no país. Segundo Chiarelli, o contingente de 4,35 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola já teria sido reduzido em 30% em sua gestão, graças à construção e reforma de 50 mil salas de aula.

Empréstimos do exterior: vêm ou não vêm?

Sempre que é questionado sobre a exiguidade das verbas disponíveis para o PNAC, o MEC afirma que obterá recursos adicionais através de empréstimos externos.

Em setembro de 1990, por ocasião da 42ª Reunião da UNESCO, o Banco Mundial anunciou dispor de U$ 6 bilhões para aplicar prioritariamente em países que tenham projetos de educação básica. O Brasil está na lista dos 40 países a serem beneficiados por esses recursos.

Dias depois o Ministro da Educação reuniu-se com representante do Banco Mundial e anunciou estarem praticamente concluídos os entendimentos visando um empréstimo de U$ 300 milhões para o programa brasileiro de alfabetização. O que o Ministro Chiarelli não disse à imprensa, porém, é que o empréstimo mencionado pouco tem a ver com o PNAC, pois começou a ser negociado durante o governo Sarney, destinando-se especificamente ao chamado "Projeto Nordeste", que visa ações de educação básica em alguns estados daquela região. Deste montante, somente U$ 1 milhão deverão ser aplicados pela UNICEF ainda em 91.

Em busca de empréstimos do estrangeiro, o Ministro Chiarelli viajou ao exterior em janeiro e organizou o Encontro Internacional de Alfabetização (Brasília, 3 a 5/5/91). Em reunião preparatória ao Encontro Internacional de Alfabetização, representantes do Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) teceram críticas ao PNAC: diante da escassez de recursos, o Programa é demasiadamente abrangente, sendo necessário definir prioridades. Na opinião dos técnicos dos bancos internacionais, o PNAC deveria priorizar as metas de alfabetização e universalização do ensino básico, sem a pretensão de abarcar o ensino pré-escolar e especial. A falta de uma sistemática de avaliação e acompanhamento dos recursos aplicados no Programa também foi objeto de críticas.

Ao final do Encontro Internacional de Alfabetização, o Ministro Chiarelli mostrava-se confiante de que o PNAC teria causado boa impressão aos organismos internacionais, facilitando a antecipação do empréstimo de U$ 350 milhões do Banco Mundial. O otimismo do Ministro, porém, parece não ter fundamento, pois os especialistas avaliam que o BIRD não deve liberar os recursos do "Projeto Nordeste" antes de 1992.

Os beneficiados

Por ocasião do lançamento do PNAC, em 11/9/90, a imprensa noticiou que 6 projetos seriam os primeiros a receber Cr$ 51 milhões, distribuídos entre os municípios de Maceió/AL, São José dos Campos/SP, Jaboatão dos Guararapes/PE (Cr$ 3 milhões), Triângulo Mineiro, educação indígena em 13 estados a cargo da FUNAI (Cr$130 milhões) e Projeto "Ler para Valer" do Estado do Rio de Janeiro (Cr$ 7 milhões). Os critérios para tal escolha são desconhecidos.

Dias depois o Ministro Chiarelli liberou Cr$ 400 milhões do FNDE para o Estado de Tocantins e Cr$ 40 milhões para sua capital, Palmas.

Um dos maiores convênios relacionados ao PNAC foi assinado entre o MEC e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) em 19/11/90. Os reitores de 69 instituições de ensino superior subiram a rampa do Palácio do Planalto com o Presidente, para receberem Cr$ 850 milhões, sendo Cr$ 535,3 milhões para 34 universidades Federais, Cr$ 197, 4 milhões para 21 universidades privadas e Cr$ 117,3 milhões para 13 instituições estaduais e municipais.

Em 7/10/90 o Ministro Chiarelli foi ao Rio Grande do Sul e liberou Cr$ 20 milhões do PNAC para 8 municípios. Menos de um mês depois, em 1/11/90, o Ministro retornou ao rincão natal para distribuir Cr$ 500 milhões do FNDE ao Estado e municípios, assegurando outros Cr$ 20 milhões para que a Fundação Padre Landell de Moura promova educação pela TV na periferia da capital. Em 27/12 o Ministro liberou outros Cr$ 227 milhões para 17 municípios gaúchos.

Em 23/11 foi a vez do Paraná, onde Chiarelli assinou convênios totalizando Cr$ 1,5 bilhão, distribuídos entre escolas técnicas, 24 municípios (Cr$ 241 milhões), educação especial (Cr$ 208 milhões) e LBA.

No final de janeiro de 91 Chiarelli voltou ao Rio Grande do Sul para liberar Cr$ 110,7 milhões do FNDE a 95 entidades gaúchas de educação especial, materializando um convênio assinado no mês anterior com 78 APAEs e 17 entidades de assistência a excepcionais. A LBA gaúcha recebeu nesta data outros Cr$ 110 milhões para repassar a entidades de educação especial.

