

Educação de qualidade

Luiz Fernandes Dourado

entrevistado por

Rafael Bastos Costa de Oliveira

Rafael Bastos: Em poucas palavras, o que significa uma educação de qualidade?

179

Luiz Dourado: A história da educação brasileira é marcada por disputas de projetos com concepções distintas do papel do Estado e do planejamento, da relação entre os entes federados e das questões envolvendo a organização, gestão, democratização e financiamento dos sistemas, suas redes e instituições. Perpassam essas disputas a articulação com organismos multilaterais e as distintas concepções político-pedagógicas de educação envolvendo, entre outros, processos e dinâmicas de regulação, de avaliação e de formação que, ao se materializarem ou não como políticas, impactam a qualidade da educação, de suas instituições educativas, bem como a efetiva inclusão e formação dos estudantes.

Nesse cenário, uma educação de qualidade, entendendo a educação como prática social e histórica, envolve múltiplas dimensões sociais e educacionais, dentre essas: a) dimensão socioeconômica e cultural dos sujeitos envolvidos; b) dimensão dos direitos e das obrigações do Estado (acesso, diretrizes e padrões de qualidade, processos de regulação e de avaliação, bem como a garantia de programas suplementares); c) dimensão dos sistemas de educação, das instituições educativas e dos profissionais e estudantes (condições de acesso e permanência, gestão e organização do trabalho formativo em articulação com o projeto pedagógico, a valorização do profissional da educação

e da cultura institucional), fundamentais para a efetiva garantia de acesso ao conhecimento e, portanto, aos processos de ensino-aprendizagem e de desenvolvimento. Nessa direção, a educação de qualidade envolve a indicação de insumos, propriedades, atributos e a definição de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, mas não se circunscreve a eles.

Uma educação de qualidade implica, portanto, considerar a multiplicidade desses aspectos, como resultado de processos coletivos e democráticos, articulados à concepção de educação e qualidade social, às condições de acesso e permanência, aos sujeitos envolvidos no processo e suas condições concretas, à dinâmica formativa e aos aspectos político-pedagógicos que consubstanciam o ato educativo, envolvendo a aquisição e a produção de conhecimentos e saberes significativos, a avaliação formativa, a definição coletiva de base comum nacional que garanta a unidade na diversidade. É preciso pensar em processos avaliativos mais amplos, vinculados a projetos educativos democráticos e emancipatórios, contrapondo-se à centralidade conferida à avaliação como medida de resultado, que se traduz em instrumento de controle, ranqueamento e competição institucional.

Rafael Bastos: Ao menos desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), verificamos uma tentativa, no Brasil, de construir uma noção ampla de educação (filosófica, cultural, política, dentre outras), com múltiplas referências a uma educação de qualidade. Esse movimento estava articulado com a consolidação de perspectivas da formação de um Estado nacional que contemplasse demandas de setores para além das elites oligárquicas. Seria possível apontar alguma contribuição *sine qua non* dos pioneiros? Ainda fazendo um resgate histórico, quais aspectos principais você nos apresentaria sobre a discussão da qualidade da educação no Brasil? Se possível, localize o movimento de redemocratização, a constituinte e a construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Luiz Dourado: O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova se configura como importante movimento de renovação e reconstrução educacional em prol do estabelecimento de políticas nacionais para a educação e, notadamente, apresenta um diagnóstico identificando a fragmentação e a desarticulação das políticas e, portanto, do sistema educacional e escolar, indicando como superação desse cenário a necessidade de plano, organicidade e continuidade nas políticas e o redimensionamento da educação pela determinação dos fins da educação e de sua efetivação, numa conjugação de esforços para a retomada do espírito filosófico e científico. Há avanços nas proposições do manifesto, desde a discussão sobre a educação de qualidade como indissociável da visão de mundo, de homem e de educação, até o delineamento da educação como função social e eminentemente pública, ressaltando, ainda, a função essencial

e primordial do Estado, cuja materialização deve efetivar-se com base em princípios que balizam a discussão sobre o binômio educação e qualidade, tendo por horizonte a defesa da laicidade, da gratuidade, da obrigatoriedade e da coeducação, além de enfatizar a autonomia e o financiamento por meio da “instituição de um ‘fundo especial ou escolar’”. Avança, ainda, ao postular o papel da União no estabelecimento dos rumos gerais da educação e no socorro aos estados, visando à democratização da educação.

