

Resenhas Críticas

VELLOSO, Jacques et al *Estado e educação*. Campinas: Papirus: CEDES; São Paulo: ANDE: ANPED, 1992. 134p. Coletânea CBE.

O livro *Estado e Educação* é composto por 22 artigos estruturados em sete capítulos: "O público e o privado: trajetória e contradições da relação Estado e Educação"; "Financiamento da educação no Brasil"; "O Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional"; "Escola pública: gestão e autonomia"; "As políticas governamentais para a educação básica"; "A gestão do ensino público: qualidade e descentralização"; e "Perspectivas do Conselho Federal e dos Conselhos Estaduais de Educação". Esses capítulos correspondem aos quatro simpósios e cinco mesas-redondas relativas às relações entre o Estado e a Educação, e foram apresentados na 6ª Conferência Brasileira de Educação, promovida pela ANDE, pela ANPED e pelo CEDES, em 6 de setembro de 1991, em São Paulo, e que tinha por tema

central a "Política Nacional de Educação". O livro, por sua vez, integra uma série de seis publicações da 6ª Conferência Brasileira de Educação. Os outros volume são: *Escola Básica; Universidade e Educação; Trabalho e Educação; Sociedade Civil e Educação e Resumos*.

Podemos agrupar os 22 artigos segundo três níveis de análise: a) artigos teóricos que dizem respeito à relação Estado e Educação em geral e na América Latina; b) Textos que tratam desta relação no Brasil; c) Apresentação de estudos de caso no contexto brasileiro. Dada a impossibilidade de comentar todos os artigos e temática tratadas no livro, nossa resenha tentará destacar aquelas mais relevantes nos níveis regional e nacional e as polêmicas mais agudas.

O primeiro grupo compõe-se de sete artigos: "Neo-liberalismo ou

pós-liberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina", de Demerval Saviani; "Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina", de Juan Carlos Tedesco; "O público e o privado: trajetória e contradições da relação Estado e Educação", de Raquel Pereira C. Gandini; "Impasses e alternativas no financiamento das políticas públicas para a educação: um pano de fundo", de Jacques Veloso; "Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições", de Guiomar Namó de Mello; "Escola pública: gestão e autonomia", de Silke Weber, e "Reflexões sobre a qualidade de educação e a gestão da qualidade total nas escolas", de Antônio Carlos Xavier. Os textos de Saviani, Tedesco e Velloso discutem a validade Universal das denominadas *estratégias neoliberais* como resposta à atual crise educativa mundial e latino-americana. Saviani, num texto claro e provocativo, afirma que desde o final da década de 80 "vem se produzindo uma reflexão no discurso, assim como na prática política, (...) tendente a secundarizar

o papel do Estado, pondo o acento no livre curso das leis do mercado, como a conseqüente valorização da iniciativa privada desembaraçada de interferência e controle estatal" (p. 11). Esse discurso e essa prática política, que assumem o fracasso da escola pública justificando-a pela incapacidade inerente do Estado, são denominados impropriamente de neoliberais ou modernizantes. O artigo de Saviani tenta demonstrar, com argumentos históricos e teóricos, a utilização imprópria dessa denominação, defendendo a tese de que a nova orientação é pós-liberal e pós-moderna.

Por sua vez, Tedesco retoma a crítica a essa nova orientação, porém de outra perspectiva. Intenta demonstrar, através da apresentação de dados empíricos sobre a evolução do crescimento do ensino privado a níveis mundial e latinoamericano, que as evidências empíricas disponíveis e as análises em favor deste argumentos não são concludentes. A atual situação social e econômica mundial mostra o fracasso ou o menor êxito relativo das experiências de monopólio

estatal e das experiências ultraliberais de desregulação. Tedesco mostra-se cético diante de todas as propostas de universalização de uma única estratégia política, sem considerar os contextos sociais, econômicos e culturais.

Velloso, por sua vez, retoma a questão da polaridade: privatizar o estatal versus publicizar o público, analisando as conseqüências que esses modelos trazem para a educação em termos de: origem dos recursos, destinação das verbas públicas e gestão, verbas e desempenho. Identifica o grande reducionismo economicista das propostas privatistas, acompanhadas por um grande desprezo pelas questões que dizem respeito à cidadania e à democracia. Por outro lado, critica os argumentos eficientistas colocados mundialmente sob a liderança do Banco Mundial, tomando por base dados empíricos recentes sobre o financiamento das universidades públicas e instituições privadas no Brasil, colocando a nu um conjunto de equívocos neles contidos.

