Política educacional brasileira — a competência, o poder e as limitações do Ministério da Educação e Cultura*

Osmar Fávero **

1. Que entender por política educacional?; 2. De que ponto de vista analisar a política educacional?; 3. O MEC e a política da educação; 4. Resumindo.

1. Que entender por política educacional?

Neste simpósio sobre Estruturas e Poder do Ministério da Educação e Cultura, cabe-me desenvolver um tema específico: a formulação da política educacional. Específico, mas bastante amplo. Por isso, uma primeira definição faz-se necessária para balizar o caminho. Entendo por política educacional não só a proposição de um elenco de objetivos para a educação, e nem mesmo só o conjunto de ações coordenadas para atingir esses objetivos. Parece-me suficiente a definição proposta pelo Relatório Faure:[1]

"Política educacional é um amplo processo que consiste em:

— harmonizar os objetivos educacionais com os objetivos gerais da sociedade;

— deduzir, na maior parte das vezes, os objetivos da educação a partir desses objetivos mais gerais;

— assegurar a concordância dos objetivos educacionais com objetivos relativos a outros setores de atividade nacional."

Fica claro, então, que política diz respeito a objetivos. Dessa forma, estamos num terreno em que os pontos de referência não são normalmente percebidos de imediato. Claro que as políticas oficiais proclamam os objetivos aos quatro ventos. Mas que significam concretamente? O que deles é para valer, e o que é apenas para encobrir o que não se quer, ou não pode — ou mesmo não se sabe revelar? Como podemos apreender concretamente os objetivos reais de uma política de educação, para, a partir daí, identificar o papel e as funções do Ministério da Educação e Cultura?

* Este texto é basicamente uma comunicação apresentada no Simpósio sobre a Formulação da Política Educacional Brasileira, na XXXII Reunião da SBPC — Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, realizada no Rio de Janeiro, em julho de 1980. Foi conservado o tom coloquial da exposição.

** Professor do IESAE/FGV e da PUC/RJ.

1 Faure, Edgard et alii. *Apprendre a être.* Paris, Unesco/Fayard, 1972. p.192.

E tem-se mais uma dificuldade, que é bom pelo menos localizar: que estamos entendendo por educação? Hoje, definir educação também não é tarefa muito fácil. Apreendemos imediatamente as formas escolares de educação, o que é pouco. Apreendemos, num passo seguinte, formas não-escolares: à extensão rural; a ação comunitária, não só de simples melhoria mas sobretudo de transformação; a formação profissional; a própria ação revolucionária. Mas apreendemos o que se mostra já formalizado, institucionalizado (mesmo que chamemos essas formas de não-formais, porque identificamos, simplisticamente, o escolar como o formal). Escapam-nos as formas difusas, as mais constantes na vida das pessoas e dos grupos, e as mais difundidas inclusive pelos meios de comunicação – até chegar ao terreno da cultura.

Retomando: se ficamos nas formas escolares, é muito pouco; mas se chamamos de educação tudo o que contribui para a humanização do homem, perdemos totalmente sua especificidade. Por onde poderemos caminhar? Como queremos ver o papel das estruturas do MEC e daí analisar seu poder e suas limitações quanto à política educacional, basta-nos trabalhar, neste momento, com as formas institucionalizadas. É importante ver exatamente quais delas correspondem a objetivos prioritários, e sob quais instituições se realizam. Daqui já teremos elementos para a análise pretendida.

2. De que ponto de vista analisar a política educacional?

Parece-me necessário deixar claro mais um ponto que pode parecer óbvio, mas que é suficientemente importante para merecer pelo menos uma insistência: as explicações mais convincentes sobre a política educacional não devem ser buscadas na educação, mas na própria sociedade. Mais precisamente, só é possível fazer a análise do modelo educacional frente ao modelo econômico-social. Nesta postura, fica explícito que se entende a educação como uma mediação, e a política educacional como determinada por instâncias maiores, principalmente a político-econômica.