Outra sinalização importante refere-se à defesa da formação de professores, enfatizando a sólida preparação pedagógica e a formação desses profissionais em nível superior e profissional. Essas concepções articulam-se ao debate da qualidade da educação e sinalizam que o Manifesto estava na contramão das demandas das elites oligárquicas ao enfatizar o papel do Estado, suas políticas e a necessidade de organização da educação onde a unidade não era sinônimo de uniformidade, pressupondo a multiplicidade, contribuindo, desse modo, para reafirmar a descentralização educativa, expressa no papel de cooperação e solidariedade entre a União e os estados.

Foram concepções e proposições que ensejaram demandas e fomentaram o debate educacional sobre educação, financiamento, Lei de Diretrizes e Bases, Plano Nacional, enfim, sobre o federalismo, as relações de colaboração e cooperação e a educação, a democratização e o sistema nacional de educação, formação e qualidade. Os debates permeiam as lutas em prol da redemocratização da educação e se apresentam no processo constituinte, na construção da LDB, do PNE. Houve duas perdas estruturais, resultantes dos embates entre os defensores da educação pública e os defensores da educação privada, na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996: a não garantia da exclusividade de verbas públicas para o setor público e a não inclusão da concepção de sistema nacional de educação. Por outro lado, a concepção de educação, a garantia de vinculação constitucional dos recursos para a educação e a definição das competências dos entes federados na educação constituíram importantes conquistas, aliadas à concepção de educação, princípios e diretrizes. A institucionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), após a aprovação da LDB, foi um importante aceno para a democratização e a melhoria das condições de oferta do ensino fundamental.

Como resultante dos debates e proposições, foi aprovado e sancionado, com vetos, o PNE 2001-2010. Esse plano resultou do embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo Federal, de concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, concepção de educação e qualidade, nas prioridades educacionais, no financiamento e na gestão. O Plano, a despeito de apresentar

algumas metas de amplo alcance em face dos grandes desafios para a democratização e a melhoria da educação nacional, foi marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento e não se converteu no epicentro das políticas educacionais.

Rafael Bastos: O PNE 2014-2024 mobiliza a noção de educação de qualidade e apresenta metas que apontam para a solidificação de bandeiras educacionais históricas. Todavia, é um documento que contém tensões, como a indiferenciação entre o público e o privado. Qual o seu balanço sobre essa política e suas respectivas metas, no que se refere ao aumento da qualidade educacional no País? A Meta 20 (que trata do financiamento da educação, apresenta os mecanismos do custo aluno-qualidade inicial – CAQi – e do custo aluno-qualidade – CAQ) representa uma virada nos nossos rumos educacionais? Quais são os nossos desafios e “gargalos” para construir uma educação de qualidade?

Luiz Dourado: O PNE 2014-2024, aprovado sem vetos pela Lei nº 13.005/2014, tem importância política e estratégica para o delineamento das políticas de Estado na educação e se articula a bandeiras educacionais históricas, sobretudo à democratização do acesso, à permanência e à melhoria da qualidade da educação, bem como à garantia de mais recursos para o financiamento (incluindo, entre outros, a questão do custo aluno) e também a políticas e gestão mais orgânicas para a educação. Aprovado em 2014, após vários tensionamentos e longa tramitação, o Plano foi a expressão da efetiva participação da sociedade civil e representa um avanço, a despeito de limites e ambiguidades na Lei. Um aspecto crucial é o uso do fundo público para o setor privado, resultado da histórica e acirrada disputa entre os defensores da educação pública e privada.

