

No que se refere às políticas educacionais, pode-se dizer que 2013 caracteriza-se por uma clara inflexão do poder público em favor da privatização do ensino em suas diferentes formas. Os exemplos mais claros nesse sentido podem ser observados no Projeto de Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado, e que representa um claro retrocesso no que se refere ao ensino público frente ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados. O Substitutivo aprovado alterou as metas 11 (educação profissional técnica de nível médio) e 12 (educação superior) naquilo que determinavam o compromisso com a ampliação da rede pública em ambas as etapas, substituindo a expressão “oferta na rede pública de ensino” por “oferta gratuita”, sinalizando claramente que o mecanismo de ampliação se dará pelo setor privado, pela via do Programa Universidade Para Todos (Prouni) e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), como explicitamente admitiu o relator do Substitutivo, senador José Pimentel (PT/CE).

Para completar a obra e explicitar a intenção do Executivo federal, autor da solicitação das mudanças realizadas frente ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados, duas alterações foram feitas na Meta 20. No texto original constava: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”. No texto aprovado na CAE, “educação pública” é substituída por “educação”, o que deixa evidente a intenção de destinar recursos públicos para instituições privadas. As estimativas iniciais indicam que, só com essa mudança, as redes públicas de ensino deixariam de receber 0,8% do PIB. Ainda na Meta 20, outra mudança que não pode deixar de ser ressaltada refere-se ao CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial). O texto aprovado pela Câmara exigia a implantação do CAQi em até dois anos de vigência do PNE. O texto aprovado pela CAE apenas obriga o Ministério da Educação a definir o CAQi no mesmo prazo. Ora, o CAQi já se encontra definido desde maio de 2010, através do Parecer n. 8/2010 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, aprovado por unanimidade, e só não entrou em vigor em virtude de sua não homologação pelo MEC. Com a nova redação aprovada, fica postergada a possibilidade de garantir a todas as escolas públicas do país insumos essenciais para a melhoria da qualidade do ensino.

Mas os retrocessos frente à melhoria da escola pública e os avanços pró-privatização não ficam apenas no âmbito do PNE. Em março deste ano o Congresso

aprovou a Medida Provisória n. 588/12 (que se transformou na Lei n. 12.791/13), que abre créditos extraordinários de R\$ 1,7 bilhão para o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), lembrando-se que, em 2012, o número de contratos firmados já foi de 360 mil, frente aos 153 mil registrados em 2011. Não satisfeito com isso, o governo enviou agora nova MP, de n. 616/13, que libera créditos adicionais de R\$ 2,9 bilhões. Talvez, por isso, o entusiasmo com a política governamental de Gabriel Mário Rodrigues. Este empresário é uma figura emblemática do setor privado de ensino: foi fundador da Anhembí-Morumbi (a mesma que motivou o pedido de saída do Conselho Nacional de Educação por parte do prof. José Arthur Giannotti, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso) e seu reitor até o início deste ano, quando vendeu suas ações, indo para a Anhanguera. Além disso, foi reeleito presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes) e, tudo indica, comandará o Conselho Administrativo do maior grupo educacional do mundo, que nascerá da fusão dos grupos Anhanguera e Kroton (ligado ao grupo Pitágoras de Minas Gerais, que tinha como um de seus sócios majoritários o ex-ministro de Lula, Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto), com um valor de mercado estimado de US\$ 5,8 bilhões e um milhão de alunos na educação básica e superior. Segundo o empresário, em entrevista ao Portal IG SP (15/05/2013), no grupo Anhanguera o Fies já representava 40% da receita, índice que deve ser mantido na nova instituição. Suas palavras: “as instituições precisavam era de financiamento com juros módicos como é o Fies. Só isso já vale por muita coisa”. Embora, à primeira vista, os recursos para o Fies possam parecer uma operação sem ônus para os cofres públicos, visto que se trata de empréstimos, o que a história do crédito educativo no Brasil mostra é o elevado índice de inadimplência, o que leva à constante necessidade de mais aportes de recursos públicos.

Enquanto os recursos para o Fies são aprovados em grande quantidade, as Instituições Federais de Educação Superior (Ifes) sofrem para viabilizar com qualidade a expansão recente de suas matrículas através do Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Como coroamento desse processo, tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 032/1999, que determina “a concessão de bolsas de estudos e crédito educativo para o ensino médio e superior aos estudantes carentes em instituições privadas”.