É deste ponto de vista que nos colocamos para procurar entender as mudanças ocorridas na educação num passado recente, e o papel desempenhado pelo Ministério da Educação e Cultura nessas mudanças. Ou, se quisermos uma formulação mais ampla: *quais a competência, o poder e as limitações do MEC na fixação da política educacional brasileira.* Para este debate parece-nos suficiente limitar nossa análise nos últimos 25 anos. A partir do governo de Kubitschek (1955-60), mais precisamente nos debates que antecederam as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), aprovadas em 1961, a educação emerge no cenário nacional e praticamente dele não é alijada até hoje. Do ponto de vista de política da educação, há três grandes reformas de ensino, num período de 20 anos: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), a Reforma Universitária e a Reforma de 1º e 2º graus. Mas, além dessas reformas de ensino – aspectos legais de uma questão muito mais ampla – queremos destacar aqui a redefinição do papel que cabe à educação no chamado "processo de desenvolvimento brasileiro".[2] É bem verdade que a função

[2] Para esse itinerário, obrigatoriamente breve nos limites deste debate, valho-me da tese de doutoramento de Rodrigues, Neidson. Estado, educação e desenvolvimento. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1979.

da educação na sociedade é discutida desde o início da industrialização, no final dos anos 20, mas é apenas nos 50 que o problema é posto nos termos atuais: educação e desenvolvimento. É também no Plano de Metas – a rigor, o primeiro plano de desenvolvimento nacional – que a educação é explicitamente solicitada a colaborar na formação dos quadros técnicos necessários à industrialização. Mais que a uma declaração de intenções ou um ponto de uma plataforma política – a que se restringem muitos dos planos brasileiros – a "meta educação" acarretou a criação de novos órgãos (Campanha de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior – Capes, por exemplo) e a criação de novos mecanismos (de financiamento de cursos e bolsas de estudos) que marcaram uma linha de política bem definida, até hoje.

Exatamente nestes anos (1955-61), apanhamos quase na origem duas controvérsias, profundamente imbricadas, que perpassam largamente tanto o conceito quanto a política de educação.

O conceito: embora a LDB ainda utilize uma linguagem liberal para os fins de educação – "compreender o papel da pessoa humana, seus direitos e deveres"; "difundir o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem"; "fortalecer a unidade nacional e a solidariedade internacional"; "preparar o indivíduo para a posse dos bens comuns da sociedade"; "preservar o patrimônio cultural . . ." – ganhava força a concepção da educação como insumo do desenvolvimento, não só enquanto formadora de quadros técnicos, mas sobretudo como consciência da necessidade das transformações que ocorriam. Um exemplo: é nesta matriz, principalmente no desenvolvimento como consciência, que se nutriu a educação de adultos "reinventada" no início dos anos 60.

A política: toda a discussão sobre os anteprojetos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação decorre afinal de uma defesa de posições da escola pública *versus* escola privada. No fundo, defendiam-se conceitos e papéis diferentes para a educação e procuravam-se resguardar direitos, considerados inalienáveis, da família e da Igreja, em reação à emergência cada vez mais forte do Estado no campo da educação.

O que segue, após a radicalização de 1964, traduz o esforço do Estado brasileiro de "ajustar a ordem social de suas instituições à nova ordem política". Por outro lado, "o desenvolvimento industrial capitalista, delineado como modelo de desenvolvimento adequado às necessidades nacionais e inserido nas relações internacionais, exige basicamente, para o sucesso da sua implementação, o preenchimento das condições necessárias ao pleno desenvolvimento do capital físico, do capital social e do capital humano".[3]

Na tecnoburocracia que se implanta violentamente no Brasil nos anos 60, a educação é um dos alvos prediletos dos economistas do Ministério do Planejamento e dos administradores do próprio MEC. São os anos áureos da teoria do capital humano, do planejamento dos recursos humanos, dos programas de educação e mão-de-obra, de um lado; e, de outro, da análise de sistemas e da modernização institucional.