Outros limites se interpõem envolvendo questões como diversidade, educação integral (embate entre concepções, universalização ou focalização/mecanismo compensatório) e concepções divergentes sobre qualidade e avaliação (registre-se o tensionamento entre a concepção de sistema nacional de avaliação da educação básica – visão ampla de sistema ao agregar indicadores de rendimento escolar via exames e censo, indicadores de avaliação institucional, infraestrutura, recursos pedagógicos e processos de gestão – e a visão restritiva presente na Meta 7 e suas estratégias, que ratificam o modelo de avaliação vigente ao fomentar a qualidade da educação, sobretudo por meio da melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, reafirmando a centralidade de uma avaliação estandardizada via exames de larga escala e índices; e a tensão entre a concepção de gestão democrática e participativa,

defendida pelos movimentos sociais e conferências, e uma visão de gestão democrática gerencial com seu corolário na meritocracia e no desempenho).

A despeito desses limites, que são objetos de disputa no processo de materialização do Plano, é fundamental ressaltar que o PNE representa um avanço na agenda educacional e, se materializado como política de Estado, contribuirá efetivamente para a melhoria da qualidade da educação no País, na medida em que apresenta proposições estruturantes que se referem: a) à democratização do acesso e da permanência na educação básica e superior, incluindo a definição de institucionalização do SNE e um conjunto de ações indutivas, cooperativas e de coordenação federativa da União em articulação aos demais entes federados; b) à ratificação da democratização da educação básica e efetiva universalização da educação básica obrigatória, a partir de uma visão sistêmica, envolvendo as etapas e modalidades deste nível de ensino; c) à democratização e inclusão por meio de efetiva expansão da educação superior, inclusive do setor público, e das metas de valorização dos profissionais da educação, envolvendo políticas de formação, carreira e salários. A Meta 20 traduz uma importante vitória ao prever a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir o equivalente de 10% do PIB ao final do decênio, além de avançar na proposição, para a educação básica, do CAQi e do CAQ, referenciados na garantia de padrões mínimos de qualidade e no reforço do papel da União na complementação de recursos aos demais entes federados.

Como desafio para a construção de uma educação de qualidade, se coloca a contraposição às políticas de ajuste fiscal aprovadas após o golpe de 2016, especialmente a Emenda Constitucional nº 95/2016, que, ao congelar os gastos sociais por 20 anos, articulada aos retrocessos das políticas educativas, tem secundarizado a materialização do PNE, reduzindo os recursos para a educação e intensificando a vertente neoliberal e conservadora na educação. Isso requer a retomada dos debates e proposições do Plano, bem como a disputa nos processos de sua regulamentação e efetiva materialização. A revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016 deve se articular às lutas em defesa da materialização do PNE e, portanto, pela democratização e melhoria da qualidade da educação, pela ampliação dos recursos para a educação, incluindo a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) com a garantia de ampliação da participação da União, e a efetiva materialização do CAQi e CAQ, pela criação de Lei do Sistema Nacional de Educação e sua materialização, por meio de gestão democrática e articulada com os sistemas de educação, bem como o fortalecimento dos fóruns de educação e conferências, pela rediscussão dos marcos da avaliação e da qualidade pautada em concepção emancipatória e cidadã, como deliberado

nas conferências de educação (Conae de 2010 e 2014) e na Conferência Nacional Popular de Educação (Conape) de 2018, entre outros.

Rafael Bastos: Atualmente, diversos parâmetros internacionais contribuem para a definição das prioridades das políticas públicas de educação dos países. O Brasil não fica alheio a esse processo. Verificamos uma forte influência das diretrizes do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo. Estaria o debate sobre a qualidade da educação, no Brasil, muito restrito a essa agenda? Qual a sua leitura desse fenômeno? Poderia nos falar um pouco sobre o lugar da avaliação nesse processo?

Luiz Dourado: A discussão sobre as prioridades educacionais no Brasil é complexa e se articula a diferentes interlocutores. É inegável, contudo, a influência dos organismos multilaterais na agenda brasileira por meio de parâmetros internacionais e da indução de políticas no campo educacional. É importante ressaltar, ainda, que tais proposições guardam, paradoxalmente, relação e distanciamento entre os organismos e a materialização de políticas. Significa dizer que é possível perceber aproximações e tensões, por exemplo, entre a Unesco e o Banco Mundial e OCDE. De igual modo, é fundamental ressaltar a desigual capilaridade desses organismos entre eles e em relação aos estados nacionais. Tais constatações nos remetem, ainda, a não prescindir do papel que exercem esses estados e suas políticas em face de uma agenda global transnacional, cuja proposição é cada vez mais homogeneizadora e, paradoxalmente, plural e combinada.

