POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: DESAFIOS E PROPOSTAS*

Osmar Fávero
José Silverio Baia Horta
Gaudêncio Frigotto
do IESAE/FGV-RJ

RESUMO

Após breve retrospectiva do planejamento da educação no Brasil a partir de 1962, o artigo aponta para a urgência de elaborar-se uma política educacional que atenda às necessidades da sociedade brasileira, refletida nos indicadores sociais e educacionais que apresenta e analisa. Por sua vez, a crise mundial dos paradigmas políticos, econômicos e culturais impõe uma crítica radical ao discurso da modernidade, fruto da ideologia neoliberal, propondo a busca de estratégias de integração internacional do país em posição não-subordinada. Este quadro determina os eixos principais em torno dos quais poderão e deverão articular-se os esforços de pesquisa e ensino, com vista a definir o papel da educação na democratização substantiva da sociedade brasileira.

POLÍTICA EDUCACIONAL - PESQUISA EDUCACIONAL - PÓS-GRADUAÇÃO - PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

ABSTRACT

EDUCATIONAL POLICIES IN BRAZIL: CHALLENGES AND PROPOSALS. After a brief overview of educational planning in Brazil since 1962, the paper points to the urge to devise an educational policy that meets present needs of Brazilian society, reflected by data on social and educational situation here presented and analyzed. On the other hand, current worldwide crisis of political, economic, and cultural paradigms imposes a radical criticism of the discourse on modernity issued from neo-liberalism, thus imposing the search for strategies for the country's international integration in a non-subordinate position. Such a framework determines main subjects on which to concentrate research and teaching efforts, so as to define the role of education for effective democracy in Brazilian society.

* Documento elaborado como subsídio para a reestruturação do Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas. Participaram também de sua elaboração os demais professores desse Instituto, em diversos momentos e diferentes níveis: Ângela Valadares Dutra de Souza Campos, Anna Maria Bianchini Baeta, Carlos Alberto Plastino, Carlos Minayo Gomez, Elter Dias Maciel, Esther Maria de Magalhães Arantes, Marcos Penna Sattamini de Arruda, Maria Julieta Costa Calazans, Maria Lúcia do Eirado Silva, Newton Lins Buarque Sucupira, Zilah Xavier de Almeida.

Definir políticas educacionais a partir dos desafios da sociedade brasileira hoje supõe enfrentar a análise da natureza, alcance e impactos da revolução científico-tecnológica sobre a sociedade em seu conjunto e, sobretudo, a delimitação da esfera pública do Estado. Duas questões emergem aqui como fundamentais: externamente, a integração internacional, inevitável e necessária, que pode ser feita sob forma subordinada ou de forma soberana e democrática; e, internamente, o fortalecimento dos espaços de participação e controle democrático do Estado. A construção da cidadania emerge como foco de análise permanente e a educação básica impõe-se como prioritária. Neste particular, entendemos que o viés das políticas e do planejamento, que têm privilegiado quase exclusivamente os planos econômico e técnico, necessita ser corrigido por uma devida atenção à interpretação do plano simbólico socialmente produzido.

Por sua vez, considerando que o ensino fundamental de toda a população, independente de idade, nas sociedades modernas, é exigência da cidadania;

considerando que somente a partir da Lei de Diretrizes e Bases (1961), do Plano Nacional de Educação — 1962 (CFE, s. d.) e da inserção das metas deste no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social — 1963/1965 (Brasil, 1962) o conjunto das medidas de intervenção do Governo Federal pode ser considerado como uma tentativa de planejamento global da educação — ou pelo menos do ensino;

e considerando que as metas estabelecidas nesses documentos ainda estão longe de serem alcançadas, mesmo após 30 anos, como indicam as estatísticas oficiais;

então, uma análise das políticas educacionais, nas diferentes esferas da administração pública, deve tomar esses anos como referência e privilegiar, como seu fundamento, o direito à educação, consagrado pelas constituições brasileiras a partir de 1934 e reforçado, como direito público subjetivo, pela Constituição de 1988, em especial o direito à educação básica, compreendendo o pré-escolar, o ensino fundamental (até então designado como de 1º grau) e o ensino médio (ou de 2º grau)[1].

Este trabalho em parte já está realizado através de uma série de documentos: livros, artigos, relatórios de pesquisa e, principalmente, teses e dissertações. Dispõe-se também de estatísticas razoavelmente coerentes e consolidadas, para uma visão de conjunto. E, sobretudo, a questão está aberta e tem ocupado fóruns nacionais, principalmente em virtude da elaboração e discussão da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação[2], em curso no Congresso Nacional desde o final de 1988.

Nesses documentos e debates, duas linhas de força podem ser nitidamente destacadas:

a) a imperiosa, porém frustrada, universalização da escola pública e gratuita, condição necessária para a democratização da educação e da sociedade, e ao mesmo tempo a "perda de qualidade" dessa escola, na medida em que ela se abre para contingentes cada vez mais amplos das camadas mais desfavorecidas da população;

b) o estilo e o fracasso relativo do planejamento educacional, seja em termos da inserção da educação como um setor ou uma área dos planos federais, seja restrito ao ensino, objeto dos planos setoriais e programas de ação do Ministério da Educação, a partir de 1962.

DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL ÀS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

Os planos setoriais de educação dos últimos 30 anos foram marcados por duas concepções extremadas: economicismo e burocratismo. Mesmo quando partiram de diagnósticos bem elaborados, muitas das soluções propostas eram "descoladas" da realidade, como se os planos tivessem o poder de modificá-la por virtude própria. Raras vezes analisaram-se tendências e demarcaram-se linhas de força, dentro de uma visão de conjunto, ou buscaram-se dinamicamente soluções possíveis, que efetivamente atendessem às necessidades e aspirações da população. Em decorrência do estilo adotado, o planejamento da educação limitou-se, no geral, a programações setoriais, na maior parte das vezes extremamente fragmentadas[3]. Progressivamente, os planos foram se convertendo em documentos de política — na medida em que compunham um conjunto de intenções a serem traduzidas em decisões, através de programas e projetos e medidas financeiras concretas.