3 Rodrigues, Neidson. op. cit. p.16.

Em última instância, as reformas de ensino visavam o ajustamento e a integração do ensino escolar aos objetivos fundamentais do projeto de desenvolvimento. Mas é pouco ver apenas a adequação das escolas, sobretudo das escolas públicas e das universidades oficiais, aos objetivos do "modelo de desenvolvimento". Há também a "descoberta" das formas impropriamente chamadas de "não-formais": no início, o sistema de treinamento (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac etc.) e os programas intensivos de treinamento (principalmente o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial – Pipmoi, depois Pipmo; agora também o Serviço Nacional de Formação Profissional Rural – Senar). Mas sobretudo a lenta porém segura montagem do sistema de formação de mão-de-obra, sob a égide do Ministério do Trabalho. Para isto, foi pedra angular a lei que permite às empresas deduzir, do seu imposto de renda, o dobro do que gastam com a formação de pessoal de todos os níveis. É essencial também a ideologia da educação permanente, alimentadora do "capitalismo tardio". Gerada ao mesmo tempo que se declarava a educação em crise e a morte da escola, a educação permanente faz ressurgir a escolarização com mais força e a empresa como a mais nova, e talvez mais forte, agência de formação. As próprias tarefas do Senai e do Senac estão sendo revistas: a aprendizagem dos adolescentes cede prioridade à qualificação dos adultos; os cursos nos centros de formação exigem cada vez mais escolaridade na entrada e se encaminham decisivamente para o nível de 2º grau; sobressaem os treinamentos, que são realizados cada vez mais para as empresas e nas próprias empresas. É bem verdade que instituições outras coexistem com as empresas e suas agências de formação: por exemplo, nas igrejas e nas instituições comunitárias de auto-ajuda, financiadas pelo Pipmo, pelo Senar, pela Legião Brasileira de Assistência, pelo próprio Banco Nacional da Habitação (no que diz respeito aos nucleos de habitação). Por outro lado, o Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral associou a iniciação profissional à alfabetização e é bastante significativa, embora não original, sua caminhada para a ação comunitária.

Este caminho, que pode parecer uma digressão inconseqüente, quis mostrar apenas: a) que há muito mais educação que aquela distribuída pelas escolas do Ministério e das Secretarias de Educação; b) que juntamente com as reformas do ensino de 1º, 2º e 3º graus, realizadas em função de critérios de racionalidade política e econômica para o cumprimento de novas tarefas, em outras instâncias também se adequavam ações educativas para essas mesmas tarefas.

Deixamos de lado não só a dimensão educativa dos meios de comunicação de massa, assim como a imensa força educativa que brota das lutas populares, sobretudo na organização sindical, nas periferias urbanas e na defesa da terra do pequeno lavrador, do camponês e do índio – através da chamada educação popular, expressão de interesses das classes subalternas, conquista dessas classes e não dádiva do Estado. Fixamo-nos apenas nas instituições estatais ou paraestatais, nas empresas, mecanismos ou agências por elas mantidos e administrados, que acionaram e acionam a educação como alimento essencial do crescimento econômico e parte fundamental da aceleração do processo de acumulação capitalista no Brasil, particularmente após 1964.

3. O MEC e a política de educação

Retomemos agora nosso tema específico: a análise da competência, do poder e das limitações do Ministério da Educação e Cultura na formulação e na gestão da política educacional. Algumas colocações anteriores já delinearam a análise; duas questões talvez encaminhem um aprofundamento:

a) quais as linhas mais fortes da política da educação, nos últimos vinte e cinco anos?

b) o que é devido ao MEC? o que lhe escapa e por que lhe escapa?

Em termos gerais, parece-nos que as ênfases maiores, neste período, foram sobre:

1. Alfabetização de jovens e adultos, no contexto de uma educação de base ou seguida de uma educação integrada, mas sobretudo acoplada a uma iniciação profissional.

2. Universalização da escola fundamental, pela extensão da escolarização às crianças e adolescentes das classes populares, pelo aumento das escolas públicas de ensino regular e pelo atendimento da população jovem que teve alfabetização tardia ou escolaridade incompleta, através do ensino supletivo, universalização essa marcada também pela oferta de maior escolaridade (oito anos, pelo menos em zona urbana) e pela preocupação com o atendimento do pré-escolar.