Cabe ainda comentar outros mecanismos que indiretamente reduzem os recursos para a educação pública, como são as políticas de incentivo fiscal. Por exemplo, graças às políticas de redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a arrecadação deste tributo caiu de 1,94% do PIB (média 95-97) para 0,99% do PIB, em 2011. Só com essa redução, a educação perdeu cerca de 0,2% do PIB. É importante citar também as deduções com despesas de instrução na rede privada de ensino

no Imposto de Renda Pessoa Física que, em 2010, atingiram R\$ 15,5 bilhões, ou 0,4% do PIB, o que representou mais do que o dobro do valor da Complementação da União no Fundeb no mesmo ano.

O deslocamento de recursos públicos para a iniciativa privada na educação brasileira pode também ser exemplarmente tipificado por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), do qual é beneficiário privilegiado o Sistema "S". Para compreender tal deslocamento em toda a sua extensão é necessário, antes de tudo, entendê-lo como parte de um conjunto de medidas adotadas tanto no Governo Lula quanto no Governo Dilma, que contribuem, de um lado, para promover a expansão da educação profissional e, de outro, favorecem uma ambígua e criticável relação público-privado. Entre tais medidas encontra-se o acordo de gratuidade firmado entre o Governo Lula e o Sistema "S", pelo qual este aumentaria gradativamente a oferta gratuita de cursos de formação profissional de 2011 a 2014, atingindo, nesse último ano, 66,67% nas modalidades de formação inicial e continuada. Em princípio, trata-se de iniciativa que contempla os interesses públicos na medida em que as instituições do Sistema "S" são sustentadas por meio de recursos tributários (as chamadas contribuições para o Sistema "S"), que são arrecadados pelo Estado, mas transferidos integralmente para as entidades patronais da agricultura, comércio e indústria, sem qualquer controle estatal ou social. Cabe comentar que essas contribuições, embora recolhidas pelas empresas, são pagas, na verdade, pelo consumidor final, uma vez que seu ônus é repassado ao valor final das mercadorias. O montante arrecadado é de cerca de 0,3% do PIB, valor muitas vezes superior ao que é gasto na rede federal de educação profissional e técnica. Sem falar que, cada vez mais, os cursos oferecidos pelo Sistema "S" são pagos.

Todavia, com a instituição do Pronatec, o Sistema "S" torna-se parceiro do governo na rede federal de educação profissional, por meio da participação em ações governamentais que lhe garantem uma série de vantagens (extensivas a outras instituições privadas, desde que habilitadas pelo MEC) na obtenção de recursos financeiros, dado que ocorre a dispensa, para tal, da realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou outros instrumentos usualmente demandados nas relações público-privado, exigida apenas a prestação de contas da aplicação dos recursos.

Entre tais ações governamentais contam-se: a) a oferta de bolsas-formação "estudante", financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e "trabalhador", nas modalidades seguro-desemprego e inclusão, financiadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para a frequência a cursos de qualificação inicial e continuada, assim como a cursos técnicos promovidos pela rede pública de ensino e pelo Sistema "S"; b) a abertura de linhas de crédito a estudantes e trabalhadores para a realização de cursos de educação profissional e tecnológica no Sistema "S" e em instituições privadas, por meio do FIES-técnico estudante e

FIES-empresa; c) a ampliação da capacidade da infraestrutura do Sistema “S” para a oferta de cursos de qualificação profissional inicial e continuada e de cursos técnicos, por meio de financiamento do BNDES.

Dessa forma, o Programa de Gratuidade que, em tese, retiraria recursos financeiros do Sistema “S” é sobejamente compensado com o financiamento público da oferta privada da educação profissional, que caberia ao referido Sistema promover, sim, de forma efetivamente gratuita, dada a natureza da constituição de suas receitas.

No caso do ensino fundamental e da educação infantil, etapas sob a responsabilidade mais diretamente dos municípios, o setor privado de base mercantil tem se ampliado por meio da generalização da compra dos chamados “sistemas privados do ensino”. Os grupos de maior inserção nessa esfera da educação pública, considerada como potencial e lucrativo mercado, resultam de fusões ou incorporações por grupos internacionais – como no caso do sistema privado do grupo COC, adquirido pela Pearson, autodenominada a maior empresa para “soluções educacionais” do mundo e detentora de marcas como *Financial Time* e a revista *The Economist*, ou ainda do sistema UNO de ensino, vinculado à editora Moderna que, por sua vez, foi incorporada ao grupo Santillana –, ou de grandes grupos editoriais brasileiros como o verificado na aquisição do sistema Anglo de ensino pelo Grupo Abril. Não demorará a que tais interesses globalizados se expressem no PNLD, submetendo ainda mais as políticas educacionais aos interesses mercantis. Vale destacar que o segundo maior grupo brasileiro neste segmento – Grupo Positivo – estuda a possibilidade de venda ou de abertura de suas ações na bolsa de valores (Franco Iacomini e Pedro Brodbeck, *Gazeta do Povo*, 7 jun. 2013).