É conveniente visualizar essa transformação. O II Plano Setorial de Educação e Cultura - II PSEC (Brasil, 1974), para o período 1975-79, foi elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura - MEC com todo o aparato técnico dominado por seus quadros. Concordando-se ou não com suas propostas, aceitando-se ou não sua sofisticação sistêmica, o II PSEC era técnica e politicamente coerente e explícito, desde sua Introdução. Foi, no entanto, abortado pelo Ministério do Planejamento. Na mesma época, em decorrência dos planos básicos de ciência e tecnologia, passaram a ser produzidas outras "ações programadas", especialmente voltadas para o ensino superior, a pós-graduação e a pesquisa. No âmbito do MEC, ainda, certamente pelo esvaziamento do II PSEC, prepararam-se documentos específicos de políticas nacionais de

1 Esta periodização foi sugerida por Lisete Arelaro (1990).

2 Projeto de lei nº 1258/88, de autoria do Dep. Octávio Elísio; substitutivo do Dep. Jorge Hage, texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, com emendas da Comissão de Finanças, em 1990; e substitutivo elaborado em 1992 pela Dep. Ângela Amin, a partir das emendas propostas pelo plenário da Câmara dos Deputados em 1991.

3 Esta tendência, presente nos planos de educação preparados pelo CFE - Conselho Federal de Educação (s.d.a,b), foi se acentuando até o primeiro PSEC-Plano Setorial de Educação e Cultura 1972-1974 (Brasil, 1971). A esse respeito, ver Horta (1982).

educação, cultura e desporto. Em particular, a *Política Nacional Integrada de Educação* (Brasil, 1975) constitui uma síntese bastante bem elaborada da teoria do capital humano e do planejamento da educação, sob a ótica da análise de sistemas, que praticamente fecha um ciclo.

O III Plano Setorial de Educação e Cultura - III PSECD, para 1980-85, assumiu outra postura e expressou-se numa linguagem diferente, reflexo da abertura política e prenúncio da crise que se instalaria. Apostou decididamente na contribuição da educação para diminuir as desigualdades sociais e assumiu enfaticamente o planejamento participativo, descentralizado e até regionalizado. Foi o primeiro plano que definiu a educação na ótica da política social, considerando-a "parceira do esforço de distribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora de participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades educacionais não seja função da posse econômica ou força de grupos dominantes" (Brasil, 1982, p.14).

O abandono do discurso do capital humano e a opção por um novo estilo de planejamento não foi suficientemente forte, todavia, para romper a sistemática de programas. Embora concebidos como inovadores, o PRONASEC e o PRODASEC não conseguiram implantar uma forma de trabalho do Ministério da Educação. Além de enfrentar ferozes críticas da própria máquina estatal, perderam-se em ações fragmentadas. Tiveram ainda de conviver com a Fundação Educar, o EDURURAL, o PROMUNICÍPIO[4] etc., assim como testemunhar o uso indiscriminado dos recursos do salário-educação como instrumento político, com vistas às eleições de 1982.

Numa análise recente, elaborada pelo IPEA (1988) no relatório de acompanhamento de políticas públicas, afirma-se claramente que, embora as diretrizes para o ensino fundamental insistam em sua universalização e na melhoria de sua qualidade, os "ganhos" relativos nos últimos trinta anos, no que diz respeito ao aumento do número de matrículas e à extensão dos anos de escolaridade, agudizaram as enormes desigualdades existentes entre regiões, estados, zonas urbana e rural, grupos etários e classes sociais. As ações do Ministério da Educação têm se concentrado na assistência aos alunos, principalmente através da merenda escolar — recentemente ampliada para todas as escolas e municipalizada —, do livro didático e do material de ensino. Além disto, apesar da prioridade dada às escolas do Nordeste em termos de investimento e do aumento da transferência direta de recursos financeiros aos municípios para apoio ao 1º grau, grande parte desses recursos é utilizada em "projetos especiais", violando critérios técnicos estabelecidos de comum acordo com entidades representativas, sobretudo com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação — UNDIME, e privilegiando as bases políticas do partido e do ministro que estavam no poder.

Mesmo reconhecendo que "as acentuadas desigualdades na oferta e nas condições de ensino existentes no sistema educacional público constitui um dos principais problemas sobre o qual o setor público deve se concentrar para a busca de soluções" (p.93), o citado relatório do IPEA, após examinar os investimentos nos programas realizados em 1987, afirma: "Da análise da programação do MEC depreende-se a não existência de uma política educacional coesa e representativa" (p.117), inclusive porque "não existe uma clara definição de funções entre o governo federal, os estados e os municípios em termos de gestão do ensino de 1º grau" (p.118).

Os termos são fortes, mas constam de um relatório oficial e não foram contestados:

"A atuação do MEC é insuficiente para reverter, de forma significativa, as desigualdades existentes..." (p.120);

"Há uma descontinuidade administrativa, tanto federal como estadual" (p.121);

"O sistema de planejamento está desagregado. Com a redemocratização da sociedade, grupos representativos passaram a exercer intermediação entre a sociedade e o Estado. Os modelos e esquemas de planejamento vigentes não sabem como incorporar esta intermediação. Ainda não se conseguiu um equilíbrio entre o político e o técnico no planejamento, desagregação que atinge também as secretarias de educação" (p.121).

E o relatório destaca, como forte conclusão: "O MEC definiu diretrizes e linhas de ação para o sistema como um todo. Ocorre, contudo, que o Ministério é parceiro dos estados e dos municípios, assim como da iniciativa privada, na manutenção do sistema educacional. Essa parceria abre espaço para propostas educacionais diferentes em função das diversidades. O espaço está sendo ocupado, mas as políticas continuam refletindo apenas a visão de uma instância pública: a federal. Essa visão do panorama educacional, no que se refere ao ensino de 1º grau, tem se restringido à questão básica da sua universalização e da melhoria de sua qualidade. A sociedade brasileira, no entanto, mudou muito nos últimos anos, no que se refere ao comportamento demográfico, ao comportamento social, ao processo migratório, ao processo econômico, político e social. É necessário, portanto, proceder-se a uma nova leitura dessa realidade, na

4 PROMUNICÍPIO - Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal; EDURURAL - Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural. Quanto ao PRONASEC e PRODASEC — respectivamente, Programa Nacional de Ações Sócio-Econômicas para o Meio Rural, e para o Meio Urbano — foram instrumentos de implementação do III PSECD; propostos conforme as diretrizes do planejamento participativo, deram origem a numerosos projetos de pesquisa-ação e/ou pesquisa participante. Para uma informação sobre a concepção desses programas, suas diretrizes e linhas de ação, assim como sobre os problemas e dificuldades de ordem conceitual e operacional encontradas, ver Andrade (1981).

qual seja revisto o papel da educação" (IPEA, 1988, p.119).