3. Profissionalização, principalmente no nível do ensino regular do 2º grau, mas também nos cursos de qualificação e de treinamento desenvolvidos nas empresas ou em suas agências de formação profissional (principalmente no Senai, Senac e Senar).

4. Ampliação/contenção das matrículas no 3º grau, num processo que se caracteriza não só pela introdução de novos mecanismos (não é o vestibular unificado um sofisticado instrumento de controle?), como também revela contradições violentas (universidades *versus* escolas isoladas; ensino público *versus* ensino privado).

5. Ampliação da pós-graduação, que se converte, também por contradição, num fértil pólo de pesquisa e numa instância crítica avançada.

Vou me restringir aos três primeiros pontos e, mesmo assim, enfatizar apenas os aspectos mais relevantes desses pontos. Acredito que as outras intervenções completarão o tema geral. E, de toda forma, as colocações deverão enriquecer-se pelo debate.

1. A grande estratégia montada para a alfabetização, todos sabemos, foi o Mobral. Sem entrar na polêmica da alfabetização, e ficando exclusivamente nos aspectos de estrutura, o Mobral criou fontes novas de financiamento para seus programas e uma rede paralela de controle de seu sistema; chega diretamente a todos os municípios, inclusive marginalizando as Secretarias de Educação. Reforça, assim, um

"estilo de modernização" brasileiro: a criação de um novo organismo ao invés da reestruturação das velhas estruturas. Escapa-se assim dos vícios das velhas burocracias e, sobretudo, fica-se à margem do poder que elas representam.[4] Realmente o Mobral não tem nada a ver com a estrutura administrativa do MEC, nem com a estrutura de poder do MEC. Que significava a imensa máquina do Mobral "subordinada" ao antigo Departamento de Ensino Supletivo? Os problemas eventuais são contornados com habilidade. O mais doloroso deles certamente foi a "entrada oficial" do Mobral na faixa dos 9 aos 14 anos; não era suportável um choque de competências desse nível. Entenda-se: a clientela atendida pelo Mobral sempre foi prioritariamente jovem e boa parte dela está na faixa de 10 a 14 anos;[5] mas não se pode atribuir ao Mobral competência para atender oficialmente esta população – embora, em alguns estados, continue a não ser atendida nem pelo ensino regular nem pelo ensino supletivo de 1º grau.

2. Na universalização da escola de 1º grau encontramos a maior incidência e maior permanência das ações do MEC. É certamente o nível onde se sente a maior presença do MEC, malgrado os "problemas insolúveis" (falta de produtividade, escolas no meio rural etc). É nesse nível ainda que encontramos as contradições mais férteis. Por isso detenho-me mais neste ponto.

Desde a Constituição de 1946, o ensino primário, depois ensino de 1º grau, é assumido como obrigação de Estado. E a partir de 1947 começava a tornar-se efetiva sua expansão, com os recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário, tanto pela via do ensino regular de quatro a oito anos nas zonas urbanas, quanto pela via do ensino supletivo – alfabetização de adultos e adolescentes, que se desdobrava num primário condensado e nos cursos profissionais noturnos, até os cursos de madureza do art. 99 da LDB e cursos supletivos criados pela Lei nº 5.692/71.

Essa vinculação do ensino fundamental é viabilizada principalmente através de dois mecanismos:

a) extensão da escola pública gratuita, primeiro às crianças das camadas médias da população, depois às crianças das classes populares. Esse processo ainda está por ser completado e, como já afirmamos, é mais uma conquista dessas classes que uma doação do Estado. Foi garantido, como vimos, primeiro pela captação e vinculação de recursos orçamentários, depois pela captação e vinculação de recursos específicos (salário-educação);

b) incorporação de técnicas de planejamento – ou pelo menos de programação orçamentária – ao nível dos "planos" nacional e setoriais de educação e sobretudo pela sistemática de repasse das verbas às Secretarias de Educação, condicionada a critérios rígidos e controles inflexíveis.