Ainda no primeiro grupo de artigos, os de Mello e Weber

referem-se à problemática da *autonomia da escola pública*. O extenso, mas também sem desperdício, texto de Mello discute teoricamente a problemática da autonomia da escola. Para Mello, "... os resultados das políticas de descentralização estariam em parte condicionados ao grau com que estas políticas traduzissem a determinação de ir às últimas conseqüências, alocando nas unidades escolares os recursos, as responsabilidades e a capacidade de gestão para produzir um ensino de qualidade e responder pelos resultados de seu trabalho" (p. 185-186). Esse tipo de reestruturação do sistema educativo levado até suas últimas conseqüências só será possível quando assumido como programa de governo o projeto de Estado, dado que "... é muito pouco um processo participativo de baixo para cima em que a autonomia da escola vai se conquistando pela somatória de poder de decisão sobre aspectos pontuais..." (p. 210). Simultaneamente, a autora diz que a escola tem sido estudada e planejada pelas pesquisas e pelas estratégias de política educacional com categorias ou modelos

homogêneos, que quase sempre desconhecem a diversidade de identidades que as escolas reais podem ter. Reconhecer e estudar essas identidades é um desafio para a investigação educacional e uma importante condição para o êxito da descentralização e o melhoramento da qualidade do ensino.

Também para Weber as questões da autonomia e da gestão vinculam-se à política e à qualidade do ensino. No entanto, Weber defende a necessidade de participação para a conquista de ambas: "A participação, desde a base ao poder central, seja na elaboração de planos e programas, seja na fiscalização de gestão de recursos, na avaliação do desemprego institucional ou na contribuição para a 'reforma de homens', é certamente o único caminho histórico para avançar na construção da democracia, em cujo contexto são forjadas as linhas gerais de uma gestão educacional comprometida com a qualidade da escola pública" (p. 222). Weber destaca, também, que autonomia da escola não significa liberdade absoluta, mas a elaboração e a operacionalização de seus planos, considerando as diretrizes e a

prioridade do Plano Estadual e o Plano Municipal de Educação, o estado do debate nacional e acadêmico sobre educação escolar, os problemas específicos das diversas disciplinas e as características e dificuldades próprias da escola.

O segundo grupo compõe-se de 11 artigos: "O público e o privado na educação brasileira", de Carlos Roberto Jamil Cury; "Notas sobre o ensino superior atual", de Carlos Benedito Martins; "Impasses e alternativas do financiamento das políticas públicas de educação", de José Carlos de Araújo Melchior; "O MEC e o ensino fundamental: o que os gastos revelam", de José Amaral Sobrinho; "Os recursos disponíveis para o ensino no Brasil", de José Marcelino de Rezende Pinto; "Financiamento da educação: análise das fontes e da distribuição de recursos", de Ana Maria de Cerqueira Antunes; "A sociedade, o Estado e o sistema nacional de Educação no projeto de Lei de Diretrizes e Bases", de André Haquette; "LDB: o regime de colaboração entre União, estados e municípios", de Jônathas Silva; "Política educacional para os anos

90", de Rose Neubauer da Silva e Guiomar Namó de Mello; "Novas relações estado/município na área de educação", de Maria das Graças Corrêa de Oliveira e "Conselho Federal de Educação: o coração da Reforma", de May Guimarães Ferreira. Seguindo a proposta de sistematização apresentada no início, elegemos para o segundo grupo as temáticas: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e Financiamento, ainda que sob pena de não discutir detalhadamente autores que mereceriam, sem dúvida alguma, maior espaço. O papel constitucional do Estado, reiterado na redação da nova LDB, parece receber, de uma maneira geral, grande apoio. Os avanços da LDB são comentados não somente nos textos à ela dedicados, mas igualmente, naqueles destinados a discutir o financiamento da educação.

Na opinião de Haguette, as constituições brasileiras outorgaram tardiamente ao Estado a função de universalizar o ensino, no intuito de preparar "... todo cidadão para a vida, para a política e para o trabalho" (p. 184). Por sua

vez, Cury aponta para o conflito entre interesses públicos e privados no espaço reservado à educação nas constituições brasileiras. O faz objetiva e claramente através da sistematização dos discursos proferidos, especialmente por instituições e representantes do setor privado e discute, ainda, os principais argumentos utilizados em sua defesa. Resgata o fato de que, embora feita inicialmente por grupos confessionais católicos, a defesa da escola privada passou a contar com grupos empresariais, introduzindo no debate aspectos ligados ao mercado (qualidade, eficiência e relação custo-benefício, entre outros). Destaca que somente na Constituição de 1988 e na proposta da nova LDB é que a questão das escolas privadas foi colocada mais claramente, posto que são definidas como privadas e categorizadas enquanto produto de relações capitalistas de produção e enquanto produto de relações pré-capitalistas — ver o art. 20 da LDB. Esse artigo da LDB foi também objeto de comentários por parte de Haguette, posto que define de forma adequada as modalidades diferentes de instituições privadas de ensino.

A preocupação de Haguette com a ação de grupos de "interesses limitados e particularistas" é concretamente exemplificada por Cury, ao demonstrar que a iniciativa educacional religiosa e a iniciativa privada sempre contaram com o reconhecimento oficial.