No caso brasileiro, a articulação com os organismos multilaterais sempre se efetivou e, em muitos casos, essa aproximação implicou a abertura à concepção de avaliação estandardizada, envolvendo proposições para a qualidade da educação muito articuladas à concepção de avaliação restrita à relação entre insumos, processos estandardizados e resultados.

Na década atual, esforços foram efetivados para ampliar a concepção de qualidade e avaliação. Um exemplo se situa na revisão da avaliação centrada somente em testes na educação superior (Exame Nacional de Cursos – o Provão) para a constituição de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), ainda que este não tenha se materializado em toda a sua proposição. Outras iniciativas foram tomadas na educação básica com a instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ainda que este apresente limites pela sua própria identidade como índice e sua capilaridade ainda restrita por secundarizar outros elementos, como as condições desiguais de instituições educativas e estudantes.

Outras frentes importantes envolvendo estudantes, pesquisadores, sindicatos, partidos políticos e uma parcela do movimento social culminaram em discussões que resultaram na proposição da concepção de qualidade social. Esses processos de questionamentos e proposições avançaram nas conferências de educação, que, entre outras questões, problematizaram as concepções de democratização, qualidade e avaliação, tendo por eixo a contraposição entre a dinâmica e lógica político-pedagógica de avaliação estandardizada e a qualidade total. A articulação com as concepções do Banco Mundial, por exemplo, vai se intensificar no Brasil, sobretudo, após 2016, por meio de macropolíticas de ajuste fiscal, privatização, minimização do papel do Estado nas políticas públicas, adoção de novas formas de governança e gestão, num cenário de intenso e desigual processo de financeirização em todas as arenas que impactam as políticas educacionais e a qualidade da educação.

Na área educacional, a intensificação dessas proposições se expressa em muitos movimentos, envolvendo: a) a não materialização do PNE (suas metas e estratégias); b) a flexibilização da regulação; c) a aprovação de Base Nacional Comum Curricular (BNCC); d) a secundarização de políticas nacionais para a valorização dos profissionais da educação (revogação de Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada, e adoção de nova DCN com visão restrita, ao submeter a formação de professores à BNCC, suas competências e habilidades); e) a proposição de projeto que impacta a autonomia das universidades e as submete a regras de mercado (Future-se); f) a reforma do ensino médio, que flexibiliza, entre outros, o percurso formativo e o papel do professor; g) a revogação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb); h) a ênfase na visão de avaliação estandardizada e de resultados com impactos nos sistemas, nas instituições educativas, nas dinâmicas curriculares e nos processos de ensino-aprendizagem e, portanto, na democratização e na qualidade da educação. Nesse contexto, o PNE, se não for retomado como epicentro das políticas educacionais, por meio da garantia de sua materialização (concepções, diretrizes, metas e estratégias), poderá se constituir em um plano formal.

Rafael Bastos: No seu entendimento, quais são as perspectivas da educação brasileira no futuro breve, pós-pandemia do coronavírus? Esse aspecto, em particular, afeta as metas do PNE e os rumos das políticas educacionais por aqui e em escala global?

Luiz Dourado: Desafios estruturantes se apresentam no cenário da pandemia e no período pós-pandemia, com alguns pontos em comum em escala global, mas como desafios ainda mais complexos no caso brasileiro. Tenho discutido que o cenário atual brasileiro, ultraneoliberal e conservador, com grandes retrocessos nas políticas e na gestão sociais, intensificados neste período de

crise sanitária e epidêmica, é complexo e requer análises contextualizadas que considerem a dialética entre o local, o nacional e o mundial, sem perder de vista os embates, lutas, proposições e resistências históricas construídos e em processo. Os rumos das políticas sociais e educacionais no Brasil não se dissociam da defesa da democracia e do estado democrático de direito e, portanto, da garantia dos direitos sociais para todos/as.