A Constituição de 1988 inclui dispositivos importantes relacionados à política educacional. Entre outras medidas, estabelece uma distribuição mais clara de responsabilidades entre as esferas públicas com relação aos diferentes níveis de ensino (art. 211); amplia o percentual da receita resultante de impostos a ser aplicado em educação (art. 212); limita a transferência de recursos públicos para as escolas privadas (art. 213); dispõe sobre a elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (art. 22, XXIV) e sobre o estabelecimento de um plano nacional de educação (art. 214). Foi intensa a participação de grande número de entidades da sociedade civil nos debates ocorridos por ocasião dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, assim como na preparação e discussão do projeto da LDB e seus substitutivos. Também foi significativa, embora hesitante, a participação do MEC nessas oportunidades. No entanto, em termos de política educacional, este Ministério ainda continua a orientar suas ações pelas mesmas diretrizes e programas anteriores. O MEC insiste em reforçar a municipalização do ensino fundamental, sem considerar as condições econômico-financeiras e culturais dos municípios; em manter a privatização do ensino, através de várias formas de financiamento, inclusive da pesquisa, no caso do ensino superior; em propor sucessivos programas de impacto, em geral concebidos sem uma real análise das necessidades da população e das condições concretas da implantação. Infelizmente se constata que estas experiências, na maioria das vezes, conseguem desviar a atenção dos problemas crônicos da educação brasileira e marginalizar as redes escolares tradicionais.

Como já se disse, a análise da intervenção do Estado na área da educação, embora iniciada, está apenas esboçada. Dispõe-se de alguns estudos mais abrangentes sobre o ensino fundamental, inclusive sob a forma de ensino supletivo e alfabetização de jovens e adultos, e sobre os ensinos médio e superior, inclusive pós-graduação. Os debates para a formulação das leis de ensino, suas características fundamentais e formas de operacionalização, assim como suas repercussões e conseqüências, ocupam boa parte da bibliografia disponível. Há estudos excelentes sobre as reformas de ensino em alguns estados, desde a década de 30, e sobre as campanhas e movimentos que concretizaram os "programas especiais" e os "projetos de impacto", inclusive de alfabetização e educação de adultos. Mais recentemente, têm-se tentado análises mais abrangentes sobre os fenômenos do chamado fracasso escolar, em especial sobre a evasão e repetência e suas causas, e sobre a eficácia dos gigantescos programas da merenda escolar e do livro didático, assim como sobre a real aplicação das substanciais verbas geridas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. E despontam como promissores vários estudos sobre o problema da gestão do sistema educacional e das próprias escolas, provocadas, de um lado, pela Constituição de 1988 e, de outro, pelas experiências inovadoras[5].

A reunião desses estudos, a possível consolidação de seus resultados e interpretação de suas discordâncias, a indicação de temas não abordados ou a serem aprofundados em iniciativas de pesquisas consorciadas, ou de novos enfoques sobre áreas insuficientemente exploradas constituem esforços que merecem ser priorizados.

Recoloca-se a necessidade de uma discussão de fundo sobre o papel do planejamento na sociedade e sobre o conceito de política social, em particular de política educacional. Resumidamente: a) todas as decisões que envolvem o coletivo da população, principalmente aquelas de natureza econômica e mesmo as que deixam de ser tomadas e implantadas quando necessárias, são políticas, por sua própria natureza; b) o horizonte dessas políticas e o referencial dos planos e programas é o projeto social mais amplo que se quer construir para a sociedade; c) a democracia constrói-se procurando evidentemente superar as desigualdades e não apronfundá-las; d) quando pensamos na educação como elemento fundamental para a construção da democracia e de uma nova sociedade, ela envolve um conjunto de instituições e um leque de ações muito mais amplo que as instituições formalmente reconhecidas e as ações sistematizadas como de ensino. Em particular, os hábitos e valores transmitidos no nível dos grupos primários ou secundários e os novos valores e posturas veiculados pelos meios de comunicação — sobretudo pela televisão — precisam ser atentamente examinados; e) e, finalmente, se queremos trabalhar a perspectiva de educação para a cidadania, é fundamental retomar os estudos teóricos, desde os clássicos do planejamento até as contribuições mais recentes a respeito das políticas sociais.

A CRISE DOS PARADIGMAS

Pensar, no âmbito das políticas sociais, uma política educacional que atenda às atuais necessidades da sociedade brasileira exige esforços de pesquisa capazes de apreender o tecido social em todas as suas dimensões. A recusa ou a incapacidade de pensar a educação como prática social, que se constrói historicamente no complexo das relações sócio-econômicas e culturais, tem ocasionado políticas educacionais equivocadas, que se repetem ao longo das décadas. A situação agrava-se à medida que a concepção que orienta as políticas educacionais acelera e acentua a fragmentação e a privatização do ensino — o que vemos ocorrer, no caso brasileiro, pelo menos nos níveis mais elevados. Enquanto isso, países como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos tentam rever suas políticas educacionais, calcadas nas leis de mercado, que induzem à fragmentação e à excessiva descen-

5 Destacamos apenas os mais recentes: Cunha (1991); Mello (1991); Weber et al. (1991).

tralização, por perceberem que a Alemanha, o Japão e outros países asiáticos de menor porte, como a Coréia, que fizeram da educação uma questão estratégica, mostram-se mais bem preparados para o enfrentamento dos desafios do mundo contemporâneo.

Os indicadores sociais disponíveis sobre a última década indicam os resultados negativos do modelo de desenvolvimento implantado no Brasil. Como é amplamente sabido, entre 1980 e 1990, a renda *per capita* do país diminuiu 6%, em meio ao recrudescimento de inflação, do desemprego e da crise fiscal do Estado. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 1989, os 10% mais ricos da população detinham 53,2% da renda total, exacerbando ainda mais a relação do início da década, quando os mesmos 10% concentravam 44,9% da renda nacional. A comparação entre os rendimentos do trabalho revela uma distribuição de renda que se situa entre as mais desiguais do mundo. Tomando ainda como referência o ano de 1989, constatamos que 1% dos que compunham o topo da pirâmide social recebia 17,3% do rendimento total do trabalho, isto é, o equivalente ao recebido pelos 60% dos assalariados com menores rendimentos, situados na base da pirâmide (FIBGE, 1990).