4 Castro, Cláudio de Moura. *O Mobral e a alfabetização no Brasil.* Brasília, IPEA/CNRH, 1974.

5 Speranza, Nair Paiva. *A clientela do Mobral: suas características sócio-econômicas.* Rio de Janeiro, Mobral, 1974 (Coleção Mobral, 7).

Além desses mecanismos, que consideramos fundamentais e que concretizam bem ou mal os preceitos legais, dois outros instrumentos têm sido sistematicamente utilizados. São eles:

a) a formação de professores, principalmente por meio de cursos de treinamentos nos diversos centros instalados pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, em função dos convênios com o Unicef, através do Pamp – Programa de Aperfeiçoamento do Magistério Primário; dos cursos do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino – Premen e, mais recentemente, dos Projetos Logos I e II do MEC;

b) o reforço à supervisão como instrumento de controle da rede escolar, intervindo principalmente num dos pontos mais fundamentais: a implantação de novos currículos, inclusive na elaboração de planos de curso e de aulas. Mudou-se a função do professor, convertido cada vez mais a uma peça de engrenagem e cada vez mais esmagado pelas condições de trabalho, principalmente salariais.

Caberia aqui uma discussão essencial sobre qualidade do ensino: a escola das elites, ao mesmo tempo que se expande para as classes populares, deteriora-se, perde sua qualidade original. Na verdade, estamos diante de uma outra escola – tendencialmente comum, como diz Celso Beisegel[6] – que precisa e deve melhorar seu nível de desempenho, mas definindo seus próprios padrões de qualidade. Não nos vamos deter sobre os problemas permanentes de evasão e repetência, característicos de "baixa produtividade" da escola de 1º grau. Queremos neste momento explorar as contradições que dizem respeito à estrutura e ao poder do MEC.

Em primeiro lugar, há um choque de competência entre os órgãos do MEC, inclusive do Conselho Federal de Educação, com a Secretaria-Geral de Planejamento. Linhas diversas de política e concepções divergentes de estratégias dilaceram as propostas originais, fazendo vir a público documentos (ditos "de política") que refletem a incapacidade de serem tomadas decisões, ou versões simplificadas e dilaceradas de planos abortados.

Em segundo lugar, embora o MEC tenha diminuído sua participação no ensino de 2º grau (mantém basicamente o Colégio D. Pedro II e as escolas técnicas) e praticamente tenha se retirado do ensino de 1º grau (restam apenas os colégios de aplicação das universidades federais), os planos setoriais de educação e cultura e desportos contêm metas de órgão encarregado de execução. Como o MEC não as pode executar, transfere as responsabilidades para as SEC, repassando para isto os recursos, devidamente amarrados a critérios preestabelecidos. Com a intervenção da assistência técnica, tem-se não projetos *dos estados*, mas *projetos federais nos estados*. Isso cria problemas especiais de inter-relacionamento entre os governos federal, estaduais e municipais, problemas esses que não têm sido suficientemente estudados.[7]

6 Beisegel, Celso de Rui. Educação e Sociedade no Brasil após 1930. In: *História geral da civilização brasileira*. São Paulo, Difel (no prelo).

7 Devo esta argumentação à prof. Ana Bernardes da Silveira, a quem agradeço. Observo que várias pesquisas sobre o tema, a partir dos problemas levantados pela municipalização do ensino de 1º grau, foram feitas pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.

O que se verifica comumente é a intromissão das instâncias federais na estrutura das secretarias de educação, criando coordenações especiais, com gratificações que não raro superam de muito os salários locais, como é o caso dos projetos de informações, das equipes do salário-educação etc. São funcionários do estado a serviço do MEC, através de projetos federais no Estado. Outra forma comum de atuação é uma instância federal assumir a execução e o controle de todo um projeto (como o Programa de Expansão do Ensino – Premen, que não só constrói escolas mas forma equipes especiais de professores, com salários especiais e fornece todo o equipamento). Esses procedimentos quase sempre partem do pressuposto de desconfiança ou do preconceito de incapacidade das secretarias de educação, introduzindo "cunhas" e formando "quistos" na administração estadual.