Os retrocessos estruturais em curso afetaram amplamente as políticas educacionais, pois, aliada à retração dos recursos e à secundarização do PNE, a área deparou-se, ainda, com uma agenda progressivamente conservadora e privatista. Questões como democratização e qualidade social da educação foram ainda mais afetadas pelas proposições que não se constituíram em políticas orgânicas no contexto atual de crise sanitária e sequer foram objeto de discussão ampla e pormenorizada, pois, em nome da situação de excepcionalidade, optou-se pela flexibilização de dispositivos legais, sem a garantia de políticas pedagógicas e financeiras consistentes diante dos enormes desafios enfrentados em um país continental como o Brasil. A flexibilização e a ênfase no calendário escolar têm sido a tônica das propostas vigentes, que naturalizam as atividades não presenciais e, em muitos casos, a adesão acrítica e intempestiva a plataformas privadas e a uma visão restrita de formação (reduzida a atividades domiciliares, sem acompanhamento), além de naturalizarem a exclusão de parte dos estudantes e profissionais da educação. É preciso problematizar os caminhos adotados no período da pandemia, seus limites e possibilidades, analisando pormenorizadamente os impactos no processo formativo dos estudantes e no trabalho dos profissionais da educação e das famílias em sintonia com os desafios pedagógicos de melhoria e a efetiva inclusão, considerando as especificidades dos níveis, das etapas e modalidades educativas, bem como as condições institucionais, as condições de formação dos estudantes e de atuação dos profissionais da educação.

Na área educacional, portanto, garantir a materialização de políticas de Estado em sintonia com a defesa da Constituição Federal de 1988, da LDB, do PNE, a despeito dos limites já mencionados, é basilar, porém não é suficiente. O caso brasileiro requer atenção redobrada no que se refere à histórica disputa entre os defensores da educação pública e da educação privada no atual cenário de privatização, mercantilização e financeirização e, portanto, de maior apropriação do fundo público pelo setor privado, intensificado no período de pandemia. É fundamental, ainda, avançar nas concepções sobre educação, democratização, qualidade, mediação tecnológica e avaliação educacional, entre outros, e lutar pela materialização do PNE, o que implica também consolidar os processos de acompanhamento e avaliação do Plano. Merece atenção, nesse contexto, o esforço efetivado pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal,

bem como a atuação fundamental do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) na discussão e na elaboração dos ciclos de monitoramento das metas do PNE.

A retomada das atividades no período pós-pandemia vai requerer, ainda, diagnósticos pormenorizados sobre as redes, suas instituições, profissionais e estudantes, bem como políticas públicas nacionais, articuladas aos entes federados, que resguardem e garantam o atendimento das necessidades sanitárias e educacionais. Deve-se, também, garantir condições de acessibilidade para todos e repensar as dinâmicas formativas e de sociabilidade, articuladas à concepção de educação democrática e de qualidade. É preciso pensar para além das políticas instituídas, em consonância com o PNE, e construir alternativas político-pedagógicas coletivas, pautadas na cidadania e na emancipação, que tenham os princípios constitucionais do direito à educação democrática, laica, pública, inclusiva e da qualidade social da educação para todos, bem como a garantia de financiamento adequado e a valorização dos profissionais da educação como premissas fundamentais e estruturantes. Em outras palavras, assegurar o direito à saúde e à educação de qualidade para todos/as ensejará a definição de políticas públicas que garantam as condições sanitárias e político-pedagógicas adequadas.

Luiz Fernandes Dourado, doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com pós-doutorado em Sociologia na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), França, é professor titular emérito da Universidade Federal de Goiás (UFG) e diretor de intercâmbio institucional da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

luizdourado1@gmail.com

Rafael Bastos Costa de Oliveira, doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), é professor adjunto da Faculdade de Educação e da Faculdade de Formação de Professores dessa universidade. Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da Uerj, e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Petrópolis (UCP).

rafaelbastosoliveira@yahoo.com.br

Recebido em 8 de julho de 2020

Aprovado em 9 de setembro de 2020