Uma das conseqüências desta distribuição acentuadamente desigual dos resultados do trabalho coletivo é a produção de espaços desiguais, marcando diferenças entre regiões geopolíticas e, no interior destas, entre áreas urbanas e rurais, entre pólos econômicos e áreas descapitalizadas. Assim, o Nordeste concentra hoje 53% dos pobres do país. Cerca de 45 milhões de pessoas em estado de pobreza (ganhando até um salário mínimo), distribuídas em 11 milhões de famílias, estão espalhadas de forma diferenciada pelo território nacional. Dessas famílias, 35% vivem em estado de miséria absoluta, percebendo rendimentos de 1/4 ou menos do salário mínimo *per capita*. Se esse estado de exclusão econômica afeta todas as pessoas, atinge de forma especial as crianças, os adolescentes e as mulheres. Existem hoje no Brasil cerca de 32 milhões de pessoas destes grupos sociais em estado de miséria, sendo que 43% são crianças com menos de 7 anos. As famílias chefiadas por mulheres, na sua maioria com rendimentos *per capita* de 1/4 ou menos do salário mínimo, somam 17% das famílias brasileiras.

Quanto à situação educacional, os dados constantes do relatório de acompanhamento de políticas públicas, elaborado pelo IPEA em 1988, já citado, permitem traçar o seguinte quadro:

a) Entre 1970 e 1988 expandiu-se de forma acentuada o ensino de 1º grau, incorporando 10 milhões de novas matrículas e elevando de 67% para 87% a taxa de escolarização. Ainda restam, no entanto, mais de 3 milhões de crianças na faixa de 7 a 14 anos fora da escola e subsistem grandes desigualdades entre estados e regiões, assim como entre as zonas rural e urbana e entre diferentes classes sociais.

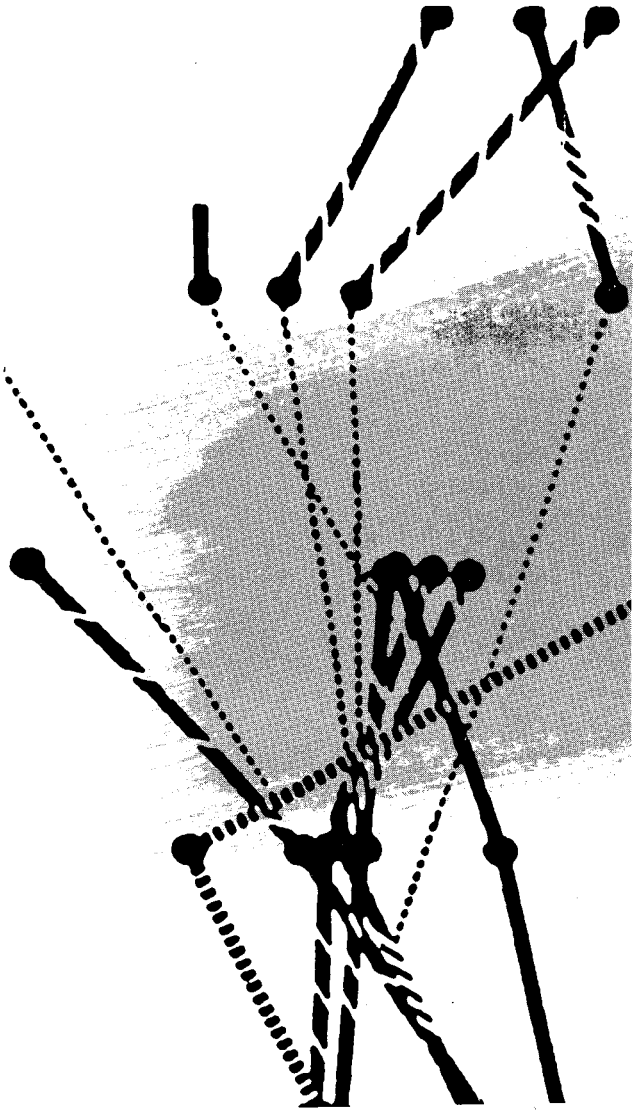
b) O patamar básico do ensino fundamental é ainda a escola primária com duração de quatro anos, reduzida na maior parte das zonas rurais a um ou dois anos, o que não garante sequer uma alfabetização bem-feita. Por outro lado, são enormes as taxas de evasão e repetência, indicando o abandono de uma classe e a renovação da matrícula em outra ou a permanência do aluno em uma mesma série, independentemente de sua idade, até dominar (ou não) um mínimo de leitura, escrita e cálculo, o que configura um enorme desperdício de recursos e esforços[6].

c) Os índices de "analfabetismo absoluto" sofreram uma diminuição lenta, mas progressiva: entre 1950 e 1980 a taxa bruta de analfabetismo caiu de 50,7% para 25,7%, para o grupo etário de 15 anos e mais. Entre 1980 e 1985 o analfabetismo reduziu-se também em números absolutos: de 18,7 milhões para 18,3 milhões. No entanto, segundo a PNAD de 1986, mais de metade desses analfabetos vivia em áreas urbanas, predominando os de idade mais avançada. Se aliarmos a estes dados as informações relativas à escolarização incompleta, sobretudo no meio rural, e se considerarmos o forte movimento migratório das regiões menos desenvolvidas para as zonas urbanas mais desenvolvidas, encontraremos, na verdade, um enorme contingente de "analfabetos funcionais", com mais de 10 anos de idade, sem instrução ou com menos de um ano de estudos, conforme a categoria utilizada pela PNAD. Esse contingente não poderá, de nenhuma forma, vir a disputar postos de trabalho nas empresas modernas, devendo restringir-se à prestação de serviços, principalmente no setor terciário — ou engrossar as levas de "marginalizados" nas grandes cidades.

d) A extensão do ensino de 1º grau de quatro para oito anos beneficiou, na verdade, os grupos populacionais urbanos, principalmente de classe média, consolidando um processo iniciado nos anos 50. Grande parte dessa acomodação, no entanto, ocorreu através do ensino supletivo — uma segunda chance de precária qualidade, ministrado sobretudo em cursos noturnos, e uma discutível forma de dualidade do ensino regular para os adolescentes e jovens que trabalham. Não só as camadas médio-inferiores e mais pobres receberam atenção quantitativamente ampliada, porém qualitativamente inferior, como também a extensão da escolaridade para oito anos comprometeu o melhor atendimento nas primeiras séries do 1º grau e no pré-escolar.

