

POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA EM PERSPECTIVA

BRAZILIAN EDUCATIONAL POLICIES IN PERSPECTIVE

Mara Rúbia Alves Marques¹
Universidade Federal de Uberlândia

Maria Vieira Silva²
Universidade Federal de Uberlândia

ENTREVISTA: JAMIL CURY E ROMUALDO PORTELA

RESUMO: A entrevista tem como objetivo considerar os principais aspectos da atual política para o setor educacional, sob os olhares perscrutadores e críticos de dois eminentes pesquisadores militantes da área da educação no país. A partir da instituição da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 até a Conferência Nacional de Educação, com vistas ao projeto do Plano Nacional de Educação, são analisados em perspectiva histórica e contemporânea, sobre o pano de fundo da relação transversal entre os âmbitos público e privado, temas como: a educação como dever do Estado e direito do cidadão; a cooperação entre os entes da federação; a expansão do acesso e o princípio da qualidade; as estratégias de financiamento, controle social e avaliação; a valorização da carreira dos profissionais; a constituição de um sistema nacional de educação e outras questões concernentes à gestão educacional e à gestão escolar tanto na Educação Superior como na Educação Básica.

Palavras-chave: Política Educacional, Gestão da Educação e da Escola, Esferas Pública e Privada, Sistema Nacional de Educação.

BRAZILIAN EDUCATIONAL POLICIES IN PERSPECTIVE PAR JAMIL CURY ET ROMUALDO PORTELA

ABSTRACT: The interview aims to consider the main aspects of the current policies for education under the criticism of two eminent researchers in the field of education in Brazil. From the Federal Constitution (1988) and the Law for National Education Guidelines and Basis (1996) to the National Conference on Education towards the National Education Project, we analyze into a historical and contemporary perspective, in the light of the public/private relationship, topics such as education as a State's duty and citizens' rights; cooperation among the federation's entities; expansion of access and the principle of quality; financing, social control and evaluation strategies; the empowerment of the professionals' career; the establishment of an educational national system, and other issues pertaining to the educational administration and school management both in higher and basic education.

¹ Doutora em Educação pela UNIMEP. Professora da Universidade Federal de Uberlândia, atuando na pós-graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) no âmbito da Linha de Pesquisa *Estado, Políticas e Gestão em Educação*. E-mail: mara@ufu.br

² Doutora em Educação pela UNICAMP. Professora da Universidade Federal de Uberlândia, atuando na pós-graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) no âmbito da Linha de Pesquisa *Estado, Políticas e Gestão em Educação*. E-mail: mvs@ufu.br

Keywords: Educational Policies; Education and School Management; Public/Private sectors. Education National System.

POLITIQUES ÉDUCATIVES BRÉZILIENNES EN PERSPECTIVE

RÉSUMÉN: L'entertien vise à examiner les principaux aspects des politiques actuelles en matière d'éducation examinés par le regard critique de deux éminents chercheurs dans le domaine de l'éducation au Brésil. De la Constitution fédérale (1988) et la loi cadre l'Education nationale (1996) à la Conférence nationale sur l'éducation à travers le projet d'éducation nationale, notre analyse s'inscrit dans une perspective historique et contemporaine, à la lumière de la relation public / privé. Il abordera ainsi des sujets tels que l'éducation comme devoir de l'Etat et les droits des citoyens, la coopération entre les entités qui composent la fédération, l'expansion de l'accès et le principe de qualité, le financement, le contrôle social et les stratégies d'évaluation, l'autonomisation des carrières professionnelles. Il sera aussi question d'analyser la mise en place du système de l'éducation nationale et d'autres questions relatives à l'administration et de gestion de l'école à la fois dans l'enseignement supérieur et primaire.

Mots-clés: Politiques éducatives; gestion scolaire et éducative; secteurs public/privé. Système de l'éducation nationale.

Que balanço se pode fazer da relação entre as esferas pública e privada em educação a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) até o processo de tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE)?