No que se refere à Meta 5 do PNE, é preciso retirar dela a exigência de alfabetizar todas as crianças aos 6 anos de idade. Essa exigência é incoerente com a Resolução n. 7/2010 do CEB/CNE, que estabelece o ensino de nove anos e em seu artigo 30 expressa a necessidade de se assegurar a alfabetização e o letramento nos três anos iniciais do ensino fundamental, considerados como “um bloco pedagógico não passível de interrupção”. Ao fixar uma idade limite para a alfabetização que, segundo as pesquisas mais recentes, está muito distante de ser atingida, a meta pode gerar políticas e ações imediatistas, como o aumento dos encaminhamentos para serviços de saúde, já observado na implantação do ensino de nove anos.

Na Comissão Especial relativa ao PL n. 7.420/2006 tramitam 16 projetos relativos à Lei de Responsabilidade Educacional no Brasil. Na Comissão, esses projetos, em seu conjunto, tratam de temas afetos à responsabilidade e à definição jurídica de qualidade. Assim, a questão da responsabilização e a questão da definição do que seria qualidade estão em disputa.

A Lei de Responsabilidade Educacional pode significar um avanço na proteção jurídica do direito à educação ou pode promover a lógica economicista da educação. Isso porque há um campo de disputas que se traduz nos 16 projetos tramitando na Comissão Especial. Qual é o risco nesse campo de disputas? A possibilidade de responsabilizar por ato de improbidade administrativa, em razão do não cumprimento de metas de avaliação, de indicadores como o Ideb, por exemplo, os setores e a totalidade dos agentes públicos, incluindo aí os docentes.

Na gestão dos sistemas de ensino, de certa forma, essa lógica tem ganhado hegemonia. Exemplos disso são os estados e municípios que promovem políticas de bonificação docente, o que se configura como uma responsabilização às avessas. Há também estados e municípios que já indicam como pertinente que se adote a instalação de placas nas escolas com a pontuação do Ideb, o que é uma forma de responsabilização das unidades de ensino e de seus profissionais.

O discurso predominante hoje é o da responsabilização dos gestores, das escolas, dos docentes, da afirmação de uma lógica meritocrática, de uma dinâmica que cobre mais responsabilidade dos professores, do discurso que a escola pública não funciona tão bem quanto a escola privada, de que é preciso melhorar os indicadores de avaliação, o desempenho no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa).

Sobre esse discurso que é muito fomentado pela grande mídia, o professor Luiz Carlos Freitas (2012) nos faz duas perguntas fundamentais para esse debate: por que copiar quem está na média do Pisa há dez anos, no caso, os Estados Unidos, e não quem está no topo desse programa, que é o caso da Finlândia? Por que preferimos copiar o Chile e não o Uruguai, sendo que este está situado, em termos de América Latina, na mesma posição que o Chile no Pisa?

Nesse sentido, fica evidente que há algumas opções, por parte de alguns setores, que são meramente ideológicas e não empíricas. Não há bases empíricas que nos deem evidências de que o modelo dos Estados Unidos seja o melhor.

Há duas concepções que estão em disputa na Comissão e no debate social: uma primeira, que prioriza a definição de qualidade como um conceito baseado num tripé, ou seja, os insumos, os processos e os resultados, e a segunda, preocupada apenas com a dimensão dos resultados, desconsiderando os insumos e os processos.

A outra disputa é entre direito à educação, como ele foi concebido pelos nossos constituintes em 1988 – ou seja, na dimensão cidadã, igualitária, processual –, e a expressão que consta em vários projetos, inclusive no projeto de lei do Plano Nacional de Educação, de “expectativas de direito à aprendizagem” que possui uma

relação direta com o individualismo, com ênfase nos resultados. Essa ênfase na última expressão, em detrimento do direito à educação, significa uma inflexão, já que a educação passa a ser concebida como direito privado do consumidor aos “produtos educacionais”.

Os campos em disputa têm também seus atores: a) os grupos ligados aos reformadores empresariais da educação, alguns políticos, a mídia, empresários, empresas educacionais que têm interesse nos testes, nas consultorias, enfim, institutos e fundações privadas e alguns pesquisadores que têm essa influência norte-americana; e b) os educadores profissionais, com suas associações de base, como o Cedes, a Anpae, a Anfope e a ANPEd, que vêm disputando por uma educação pública de qualidade e que garanta o direito à educação em uma dimensão mais ampla, uma dimensão cidadã.