e) O 2º grau e o ensino superior detêm respectivamente 10,5% e 4,5% dos alunos regulares, contra 85% do 1º grau — o que demonstra o estrangulamento da pirâmide escolar brasileira. A rede de escolas de 2º grau é quase totalmente estadual (60%) e particular (35%), sendo que 98,9% dos matriculados no 2º grau, em 1987, estudavam em escolas urbanas. Em termos pedagógicos, o 2º grau debate-se entre o caráter técnico-profissionalizante e a função humanístico-propedêutica. Em termos políticos e financeiros,

6 Conforme estudos desenvolvidos no Laboratório Nacional de Ciências da Computação - LNCC/CNPq sob a coordenação de Sérgio Costa Ribeiro (ver, deste autor, 1991).



tem sido relegado a segundo plano. Suas diretrizes não equacionam o problema teórico e, no plano concreto, as sonhadas escolas técnicas e agrotécnicas federais enfrentam dificuldades para sua implantação — como era de se esperar. O próprio relatório do IPEA anteriormente citado analisa: a educação de jovens trabalhadores — e a correspondente discussão teórica sobre a relação trabalho-educação e a articulação de políticas entre o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho — são temas veiculados quase exclusivamente na sociedade civil, nos últimos anos. De fato, estiveram presentes nos estudos, seminários e grandes reuniões político-acadêmicas e, traduzidos nas propostas e reivindicações das entidades e movimentos organizados, foram encaminhados à Assembléia Nacional Constituinte. Incorporados, em parte, à Constituição, passaram a ser detalhados junto aos responsáveis pela elaboração das novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

f) O ensino superior, por sua vez, apesar da notável expansão no período de 1960-80, é o que apresenta as maiores contradições: "predominância do ensino privado sobre o público; dos cursos de área de humanidades sobre os demais; de alunos matriculados em cursos noturnos sobre os matriculados no diurno; de professores [apenas] graduados sobre os titulados academicamente" (IPEA, 1988, p.169). Embora as matrículas nas universidades (51%) superem as matrículas nas instituições isoladas, 40% delas estão em estabelecimentos particulares. E mesmo mantendo cursos de pós-graduação de excelente nível, as universidades federais acham-se, no geral, envelhecidas em sua proposta, esgotadas em sua estrutura departamental e mergulhadas numa crise financeira e política sem precedentes, a qual inclusive compromete sua capacidade de pesquisa. É neste nível que se percebem claramente as duas faces da privatização: de um lado, generosos financiamentos públicos para instituições privadas e estrangulamento das verbas para o atrelamento dos institutos e centros de pesquisa à modernização tecnológica empresarial.

Nesse quadro, falar de democracia, modernidade e competitividade é problemático. E constatamos que o Estado, os partidos políticos, as confederações de trabalhadores e patronais e mesmo as universidades não possuem estudos em profundidade sobre a área educacional, capazes de articular a realidade brasileira ao âmbito internacional e orientar políticas educacionais que invertam a perversa direção que temos seguido e que nos tem levado a tamanho fracasso.

Mas conhecidos estudos no âmbito das Ciências Sociais, História Econômica, Sociologia da Cultura, Antropologia etc. permitem-nos perceber que necessitamos dar um mergulho no mais profundo de nossa formação social, de nossa cultura, da constituição das elites políticas, econômicas e intelectuais, para entender por que estamos tão defasados e sem rumo e descobrir que ações deveriam ser empreendidas no sentido de traçar uma nova direção em matéria de educação.

Se o passado constitui fonte indispensável para o entendimento de nossos problemas e de nossas potencialidades, a apreensão criteriosa do presente na configuração daquilo que a literatura apresenta como sendo uma crise dos paradigmas políticos, econômicos e culturais — ou seja, uma crise do processo civilizatório —, é condição necessária para definir novas políticas em todos os âmbitos.

A crise civilizatória exprime-se pela incapacidade de o mercado regular de forma absoluta as relações sociais, quanto pelo fracasso do paradigma de uma intervenção burocrática imperativa, que ignora diferenças culturais, processos históricos diferenciados e não tolera a diversidade e a inovação.

Penetrar no âmago desta crise, que atinge a base econômica, política e ético-valorativa da sociedade constitui tarefa de pesquisa, visto que ela se manifesta de forma diversa em contextos históricos específicos. Sem esse mergulho para aferir as problemáticas que concretamente a realidade social brasileira apresenta neste contexto de crise da civilização, permanecem sem fundamento e conseqüência a pregação da autodeterminação, o discurso da modernidade

e o desejo de integração internacional, numa estratégia não-subordinada. Permanece também sem base efetiva a definição de qualquer política de médio e longo prazos.

A crise do processo civilizatório é, também e sobretudo, uma crise ético-valorativa. A ótica da exclusão exacerba o individualismo e entra em contradição com a dimensão de universalidade que o processo técnico permite hoje ao homem. De outra parte, a possibilidade de uma efetiva ampliação do "tempo livre", que permitiria ao homem dedicar-se mais ao mundo da arte, do "espírito" e do lúdico, choca-se com a brutalidade da vertiginosa concentração da riqueza. O escândalo da miséria de dois terços da humanidade transforma a apropriação privada do tempo livre, criado pelo aumento da produtividade, em prisão e tortura para milhares de pessoas em busca de emprego. Não se trata apenas da gritante desigualdade Norte-Sul; os próprios países do Primeiro Mundo vivem uma crise profunda de eqüidade e de valores.

Pensar, numa ótica não-subordinada, um projeto de sociedade para o Brasil nos âmbitos econômico, político, sócio-cultural, educacional e valorativo implica ter presente que a questão da internacionalização das relações nestes múltiplos campos não é escolha; é um fato. A relação de não-subordinação tem como condição prévia a vontade e como condição necessária o desenvolvimento de estratégias de médio e longo prazos que rompam com o atraso nos campos cultural e educacional. Pesquisar as raízes dos processos históricos que nos amarram, a despeito das imensas virtualidades de nosso país, constitui tarefa premente, se quisermos superar o imediatismo, o pragmatismo e a tutela cultural. É neste horizonte mais amplo que vislumbramos a definição de políticas educacionais que melhor atendam aos desafios da realidade brasileira e do momento histórico atuais.