No que diz respeito à temática do financiamento, Me\c\úor analisa quem são e como exercem o poder os gestores dos recursos financeiros públicos, e critica a defesa de mais verbas para a educação, sem que se faça primeiramente uma avaliação da própria aplicação dos recursos existentes. O autor é rigoroso com o poder público, a quem se refere como incompetente administrativamente. Refere-se aos problemas existentes em diferentes esferas: o impasse da arrecadação e a ineficiente distribuição dos recursos arrecadados, a questão salarial e a política paternalista do Estado, e a falta de políticas educacionais. Mesmo afirmando taxativamente a gravidade da situação do financiamento da educação brasileira, acredita que a

nova LDB, através de seu capítulo sobre os recursos financeiros, permite a criação de novas condições para tais impasses.

Chamando a atenção para as etapas do processo de financiamento e distribuição dos recursos educacionais (individualização das fontes, sua captação, sua destinação, sua aplicação e seus resultados), Antunes recupera as principais colocações de Pinto e Sobrinho¹. Do trabalho de Pinto recupera particularmente a questão do descaso do setor público no tocante às questões educacionais e à baixa arrecadação tributária. Ilustrando a falta de controle dos recursos globais do MEC, Pinto faz um exercício de simulação e reparte o valor global dos recursos do MEC por nível de ensino, no intuito de propor um padrão de recursos *per capita*. Embora chegue a valores inferiores àqueles encontrados em países desenvolvidos, ou mesmo indicados como ideais, o resultado é surpreendente: o valor de 3.527 dólares por aluno no ensino superi-

¹ Os artigos de Sobrinho e Pinto são comentados por Antunes que, na ocasião da 6^a CBE, coordenou o Simpósio "Financiamento da educação: análise das fontes e da distribuição dos recursos".

or não está muito distante daquele da Universidade do Quebec; no ensino de segundo grau, o valor de 458 dólares para cada aluno é 27% superior ao custo-aluno/ano encontrado pela Fundação Carlos Chagas na rede estadual de São Paulo; e, finalmente, para o ensino fundamental e pré-escolar, 279 dólares, valor que chega a ser 3,5 vezes superior ao efetivamente praticado no Brasil.

Do artigo de Sobrinho, Antunes destaca a crítica para a sistemática falta de planejamento e de critérios para as transferências dos recursos. O autor conclui que os gastos do MEC com o ensino fundamental foram diminuindo, graças à total descontinuidade de procedimentos e, o que considera mais grave, os 18% dos recursos oriundos da receita líquida dos impostos não foram aplicados em educação, conforme previsto na Constituição.

Finalmente, no terceiro grupo de artigos, são apresentados quatro estudos de caso: "CIEPs: construção coletiva da educação", de Lia Faria; "Estado e municípios no provimento do ensino fundamental em São Paulo: o desafio da qualidade", de Elba Siqueira de Sá

Barreto; "Relação estado/município no Paraná: construção ou desconstrução da escola pública de qualidade?", de Olinda Evangelista e Maria Auxiliadora Schmidt e "Breve histórico do Conselho Estadual de Educação do Paraná e sua especificidade no contexto brasileiro atual", de Lilian Anna Wachowicz. Neste grupo, a temática mais discutida é a questão da *municipalização do ensino*, particularmente a relação entre estado e município. Barreto, através da análise desta relação no Estado de São Paulo, destaca que a descentralização administrativa é um mecanismo para materializar propostas pactuadas ao nível político-social mais amplo. Oliveira, referindo-se especificamente ao Estado de Pernambuco, também defende a parceria entre estados e municípios por acreditar que ela seja capaz de dar melhores respostas às necessidades educacionais da população nos municípios médios e pequenos.

Para concluir nossa resenha, ressaltamos dois aspectos. Em primeiro lugar, que a questão do neoliberalismo perpassa os artigos

que dizem respeito à LDB e ao financiamento da educação e, desta forma, os articula com o primeiro grupo de textos aqui referidos; da mesma maneira que os estudos de caso referentes à municipalização do ensino encontram-se intimamente vinculados às questões teóricas sobre gestão e autonomia da escola. Desta forma, o conjunto dos textos exprime as reflexões teóricas dominantes no contexto latino-americano e internacional sobre a relação Estado/Sociedade e, paralelamente, informa e analisa a práxis dessa relação através dos estudos que se referem à política

educacional brasileira (nos níveis nacional, estadual e municipal). Assim, podemos afirmar, em segundo lugar, o importante subsídio que este livro constitui principalmente para professores e alunos, políticos e administradores brasileiros e latino-americanos, mas também de outras regiões.

Clelia Parreira
Silvia Yannoulas
Faculdade Latino-Americana de
Ciências Sociais(FLACSO)
Universidade de Brasília (UnB)