Em Santa Catarina, instituições de ensino superior do médio vale do Itajaí assinaram convênios em fevereiro com o MEC no valor de Cr$ 101,5 milhões, para instalar oficinas pedagógicas em Blumenau, Timbó e Ascurra. Enquanto isso o programa de educação de adultos da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis, que atende 300 alunos em 17 turmas, não pode se expandir por esgotamento da capacidade de investimento do município e falta de apoio federal.

Prefeituras e associações de educação de deficientes de Minas Gerais foram agraciadas com Cr$ 790 milhões em 21/02/91. A Prefeitura de Belo Horizonte recebeu Cr$ 150 milhões.

Em março e abril de 91 o MEC assinou diversos convênios relacionados ao PNAC com empresários da construção civil. Incentivados pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), diversos Sindicatos estaduais organizaram projetos de alfabetização nos canteiros de obras. O Sinduscon do Rio Grande do Sul recebeu Cr$ 50 milhões em 17/3. Dia 22/3 foi a vez do Sinduscon do Rio de Janeiro. Em 6/4 o Presidente da República prestigiou seu amigo e correligionário, Deputado Paulo Octávio (PRN/DF), que representou os empreiteiros na assinatura do convênio entre o Sinduscon/DF e o MEC no valor de Cr$ 115 milhões para a alfabetização de 1750 operários (resultando no custo/aluno de U$ 267,7 per capita).

O Ministério não foi tão generoso com o Amazonas, que recebeu em 20/4/91 apenas Cr$ 15 milhões para o projeto estadual do PNAC que pretende alfabetizar 40.000 crianças e adultos nas zonas rurais e urbanas.

Talvez por ser governado por um político do PFL, Pernambuco foi o estado que mais recursos recebeu em 91: nada menos que Cr$ 2,34 bilhões, em convênios assinados no último dia 13/5, visando a recuperação de escolas e aquisição de material escolar. Na mesma data o Rio Grande do Norte, também governado por um pefelista, assinou com o MEC convênio no valor de Cr$ 1,5 bilhão. Este é o segundo convênio assinado entre o MEC e o governador potiguar: no dia seguinte à posse de Agripino Maia, o Rio Grande do Norte já recebera Cr$ 400 milhões do MEC.

O zelo do Ministro com os governadores de seu partido não poupou-o de críticas durante recente convenção do PFL. O governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães, não escondeu da imprensa seu descontentamento, afirmando que Chiarelli privilegiava seu Estado em detrimento dos interesses políticos do partido. Todos lá já sabem que Chiarelli é candidato a governador pelo Rio Grande do Sul em 94...

Projeto "Minha Gente": interesses políticos levam à dispersão de recursos e superposição de ministérios

No último dia 21/5 o Presidente derramou lágrimas na cerimônia de lançamento do Programa de Centros Integrados de Assistência às Crianças (CIACs), vinculado ao Projeto "Minha Gente". Seguindo o modelo dos CIEPs, os CIACs serão unidades que incluirão posto de saúde para assistência materno-infantil, creche, pré-escola, escola de 1º grau em período integral, alojamento para menores abandonados, alfabetização de adultos e cursos profissionalizantes à noite.

O Presidente prometeu construir 5 mil CIACs para atender 6,5 milhões de crianças e jovens, a um custo total estimado em Cr$ 1 trilhão (U$ 3,8 bilhões). Os recursos ainda não estão garantidos, e o investimento inicial de Cr$ 62 bilhões será proveniente dos ministérios da Saúde, Ação Social, Economia e Justiça.

O Ministério da Educação não participou da elaboração do projeto e o Ministro só o conheceu depois de pronto. Embora a princípio o projeto não envolva recursos do MEC, ele deverá captar parte do orçamento educacional no futuro, pois estima-se que 80% do investimento será realizado em educação.

O Ministro da Saúde Alceni Guerra, que coordenará o programa através do "Ministério da Criança", prometeu a construção de 20 "fábricas de escolas" e 20 CIACs até o final de 91. Ele deixou claro que a distribuição das unidades obedecerá critérios técnicos e políticos. Imediatamente após a cerimônia de lançamento do projeto os 25 governadores e mais de 100 políticos presentes começaram a disputa pela instalação dos CIACs em seus estados e municípios. O projeto interessa também às empreiteira que construirão as "fábricas de escolas" ainda em 91, após licitação que será aberta no início de junho, envolvendo recursos da ordem de 3 a 5 bilhões de dólares.

Ninguém há de opor-se à construção de escolas, mas é momento de perguntar porque tal iniciativa desenvolve-se marginalmente ao MEC e não vem integrada a outras providências cruciais para a educação básica, como a melhoria da formação e remuneração do professorado.