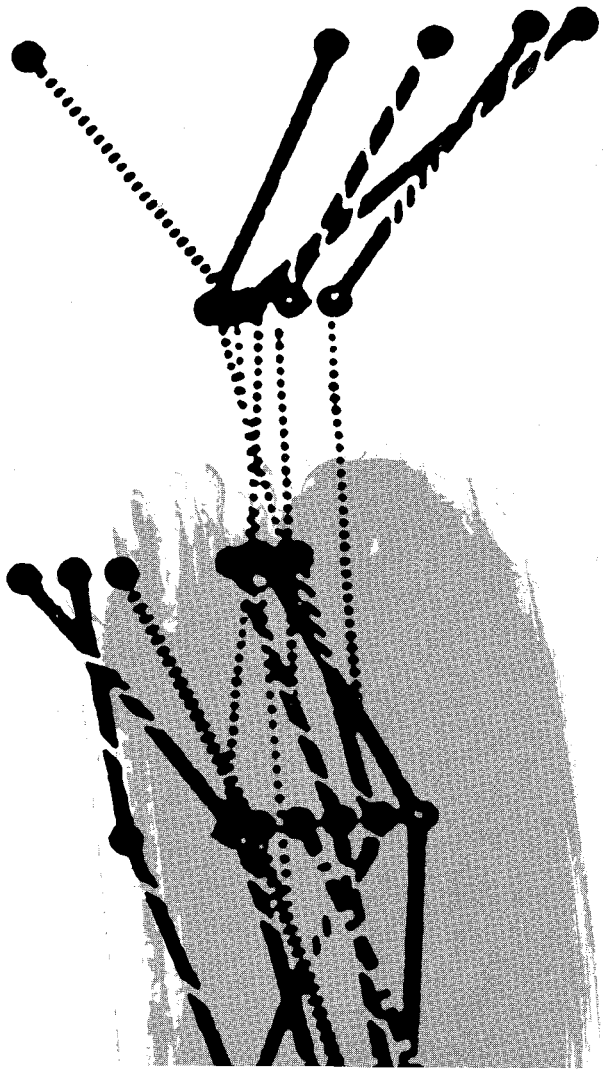
EIXOS TEMÁTICOS PARA A PESQUISA E O ENSINO

Da perspectiva acima apontada e numa primeira aproximação, identificamos três eixos em torno dos quais poderão e deverão se articular esforços de investigação e de ensino, principalmente nos programas de pós-graduação e centros de pesquisa da área de educação:

- o processo de reorganização e democratização do Estado, em particular a redefinição da esfera do público;

- os processos de mudança científica e tecnológica que causam profundos impactos nas condições do trabalho, na cultura e na sociedade em seu conjunto; e

- os processos de "produção da subjetividade", as práticas sociais e as formas de intervenção, particularmente nas instituições e por meio delas.



O processo de reorganização e democratização do Estado.

A crise dos paradigmas e a inevitável internacionalização da cultura, da economia e da política, já apontadas anteriormente, colocam como experiência imperativa a análise da crise dos estados nacionais e a compreensão da necessidade da reorganização e democratização do Estado. Trata-se, ao mesmo tempo, de construir um Estado democrático e público e integrar-se ao processo de internacionalização de forma soberana e não subordinada.

Vários estudos sobre a crise dos Estados latino-americanos confluem para um diagnóstico bastante crítico[7]. Como primeiro elemento deste diagnóstico, salienta-se uma contradição instigante. Desde a década de 70, a grande maioria desses Estados superou os regimes autoritários e fortaleceu a democracia política. Todavia, paradoxalmente, registra-se a acele-

7 Entre eles: Alliez (1988); Dreifuss (1991); Oliveira (1992); Plastino (1985); e Vilas (1991).

ração do processo de concentração de renda e empobrecimento crescente das classes populares. Essa é uma contradição que tem limites, a médio prazo, e constitui, sem dúvida, um desafio mais crucial. Na tentativa de sua superação, falharam tanto as propostas nacionais populistas quanto as que se filiaram ao paradigma neoliberal.

Por dentro desta contradição, nos interstícios do tecido social, acentua-se uma crise do Estado no plano da política (crise de governabilidade); no âmbito econômico (perda do poder de controle sobre a moeda e os preços); e no plano jurídico (perda da capacidade de garantir a segurança dos cidadãos e de responder a amplas questões coletivas, tais como: dissídios trabalhistas, inclusive dos servidores públicos, inadimplência dos contratos relativos às habitações populares etc.).

Esta tríplice crise é, na verdade, uma crise unitária do Estado. No plano político, resulta do fracasso dos governos eleitos pelo voto em responder às demandas sociais. Para a imensa maioria espoliada pelos sucessivos arrochos salariais ou pela expulsão de suas terras, não basta a democracia política. A democracia econômica não foi alcançada, o que acabou por gerar um fosso na credibilidade dos governantes. Daí o descrédito nos políticos, agravado pela cultura fisiológica e muitas vezes subserviente dos mesmos. Essa crise de governabilidade manifesta-se ainda pela dificuldade sempre maior para a implantação de qualquer plano que exija apoio popular.

No âmbito econômico, a globalização do mercado impôs aos países latino-americanos a perda quase total do controle de suas economias. Os organismos internacionais, armas dos países centrais, constituem forças supranacionais, colaborando na implantação de um novo regime de acumulação, favorável aos países ricos. Os estados nacionais perdem a capacidade de controle interno das moedas (tendência à dolarização) e, em conseqüência, a capacidade de reproduzir-se em suas funções mínimas. A privatização e a descentralização devem ser entendidas neste contexto; mas elas não são, em si, soluções para a crise.

Nesse quadro, fica evidente que a sociedade como um todo é afastada cada vez mais das decisões sobre aspectos que dizem respeito a sua existência e a seu bem-estar. Tal globalização, portanto, torna progressivamente mais remotas as possibilidades da democracia.

Podemos entender também a crescente incapacidade do Estado, no Brasil e em outros países latino-americanos, de financiar serviços básicos como saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc. A privatização destes serviços constitui uma anomalia decorrente desta incapacidade.

Mas a crise do Estado manifesta-se em toda a sua gravidade no momento em que o mesmo perde a capacidade de constituir um elemento de coesão e de organização da sociedade, tornando-se incapaz de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, entre eles a segurança. No Brasil, isto hoje é patente pelos crimes no campo e nas cidades, pelo extermínio de menores, assaltos, seqüestros etc.