Jamil Cury - A Constituição Federal de 1988 inseriu muitos dispositivos que traduzem e reforçam o *dever do Estado* para com a educação. Nunca tivemos um quadro constitucional tão completo a esse respeito. Ao mesmo tempo, houve mudanças significativas na relação público/privado. A primeira é a substituição do conceito de *concessão* da educação escolar para o exercício e a oferta desse *direito do cidadão* para o de *autorização*. Esse último é menos potente do que o anterior. A segunda foi o reconhecimento da instituição privada como *coexistente* à instituição pública. Mas a grande alteração foi, como consequência desses dispositivos constitucionais, a interpretação da *flexibilidade* trazida pela LDB de 1996 e poucas consequências advindas do mecanismo da *avaliação*. Esse conjunto reforçou o papel do Estado na oferta da educação básica, especialmente no acesso, e afrouxou os mecanismos de autorização e de avaliação no ensino superior. Daí a expansão descontrolada da esfera privada até hoje no âmbito do ensino superior. Não acredito que PNE possa alterar a situação na educação superior. Mas creio que o Estado possa investir na qualidade do ensino da educação básica.

Romualdo Portela - Durante a constituinte 1987-88 o grande tema em termos de educação, foi o debate em torno da exclusividade da aplicação dos recursos públicos em escolas públicas. Como se sabe, nós os defensores da educação pública-estatal fomos derrotados. A normatização aprovada tem duas peculiaridades importantes (Art. 213), a saber: a) Pela primeira vez em nossa história restringe formalmente o repasse de recursos públicos, permitindo-o apenas para instituições sem fins lucrativos e, na hipótese de encerrar suas atividades, que essas instituições repassem seu patrimônio para instituição similar ou para o Poder Público. Também, primeira vez tentou-se, ainda que sem sucesso, estabelecer limitações ao repasse indiscriminado de recursos públicos para as instituições privadas (situação corriqueira durante todo o período Republicano); b) Ao estabelecer a possibilidade de repasse apenas para as instituições sem fins lucrativos, reconheceu, indiretamente, que podem existir instituições não habilitadas a receber os recursos públicos: as com fins lucrativos. Ora, estas não existiam "legalmente" antes da promulgação da Constituição. Assim, perdemos duplamente. De um lado porque as restrições são inócuas, declarar que uma instituição é sem fins lucrativos não significa que ela não dê lucro, o próprio texto constitucional prevê que na hipótese de haver "excedentes financeiros" - eufemismo para designar lucros - estes deveriam ser aplicados em educação. De outro, o reconhecimento da existência de instituições com fins lucrativos, de resto inevitável no capitalismo, não veio acompanhada de mecanismos para limitar sua sanha por lucro a qualquer custo, como observamos hoje em dia, particularmente no ensino superior. Isso foi agravado pela LDB ao regulamentar o tema. Primeiro porque excluiu da restrição as bolsas de estudo. Isso significa que pode se repassar recursos para as instituições privadas com fins lucrativos na forma de bolsas de estudo. É um escárnio, posto que historicamente a forma de se repassar recursos para a iniciativa privada foi via bolsas de estudo! Ou seja, transformou a restrição, já em si muito limitada, em algo inócuo. Finalmente, o processo de tramitação do PROUNI no congresso radicalizou essa abertura. Originalmente idealizado como um mecanismo de contrapartida das instituições privadas sem fins lucrativos para as isenções de que gozam. O PROUNI ao ser estendido para instituições com fins lucrativos, objetivamente equiparou-as às primeiras... De todo modo, nas duas décadas seguintes à promulgação da Constituição, o repasse de recursos públicos para as instituições privadas não foi um tema importante, posto que esses recursos eram escassos para haver repasses, sendo praticamente consumidos com o próprio setor público. Entretanto, ao longo desta última década, as demandas por expansão do ensino infantil e superior e de melhoria da qualidade do ensino fundamental e médio reacenderam o problema. Ao longo dessa década, o repasse para instituições privadas via conveniamento na educação infantil e mecanismos tipo PROUNI no ensino superior e os processos de privatização da gestão operacionalizados pela

compra de sistemas apostilados, particularmente na esfera municipal reacendem o debate, tornando-a uma questão candente nos dias de hoje. Em resumo, entendo que o processo de privatização tem se acentuado nos últimos anos, ainda que adquira novas características, o que está a exigir um esforço mais acurado de reflexão para que se possa definir medidas eficazes de combatê-lo.