Em terceiro lugar, creio não ser preciso insistir no papel do CFE e dos CEE, os grandes "cartórios" do ensino. De sonhados órgãos máximos da política educacional, a níveis nacional e estadual, são hoje órgãos burocráticos por excelência que, no intuito de salvaguardar as leis e a jurisprudência, afogam, muitas vezes no nascedouro, experiências inovadoras. É bem verdade que não cabe a esses conselhos toda a culpa do formalismo e da burocracia do ensino; nossa sociedade exige os certificados – até de cursos de corte e costura e datilografia! Mas é nesses conselhos que se pode sentir vivamente a luta escola pública *versus* escola privada e os interesses que a comandam, assim como as soluções de compromisso nos pareceres e nas autorizações de funcionamento.

Apenas dois exemplos:

1. O Conselho Federal de Educação e, na época, o Departamento de Ensino Supletivo sonharam com um *sistema* de ensino supletivo, *paralelo* ao ensino regular, em todos os níveis (até no 3º grau os cursos de extensão e atualização seriam supletivos . . .), que abrangeriam, nas funções de suplência, suprimento, aprendizagem e qualificação, todo o esforço não só dos órgãos subordinados ou vinculados ao MEC (compreendidos aí o Senai e o Senac), mas das próprias empresas. No auge da discussão sobre a crise da escola e do vaticínio de sua morte e já no início das críticas à ideologia da educação permanente; a partir de um curioso diagnóstico previa-se como clientela do Supletivo um contingente maior que toda a população atendida naquele momento pelos três graus do ensino regular! Todo o Brasil deveria converter-se, a partir de 1972, numa imensa escola: de alfabetização, com o Mobral; de 1º grau com o ensino regular – a ser universalizado até o final dos anos 70; e do ensino supletivo, nas empresas, no quartel, nas igrejas etc.

2. Da mesma saga é o sonho e as tentativas comprometidas da municipalização do ensino de 1º grau. Foram precisos quase 10 anos para mostrar a inviabilidade deste projeto, na medida em que a Reforma Tributária de 1965 retirou toda autonomia financeira dos municípios e deslocou para a órbita federal quase todas as tarefas tradicionalmente assumidas pelas prefeituras (água, esgotos, saneamentos etc.). O Promunicípio, criado para ajudar os municípios a terem uma coordenação mais eficiente do ensino de 1º grau, hoje volta-se também a financiar a construção e o equipamento de escolas, a formação de professores etc. Não é difícil ver em todos e em qualquer desses projetos muito mais criação de dependência que exercício de autonomia dos municípios da órbita federal.

Em quarto lugar: a um observador razoavelmente atento e apenas um pouco crítico – talvez não mais que desconfiado – não escapará a evidência de que as ações decisivas na área da escola de 1º grau – mais decisivas por terem chegado mais perto da realidade e por terem tido períodos mais longos e mais contínuos de execução – foram todas suportadas por convênios com organismos multinacionais (Unesco, Unicef, OEA, FAO etc.) ou diretamente financiados por programas bilaterais (normalmente a USAID), ou por bancos internacionais (quase sempre o Banco Mundial). Só para exemplificar, os centros de formação do magistério foram criados sob o patrocínio do Fundo para a Infância – FISI, depois Unicef; a redefinição da supervisão nasceu com o Programa Americano-Brasileiro de Assistência do Ensino Elementar – PABAE em Minas Gerais; os ginásios polivalentes decorrem de um programa de assistência técnica aos estados realizada pela Equipe de Planejamento do Ensino Médio – EPEM, fruto de um dos convênios MEC-USAID, e é viabilizada por grandes financiamentos do Banco Mundial, que dão origem ao Programa de Expansão do Ensino Médio – Premem, depois Premen.