Esta visão, que muitos considerarão apocalíptica, é na verdade realista e amplamente demonstrável pelas tendências de exclusão social. A conclusão à qual se pode chegar, até o momento, é que a saída da crise não se dará nem pela via subordinada, na ótica neoliberal, incapaz de oferecer uma articulação internacional soberana e autônoma, nem pela via do centralismo burocrático do Estado ou do nacionalismo ao estilo dos anos 50.

A questão fundamental não é se devemos ter maior ou menor intervenção do Estado na economia — e, em conseqüência, na vida social ampla —, mas que Estado queremos e que sociedade devemos constituir para hegemonizá-lo.

Se a opção efetiva, enquanto país do Hemisfério Sul, for a de buscar uma ordem econômica contrária à lógica da exclusão e centrada na busca da satisfação das necessidades coletivas e numa relação sustentável com a natureza, nosso ponto de partida deve ser o pressuposto, já apresentado nesta proposta, de que o mercado, por si, é incapaz de promover este objetivo. A privatização pode, neste quadro, significar um agravamento da concentração de renda e da desnacionalização; e a descentralização, uma imposição autoritária que penalizará as regiões mais pobres.

A questão crucial é ampliar a esfera pública do Estado, diminuindo o parasitismo, os incentivos predatórios e o uso privado dos fundos públicos. O caminho não pode ser outro senão o da democracia, entendida como a desprivatização do Estado e o reforço da sociedade civil, assim como de todos e de cada um dos cidadãos sujeitos críticos e criativos de sua própria história.

O controle democrático do Estado e a ampliação de seu caráter público exigem não o esfacelamento dos partidos políticos e dos sindicatos, mas sim seu revigoramento. Mais que isto: exigem o fortalecimento de todas as organizações da sociedade civil que possam conquistar e sustentar a desprivatização do Estado. Assim, o tamanho do Estado será uma decisão das forças democráticas.

Essa estratégia, crucial para uma internacionalização soberana e para a superação das desigualdades internas, exige ampliação dos níveis cultural e educacional. A democracia qualificada, real, implica universalização efetiva da educação básica, na direção apontada pelas organizações dos educadores por ocasião dos debates em torno da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Sem esse esforço, não só ficará comprometido o plano político, mas também ficará impensável a competitividade econômica, sobre a base da nova revolução tecnológica.

Os processos de mudança científica e tecnológica

A revolução científica — trazida pela microeletrônica, pela cibernética com os desdobramentos da informática e da robótica, pela biologia celular, engenharia

genética, biotecnologia e pelas novas fontes de energia — vem introduzindo mudanças radicais nas relações de poder nos planos econômico, político, sócio-cultural, ético-valorativo e epistemológico.

No plano econômico material, a base técnica do processo produtivo sob o taylorismo e o fordismo, expressões da primeira e segunda revoluções industriais, fundava-se preponderantemente na ampliação e substituição da força física. A nova base técnica do processo produtivo, resultante das revoluções microbiológica e energética, que inauguram a terceira revolução industrial, traz uma mudança qualitativa de "intelectualização" do processo produtivo e de potencialização das capacidades intelectuais do homem.

Matéria-prima e abundância de mão-de-obra, elementos antes fundamentais na relações internacionais de países como o Brasil, hoje contam bem menos. A nova base técnica não só é altamente otimizadora de matéria-prima, como também cria substitutos; a grande matéria-prima chama-se hoje tecnologia. Por outro lado, exigem-se cada vez menos pessoas integradas no processo e cada vez mais pessoas dotadas de elevada capacidade de abstração. Mais que nunca, a educação e a formação profissional tornam-se questão estratégica, tanto na criação científica quanto na transformação da ciência em tecnologia. Este cenário não só é pouco auspicioso para países com problemas crônicos no âmbito educacional, como o Brasil, como aprofunda a partilha desigual dos bens produzidos entre os países do mundo.

Cabe assinalar, também, que a ciência e a técnica por si só não resolvem o problema da miséria. Nem tampouco, por si, livram a humanidade de graves problemas — basta lembrar a questão ecológica. A ciência e a técnica têm que ser entendidas como relações sociais. São expressões de poder; sua positividade ou negatividade estão adscritas ao controle democrático das mesmas.

A advertência de Pasolini (1990), que chama o atual monopólio da informação de "novo poder fascista", sinaliza a tensão na qual está submerso o mundo. Também nessa esfera, a elevação dos níveis educacionais é fundamental. Sem a generalização da capacidade de realizar uma análise criteriosa das informações não há liberdade democrática e, conseqüentemente, não há cidadania real.

Assim, esta nova base teórica coloca interrogações cruciais no plano político. O monopólio do poder traz imensos riscos à humanidade. A questão do desenvolvimento com democracia adquire então capital importância. A democracia alimenta-se de um tecido social que demanda capacidade de análise e, sobretudo, de organização. A elevação do nível educacional e cultural constitui condição necessária para o efetivo desenvolvimento de processos democráticos em todos os âmbitos da sociedade.

Os processos de produção da subjetividade

Todo projeto educacional ou, em sentido mais amplo, todo projeto de organização social, inclui implícita ou explicitamente uma determinada concepção de sujeito. Assim, o neoliberalismo hoje hegemônico constrói seu projeto de sociedade e organiza as práticas sociais com base em uma concepção individualista de homem, cuja integração social se processa conforme relações competitivas. Apresentada como expressão da natureza humana, esta concepção expressa na verdade a dominação de determinados interesses, cuja vigência permite a produção e a reprodução de um modelo de sociedade caracterizado pela ética utilitarista e pelo primado dos "mais fortes" ou "mais capazes".

Em decorrência, a avalização crítica dos modelos societário e educacional vigentes, bem como a formulação de modelos alternativos, requerem a discussão das concepções de homem e sociedade que as mesmas supõem. Essa tarefa é urgente, sobretudo para as sociedades e grupos sociais que, ocupando uma posição subordinada, só poderão superá-la à medida que consigam ultrapassar as ideologias reprodutoras desta situação.

Esta proposta entende o ser humano como constituído historicamente pela sua integração no social. Produtos das relações sociais historicamente constituídas, ser humano e sociedade aparecem como resultado de uma pluralidade de práticas sociais para cuja análise devem convergir as diversas disciplinas. Assim, se a concepção hegemônica acentua a perspectiva da especialização, a visão alternativa afirma a necessidade da abordagem transdisciplinar.