Como pensar a garantia constitucional da educação pública como direito no contexto de intensificação da relação entre as esferas pública e privada?

Jamil Cury - No circuito da educação básica, especialmente entre a pré-escola e o ensino médio, o acesso será incrementado. A qualidade dependerá de vários fatores entre os quais um salário convincente para atrair estudantes para o exercício da docência junto com um plano de carreira que seja estimulante. Mas a esfera privada na educação básica, se crescer, será por conta de omissões do Estado no âmbito da qualidade. Nesse sentido, o segmento privado não postula dinheiro do Estado sob a forma de subsídios. Ele postula retribuição financeira pela venda de *kits* pedagógicos aí compreendidos principalmente material curricular. Houve um erro de avaliação, da parte da crítica universitária, quanto à apropriação dos PCNs. Eles foram uma presença rara da União na oferta de material curricular. Foram substituídos pelos *kits* pedagógicos e até apostilas...

Romualdo Portela - Em princípio, o que é garantido no âmbito da declaração do direito à educação não é que ele se dê em instituições públicas, mas que o indivíduo tenha acesso com qualidade. Portanto, o debate me parece que deve ser o de ampliar o setor público e controlar o setor privado, particularmente no que diz respeito à garantia de padrões mínimos de qualidade.

Qual o papel dos Conselhos nas esferas pública e privada para o controle social da educação pública? Como fortalecer seu papel?

Jamil Cury - Formalmente eles deveriam zelar pela qualidade e pela adequada interpretação da legislação. O problema é que não temos um *processo de indicação* de conselheiros em que a face pública do Estado se faça equilibrada frente à presença da face privada. Além disso, há polêmica quanto ao CNE e suas interpretações. O chamado *papel supletivo* da União, posto na CF/88,

associado a uma visão equivocada do federalismo na educação básica, dá a entender que os pareceres e resoluções do CNE são declaratórios e não imperativos. E como estamos em um regime republicano e federativo há tanto o peso tradicional dos CEEs e a promessa dos CMEs cooperarem na renovação desses órgãos colegiados.

Romualdo Portela - Acho que eles poderiam ser mais incisivos no controle dos gastos públicos de um lado e de outro no estabelecimento de parâmetros mais claros de controle de qualidade a serem cobrados do Poder Público. No que diz respeito ao seu fortalecimento, um tema recorrente na sua composição é o referente à sua legitimidade. A começar pelo CNE, cuja composição passa, essencialmente, por um toma lá da cá com o setor privado. Parece-me mais adequado tentarmos migrar para um modelo de composição dos conselhos "por dentro" do sistema e não "por fora" (as indicações vêm de instituições e organizações diretamente para o conselho). Nessa proposição seriam reforçadas as indicações oriundas de conselhos inferiores, a começar pelos conselhos de escola (num modelo aproximado ao dos CRECES (conselhos de representantes de conselhos de escola), implementados durante a gestão Erundina na cidade de São Paulo.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) propôs o aumento do financiamento da Educação para 7% do PIB a partir de 2011 e 10% a partir de 2014. O aumento do PIB poderá impactar positivamente no financiamento da educação pública?

Jamil Cury - Os famosos 7% já deveriam vigorar em 2011 pelo findo PNE de 2001. Ora, a educação básica expandiu muito no acesso e quase nada na qualidade. Ambos exigem mais recursos e mais recursos bem aplicados. Os 10%, em 10 anos, são mais do que desejáveis. Contudo, se aplicarmos com rigor os 8% no decênio, as avaliações intermediárias associadas a evidências de qualidade poderão convencer a área financeira do governo a abrir um pouco mais o cofre. Quem sabe as promessas do pré-sal poderão trazer algum aporte a mais...