Por convênios equivalentes, temos a Comissão Especial para a execução do plano de Expansão e Melhoramento do Ensino Superior – Cepes, depois Premesu – Programa de Expansão e Melhoramento do Ensino Superior – e o Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio – Prodem. Esse conjunto de programas, conseqüências de acordos bilaterais, marca a entrada maciça do Banco Mundial nos projetos de educação brasileira. Em determinados momentos, as equipes técnicas das secretarias de educação eram uma espécie de "cozinha" onde eram preparados "pratos" os mais diversos – plano de aplicação para o repasse dos recursos do salário-educação; plano de implantação da Lei nº 5.692/71; plano estadual de educação, no fundo dirigido para captar as verbas do Premen; planos específicos para obter "auxílios" do Banco Mundial . . . Cada "prato" preparado ao gosto do financiador ou de seus agentes!

Quinta e última: Por detrás de todos esses mecanismos fortemente tecno-burocráticos, há uma constante: o setor de educação, principalmente a rede escolar de 1º grau e as instituições que lhe dão apoio imediato – secretarias ou coordenações municipais, delegacias ou coordenações regionais, secretarias de educação estaduais – são um forte reduto político-eleitoral. Já pelo grande número de funcionários que reúnem (não raro mais de metade do funcionalismo estadual público é constituído de professores); pela base que apresenta (a única, talvez, que ombreia com a imensa organização das igrejas) e principalmente pelos favores que distribui – pequenos é certo, mas muitos e oportunos. Quem não considera importante o cargo de diretor de um grupo escolar do interior ou útil o salário de uma coordenadora e mesmo de uma professora municipal onde a falta de emprego é uma realidade brutal?

4. Resumindo

Por caminhos que reconheço sinuosos, pretendi mostrar:

1. É na política global que devemos identificar os objetivos reais propostos e pretendidos pela educação. Ou, em outras palavras, é o modelo de desenvolvimento econômico-social que determina o modelo educacional.

2. No caso brasileiro, pelo menos desde 1955 explicitamente se atribui à educação a função de colaborar mais de perto com o crescimento econômico. É através da educação – quer do ensino regular reformado, quer da formação profissional reestruturada – que se prepara a força de trabalho necessária à acumulação do capital. Associa-se o capital humano ao capital econômico e ao capital social, com vistas ao desenvolvimento associado.

3. Ao lado da modernização das estruturas tradicionais do MEC e das Secretarias de Educação, são criadas outras estruturas, numa típica estratégia brasileira: foge-se da burocracia mesmo modernizada no MEC, mas sobretudo escapa-se do seu poder de controle. Em particular, ao sonho de um Sistema de Ensino Supletivo abrangente, no Ministério da Educação, é contraposto o Sistema Nacional de Mão-de-Obra, no Ministério do Trabalho. A formação profissional é o divisor de águas dos dois sistemas.

4. Contraditoriamente, à medida que a instância federal centraliza os recursos, descentraliza a responsabilidade de execução. O repasse dos recursos é condicionado aos critérios preestabelecidos no federal, e a própria elaboração dos programas e planos estaduais é mediatizada pela assistência técnica federal. Executam-se, então, projetos federais nos Estados, mesmo que para isto tenham de ser criadas condições e equipes especiais.

5. Não se explorou, mas não se quer deixar de apontar as contradições mais violentas na linha de competência: à medida que o ensino se torna obrigatório e gratuito para as classes populares, a escola pública perde sua qualidade original e as famílias abastadas ou dos setores médios da população colocam seus filhos nos colégios particulares. Da mesmo forma, jovens e adultos que abandonaram a escola pelo trabalho ou por não haver a escola de que necessitavam, são atendidos nas classes noturnas do Ensino Supletivo, normalmente da rede privada que se monta em todas as cidades, sobretudo nas grandes capitais. O mesmo acontece com o ensino superior: à contenção das universidades públicas e, nelas, dos cursos de ciências humanas e sociais, corresponde uma nunca vista expansão de escolas superiores privadas.

Finalmente, o MEC é simultaneamente, por um lado, uma instância estrangulada por outras que lhe são superiores e, por outro, obrigado a aceitar uma divisão de tarefas no setor de educação com outros ministérios (Saúde, Trabalho, Interior, das áreas militares), abrindo mão de um poder de coordenação que ainda parece crer, em alguns momentos, ser de sua exclusiva competência.