Concebendo o ser humano e a sociedade como agentes e produtos do fazer histórico, esta proposta objetiva estratégias de construção do cidadão e da sociedade, como resultado dos diferentes níveis e tipos de integração, configurados nas diversas relações sociais. Em decorrência, se a produção histórica do ser humano e da sociedade resulta de práticas sociais específicas, os processos de intervenção devem considerar não apenas as estruturas sociais, mas também as diversas relações sociais que, ao produzirem determinadas concepções, reproduzem as estruturas vigentes ou, alternativamente, possibilitam sua substituição.

No campo específico da educação e na perspectiva desta proposta, a intervenção no processo social não se caracteriza pela integração dos educandos no modelo vigente, mas pela produção de discursos e práticas sociais que, através da crítica dos modelos vigentes, viabilizem a emergência de relações sociais marcadas pela ética da responsabilidade e da solidariedade. Esta ética visa a substituição do indivíduo egoísta e maximizador do imaginário liberal pelo cidadão responsável. Visa também a superação da concorrência que caracteriza a sociedade liberal pela construção de relações sociais que, por ensejar o reconhecimento do outro, se definem como radicalmente democráticas.

Estas colocações, em síntese, encaminham uma questão fundamental: em que medida as mudanças

que estão ocorrendo neste final de século estão contribuindo para uma democratização substantiva da sociedade brasileira?

Por sua vez, em se tratando de uma proposta específica para a área de educação, cabe perguntar também: qual o papel que as instituições educacionais, particularmente de pesquisa, ensino e formação profissional, têm desempenhado nessa conjuntura? o que delas se espera com vistas a essa democratização substantiva?

As respostas a essas questões passam, repetimos, pela análise da política educacional implantada pelo Estado brasileiro nas últimas décadas, em particular no que diz respeito à universalização do ensino fundamental para toda a população, inclusive para os jovens e adultos que não freqüentaram a escola na idade convencional. E supõem o exame cuidadoso das inovações experimentadas em diversos estados e municípios, especialmente no que diz respeito à gestão dos sistemas de ensino.

De outro lado, não podem prescindir de estudos sobre os efeitos dos meios de comunicação de massa e da indústria cultural sobre todos os setores da sociedade. O monopólio de poderosos instrumentos de interferência no plano simbólico, ideológico e político, através do controle e manipulação da informação, constitui uma ameaça à possibilidade da construção democrática.

Do mesmo modo, não podem prescindir de uma análise da história das mentalidades e da constituição das elites e de seu poder, face ao que vivemos hoje no Brasil: o recrudescimento do nepotismo, do fisiologismo etc.

Por fim, não há como fugir da urgência de propor alternativas às políticas educacionais de curto e longo prazos, alternativas essas que nos permitam encarar o início do terceiro milênio em bases de democratização substantiva. Sem a ampliação, em todos os âmbitos, da construção da cidadania real, a integração do Brasil no Primeiro Mundo continuará a ocorrer à custa da exclusão da maioria. O preço social, político e ético-valorativo desta exclusão certamente será maior do que pagamos hoje.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLIEZ, Eric. *Contratempo*: ensaios sobre as metamorfoses do capital. Rio de Janeiro : Forense, 1988.

ANDRADE, Antonio C. Educação e necessidades básicas; programas urbano e rural. In: BOAVENTURA, Edivaldo (ed.) *Anuário de Educação/80*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro; Fortaleza : UFC, 1981. p.142-92.

ARELARO, Lisete R. G. *A extensão do ensino básico no Brasil*: o avesso de um ensino democrático; uma análise da ação governamental nos últimos 25 anos 1962-87. São Paulo, 1990. Tese (doutor.) FE/USP.

BRASIL. Congresso. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília : Senado Federal, 1988.

BRASIL. Leis, Decretos. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Rio de Janeiro, 1962.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Política nacional integrada de educação*: proposições preliminares para sua formulação; fundamentos, diretrizes, roteiro. Brasília, 1975.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *Plano setorial de educação e cultura - 1972-1974*. Brasília, 1971.

_____. *II Plano setorial de educação e cultura - 1975/1979*. Brasília, 1974. 5v.

_____. *III Plano setorial de educação, cultura e desportos - 1980/1985*. Brasília, 1982.

BRASIL. Presidência da República. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social 1963-1965*: síntese. Brasília, 1962.

CFE — CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. *Plano Nacional de Educação 1962*. [Brasília] : Ministério da Educação e Cultura, s.d.a.

_____. *Plano Nacional de Educação*: revisão de 1965. [Brasília] : Ministério da Educação e Cultura, s.d.b.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo : Cortez; Niterói : UFF; Brasília : Flacso, 1991.

DEMO, Pedro. *Desenvolvimento e política social no Brasil*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro; Brasília : Ed. da UnB, 1978. (principalmente Cap.2, p.13-37).

DREIFUSS, René A. *Transformações globais*: uma visão do hemisfério sul. Rio de Janeiro : PRIES/PACS, 1991.

FIBGE. *Síntese dos indicadores da pesquisa básica da PNAD de 1981 a 1989*. Rio de Janeiro, 1990.

HORTA, José Silverio B. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil*. São Paulo : Cortez; Autores Associados, 1982.

IPEA - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Coordenadoria de Educação e Cultura. *Educação e Cultura - 1987*: situação e políticas governamentais. Brasília, 1988.

MELLO, Guiomar N. Políticas públicas e educação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.5, n.13, p.7-47, set/dez.1991.

OLIVEIRA, Francisco de. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: WEFFORT, Francisco et al. *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro : IBASE, 1991. (Coleção Democracia) p.77-92.

PASOLINI, Pier P. *Os jovens infelizes*. São Paulo : Brasiliense, 1990.

PLASTINO, Carlos. *A América Latina e a crise empresarial*. Rio de Janeiro : Graal, 1985.

RIBEIRO, Sérgio C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.5, n.12, p.7-21, maio/ago. 1991.

SABÓIA, Ana Lúcia, SILVA, Rosa M. R. (coord.) *Crianças e adolescentes*: indicadores sociais. v.1. Rio de Janeiro : FIBGE, 1989.

SCHAFF, Adam. *A sociedade informática*. São Paulo : Brasiliense, 1990.

VILAS, Carlos M. Democratización para algunos, miseria para muchos: notas sobre democracia y neoliberalismo en América Latina. *Contexto e Educação*, Ijuí, n.24, p.7-21, nov/dez. 1991.

WEBER, Silke *et al*. *Democratização, educação e cidadania*: caminhos do Governo Arraes 1987-1990. São Paulo : Cortez, 1991.