O Documento Final da Conae, de 2010, indica a necessidade de explicitação do regime de colaboração, que é muito diferente das formas de colaboração que vêm ocorrendo no Brasil. A Conae 2014 tem por objetivo propor a política nacional de educação, indicando as responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino e, portanto, suas finalidades guardam vínculo com a necessidade da definição do regime de colaboração para a constituição do Sistema Nacional de Educação.

Temos também funcionando, no âmbito do MEC, um grupo de trabalho sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação que está analisando as formas de colaboração no âmbito educacional em todo o território nacional e, por fim, temos tramitando na Câmara o projeto lei sobre a definição do regime de colaboração, de autoria do deputado Felipe Burnier (PHS-RJ).

Essas são questões que têm relação direta com o trabalho que a Comissão está realizando, porque sem a regulamentação do regime de colaboração, como nós vamos pensar em responsabilizar? Quem vai ser responsabilizado sobre o quê? Se nós não sabemos quem é responsável, corresponsável, quais são as atribuições concorrentes, quem ajuda quem? Quem colabora com o quê? Como é que o Sistema Nacional de Educação pode e deve funcionar?

Dos 193 países que existem no mundo, somos uma das 26 federações. O termo “responsabilidade” tem uma relação direta com a atribuição de competências. Nesse sentido, como dissociar o debate sobre responsabilidade educacional do debate sobre o regime de colaboração ainda em curso? Como articular fatores relativos ao financiamento da educação e a equalização entre regiões, os estados e os municípios? Como dissociar o debate sobre responsabilidade educacional do debate sobre o custo aluno-qualidade?

Diante desse cenário, desses desafios e dessas questões, quais seriam os propósitos de uma Lei de Responsabilidade Educacional? Uma Lei de Responsabilidade Educacional deve estar associada à questão do regime de colaboração, reunindo num só todo os responsáveis e as responsabilidades dos entes federativos para uma oferta de educação para todos e com qualidade.

Quanto à definição de padrões nacionais de qualidade, há determinados consensos, há determinadas convergências na determinação do conceito de qualidade e essas convergências têm relação direta com a dimensão dos insumos, porque são dimensões objetivas. Basta destacar que apenas 0,6% das escolas brasileiras têm infraestrutura próxima da ideal para o ensino, isto é, biblioteca, laboratório de informática, quadra esportiva, laboratório de ciências e dependências adequadas para atender a estudantes com necessidades básicas. Além disso, 44% das instituições de educação básica contam apenas com água encanada, sanitário, energia elétrica, esgoto e cozinha em sua infraestrutura. Assim não há como falar em responsabilidade educacional sem a superação desse quadro de escassez e iniquidade quanto à oferta. Daí a imperiosa necessidade de definição do custo aluno-qualidade.

A definição em termos de insumo é fundamental. Porém, sozinha não é suficiente. Se ela não estiver acoplada a uma discussão de formação inicial e continuada de professores, no sentido da política de qualidade que se quer implementar, mais tempo ou menos tempo a atratividade da carreira será comprometida e isso terá implicações diretas para a qualidade da educação brasileira.

Reconhecemos que há avanços, como a Lei do Piso. Contudo, o problema é que em muitos estados e municípios, exatamente pela disparidade entre capacidade de arrecadação, capacidade técnica e capacidade institucional, tais avanços não vão garantir o que está sendo aventado na Comissão quanto a não reversibilidade dos direitos sociais, entendida como a manutenção ou melhoria no desempenho do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Como sabemos, o Ideb tem problemas de aferição, porque não é possível mensurar o efeito-escola. Isso só seria possível se o aluno permanecesse na mesma escola do 1º ao 9º ano. Então, os resultados do Ideb não traduzem, de fato, o trabalho que efetivamente é realizado por cada unidade de ensino e por cada município ou estado, porque os alunos não permanecem na mesma unidade de ensino, no mesmo município e no mesmo estado durante toda a trajetória escolar.

Assim, temos preocupação com a responsabilização, enfatizando a questão da *inelegibilidade* de gestores públicos que não cumpram as metas relativas ao Ideb, porque este indicador precisa ser aprimorado. Além disso, essa proposta de responsabilização pela via da *inelegibilidade* pode provocar, em vez de movimentos, políticas e programas solidários e cooperativos entre os entes federados, o acirramento do

caráter predatório da nossa Federação, com a competição entre gestores públicos e possíveis ganhos ou perdas eleitorais a partir dos resultados do Ideb.

Dessa forma, a proposta da Comissão não atende aos clamores da regulamentação do regime de colaboração e não contribui para promover e disseminar uma cultura cooperativa entre os entes federados, o que vai na contramão do que entendemos ser necessário para a constituição do Sistema Nacional de Educação no Brasil.