Romualdo Portela - Sem dúvida! Os patamares de gasto público no Brasil são, sabidamente, inferiores ao necessário. De um lado porque necessitamos ampliar o sistema e melhorar sua qualidade. Não valem as comparações com os gastos de países que já fizeram isso e, portanto, gastam seus recursos em educação apenas para manter o sistema funcionando. O exemplo da Coreia do Sul não pode ser esquecido. Em 1960, seu perfil educacional era similar ao do Brasil. Após mais de duas décadas gastando 10% do PIB em educação, nos deixaram claramente para trás. A partir do momento em que se universaliza o acesso e se garante boa qualidade, os gastos

podem ser reduzidos apenas para garantir patamares aceitáveis de custeio. Mas, no nosso caso, é impossível fazer isso sem um período de incremento nos gastos. Nessa medida, a reivindicação dos 10% do PIB é mais do que adequada para garantir as metas estabelecidas na proposta do Governo para o próximo PNE, como mostrou a Nota Técnica da Campanha Nacional em Defesa do Direito à Educação a respeito. Finalmente, é de se lamentar que o governo tenha realizado todo o processo da CONAE, comprometendo-se com seus resultados e, ao encaminhar a proposta de PNE ao Congresso, tenha desrespeitado suas deliberações num item tão fundamental como o do financiamento. Da mesma forma, lamenta-se a formulação do Deputado Vanhoni, relator do Plano na Câmara, que introduziu no debate a noção de gasto total (que inclui os repasses para o setor privado). Como o debate até então só se referia aos gastos públicos diretos, essa manobra é um desrespeito à comunidade científica e educacional que tem se dedicado ao tema, pois introduz um elemento de confusão para encobrir o fato de que o aumento proposto é insuficiente.

Que mecanismos poderiam ser criados para garantir que o aumento dos recursos para a educação seja destinado para a escola pública?

Jamil Cury - Uma lei de responsabilidade educacional associada a Conselhos de Controle nos quais se amplie a presença do setor público universitário que domine o assunto. Nessa área não basta boa vontade, metas adequadas sem domínio do *opus operandi* dos recursos. Que faculdade de pedagogia ou licenciatura contém em seus currículos conhecimentos de orçamentação pública?

Romualdo Portela - Temos basicamente duas opções. De um lado, alterar a Constituição e estabelecer a exclusividade de gasto público em instituições públicas e de outro, se a anterior não for possível, realizar políticas de priorização de gasto direto no setor público. Isso significa combater o conveniamento na educação infantil e priorizando a expansão da rede própria e acabar com mecanismos de repasse de recursos públicos para instituições privadas, como o PROUNI, priorizando, em contrapartida, expandir as Universidades e IFETs.

Em que medida o texto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) equaciona o desafio do controle social para o financiamento da educação?

Jamil Cury - É certo que os Conselhos do FUNDEB foram desenhados à luz das insuficiências dos Conselhos do FUNDEF. Ambos os fundos, em que pese a indução forçada à

municipalização do ensino fundamental, são instrumentos importantes de disciplinarização do bom uso dos recursos públicos. Mas ainda eles necessitam ser aperfeiçoados com a presença de pessoas que possam dominar minimamente finanças públicas sem comprometimentos com localismos e paroquialismos. Se associados a uma lei de responsabilidade educacional que proíba a terceirização da educação pública, creio que eles poderão fazer avançar a cidadania sobre o Estado e sobre o privatismo.

Romualdo Portela - O problema do controle social da aplicação de recursos é complexo. Ainda que estejamos avançando, há que se ter atribuições de controle mais claros e mecanismos mais ágeis de punição dos desvios. Nessa medida, entendo que a lei do FUNDEB não equaciona o problema.

Qual o significado da CONAE 2010 e do PNE para as novas configurações da educação no Brasil? Como avaliar a participação das entidades da sociedade civil nesse processo?

Jamil Cury - Dessa vez espera-se que o PNE cumpra suas metas com suas estratégias dado que haverá recursos, ainda que limitados. Nesse cumprimento e para ele o atual governo criou mais um órgão colegiado: o Fórum Nacional de Educação (FNE). Assim, ao lado do MEC, do CNE, afora o TCU e CGU e os TCEs, temos o FNE. Isso sem falar nas associações científicas e nas corporativas. O problema é que nossa educação tem resultados deploráveis e um processo complexo, tantas são as teias e tantos são os fios que o envolvem. Espero que a noção de sistema nacional de educação ajude a clarear o processo e com isso a sociedade civil possa atuar com mais pertinência.

Romualdo Portela - A CONAE é importante por ser a primeira experiência de mobilização da sociedade civil para discutir educação com o aval do governo. Certamente deve ser um mecanismo a ser introduzido na legislação como forma cotidiana de gestão da educação. Algo como sua realização quinquenalmente para avaliar a aperfeiçoar o PNE seria muito importante e adequado, restando, entretanto, transformá-la em um órgão de gestão do sistema, atribuindo-lhe poderes deliberativos. O PNE, se se tornar uma espinha dorsal da política educacional no país, garantiria uma continuidade de políticas educacionais que é desconhecida entre nós. Para tal, tem de ser dotado de mecanismos de controle intermediário e de sanções pelo seu não cumprimento. Caso contrário, será relegado à inutilidade de todos os planos que o precederam, não sendo considerado na política educacional.

Qual o papel do PNE no processo de valorização da carreira dos profissionais da educação?

Jamil Cury - Sem a valorização salarial dos docentes e sem a dignificação da carreira, será muito difícil sairmos da atual situação de desolação que abate o conjunto dos docentes. Se o PNE for efetivo nos Planos Estaduais e Municipais, se as metas relativas a essa valorização forem imperativas e objeto de consequências, é possível afirmar que esse papel será o início da redenção de uma carreira que vem atraindo cada vez menos estudantes.

Romualdo Portela - Satisfeita a condição de seu cumprimento, o PNE pode estabelecer elementos de valorização que realcem a importância estratégica da questão, particularmente no que diz respeito à ampliação da atratividade da profissão e no estabelecimento de mecanismos de retenção de bons profissionais, o que vale dizer, estabelecendo mecanismos de melhoria dos salários e condições de trabalho que explicitem, de fato, a retórica da valorização.

Como pode ser avaliado o processo de universalização da educação escolar de qualidade como um direito da cidadania no contexto atual?

Jamil Cury - Formalmente é uma conquista da cidadania. É um avanço jurídico-legal. O PNE afirma que os Planos Estaduais e Municipais devem contar com recursos para dar conta da exigência e com condições. Olhando exigências similares no passado, o produto não recomenda... Será preciso que os Planos sejam imperativos e não meramente declaratórios e, sendo imperativos, devem ter consequências no caso de omissão ou de outras formas de desresponsabilização.

Romualdo Portela - Temos avançado, ainda que num ritmo menor que as necessidades do presente. De um lado, temos de ampliar o financiamento, de modo a garantir as condições materiais da qualidade, e de outro estabelecer um debate nacional em torno do conceito de qualidade a ser perseguido. Não podemos reduzir o conceito de qualidade apenas a proficiência em testes em larga escala (ainda que isso seja importante).

Em perspectiva histórica e política como se pode interpretar o processo de constituição de um Sistema Nacional de Educação?

Jamil Cury - Essa é uma expressão que tem termo e conceito. Um termo pode ser a expressão escrita de muitos conceitos. Qual a diferença entre uma organização da educação nacional por colaboração recíproca entre as competências dos entes federativos e um sistema nacional (articulado) de educação por cooperação recíproca? Se a União continuar com a tradicional *função supletiva* minha avaliação é de que pouco há de se alterar, exceto se o financiamento funcionar. Se houver uma atuação proativa da União é possível que, respeitadas as autonomias, haja avanços significativos.

Romualdo Portela - Na verdade, não temos a constituição de um Sistema Nacional. Essa proposta foi derrotada na Constituinte. Hoje temos um processo que pressupõe a boa vontade dos gestores em colaborar. Se isso não existe, não existe colaboração. Dourar a pílula com formulações como Sistema Nacional Articulado é criar um slogan para não sair do lugar. O problema é não termos aprovado um Sistema Nacional. E é nisso que temos de concentrar os esforços. Se isso não muda, podemos ampliar a boa vontade dos governantes, não mais do que isso.