

AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS ENTRE O PRESIDENCIALISMO IMPERIAL E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO¹

Luiz Antônio Cunha

Dentre as diversas abordagens possíveis para a análise das políticas educacionais no Governo Lula, optei por iniciar pela aplicação de conceito que formulei em trabalho anterior. Embora nascido de análise de período bem distinto, o conceito de *administração educacional zigue-zague* pode ajudar a compreender as reorientações do Ministério da Educação nos últimos anos.²

Ao examinar as administrações estaduais de educação na transição para a democracia, particularmente nos governos estaduais de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná, no quadriênio 1983/87, assim como das passagens para os governos seguintes, constatei que as secretarias de educação seguiam em zigue-zague, isto é, cada secretário tinha a *sua* proposta curricular, a *sua* arquitetura escolar, as *suas* prioridades, etc. Assim, tudo mudava a cada quatro anos, por vezes até mais rapidamente, já que alguns governadores mudavam seu secretário uma vez ou mais durante o mandato. Apontei as conseqüências negativas desse padrão político-administrativo, assim como suas causas.

Naquela conjuntura, identifiquei três causas para a administração zigue-zague: o eleitorismo, o voluntarismo político e o experimentalismo pedagógico. O eleitorismo é a procura de políticas educacionais que provoquem impacto capaz de trazer resultados nas urnas, sejam visando a eleição do dirigente educacional para um cargo legislativo ou executivo, seja ampliando o capital político do governador. O experimentalismo pedagógico é o entusiasmo com propostas curriculares elaboradas sem bases científicas, anunciadas como capazes de resolver os problemas educacionais, estendidas apressadamente para o conjunto da rede escolar, antes de serem suficientemente testadas. O voluntarismo ideológico é a atitude generosa de querer acabar com os males da educação e até da sociedade como um todo, no curto prazo de uma administração.

No curto espaço que disponho, não vou fazer o diagnóstico das políticas do Governo Lula, na área da Educação, de modo a identificar a presença do eleitorismo, do experimentalismo pedagógico e do voluntarismo ideológico. Isso ficará para outra oportunidade. Mas, vou mostrar que a área da Educação foi marcada pelo zigue-zague.

O fato de o Presidente Lula ter nomeado três Ministros da Educação, Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad, sugere a existência de uma administração zigue-zague nessa pasta. O exame de suas gestões confirma a primeira impressão. Abro o foco sobre a

¹ Texto escrito a partir da conferência de abertura do VII Seminário Regional Sudeste e VII Encontro Estadual do Espírito Santo da Associação Nacional de Política e Administração da Educação, realizados em Vitória, 17-19/9/2008.

² Luiz Antônio Cunha, Educação, *Estado e Democracia no Brasil*, São Paulo, Cortez, 1991.

atuação geral dos dois primeiros ministros e fecho o foco em duas políticas do terceiro.³ No caso da gestão Haddad, vou me deter em dois projetos ministeriais, escolhidos por permitirem uma visão nítida de mecanismos inerentes de formulação de políticas públicas no Brasil. Ao fim do texto, acrescentarei elementos para a compreensão do Governo Lula, no que diz respeito às políticas educacionais, para além do eleitorismo, do voluntarismo político e do experimentalismo pedagógico.

A nomeação do Senador Cristovam Buarque para o Ministério da Educação obteve grande receptividade no campo educacional. Sua atuação como reitor da Universidade de Brasília e seus livros a respeito de ampla temática universitária deram-lhe uma espécie de legitimidade antecipada. Fora do mundo universitário, ele obteve ainda maior projeção pelo Programa Bolsa-Escola no Governo do Distrito Federal. A despeito de grande e positiva exposição na mídia, a curta presença de Buarque no Ministério mostrou que, mais do que “acelerar e dobrar à esquerda”, metáfora empregada para comparar-se com o antecessor, ele foi um Ministro de muitos e contraditórios rumos – e triste fim.

Antes mesmo de sua posse, Buarque começou a desperdiçar esse capital político inicial, por causa do “balão de ensaio” lançado por ele – o de se dividir o MEC em dois, os Ministérios da Educação Básica e da Educação Superior, este absorvendo o CNPq e fundindo-se com o Ministério da Ciência e Tecnologia. Embora essa pudesse ser uma proposta válida para ser examinada com cuidado, já que é adotada por outros países com sucesso, ela foi recebida no âmbito universitário, especificamente nas universidades federais, com grande decepção. Depois das dificuldades havidas durante a gestão Paulo Renato Sousa, a proposta foi entendida como um alibi para o Ministério descartar as universidades federais. A idéia de divisão do MEC foi logo abandonada, mas a posse do Ministro se fez com esse passivo em sua “conta política”. O contraponto positivo veio com a nomeação de dois Carlos Robertos - o historiador Antunes dos Santos, ex-reitor da UFPR e ex-Presidente da ANDIFES, para dirigir a SESu; e do filósofo e educador Jamil Cury, presidente da Câmara de Educação Básica do CNE, para a Presidência da CAPES.

Os que acreditavam no menosprezo inicial da educação superior tiveram farta comprovação no protagonismo do Ministro Buarque. Ele promoveu a retomada das campanhas de alfabetização de adultos, com o mesmo entusiasmo e o mesmo discurso justificador que se imaginava morto e sepultado, desde o fim do MOBREAL, de triste memória.

Ao invés de ser esquecido, o mal-estar inicial foi alimentado por sucessivas declarações de Buarque a respeito da falta de objetivo da universidade, que careceria de um lugar próprio na sociedade atual. Talvez ele tenha sido quem primeiro defendeu, desde um cargo público, a redução da duração dos cursos de graduação. Na “sociedade do conhecimento” não haveria ex-alunos, todos seriam educandos permanentes, portanto, para que cursos de quatro e cinco anos, se ninguém sairia mesmo *formado* ?

³ Para uma visão ampliada do foco sobre Buarque e Genro, remeto o leitor a Luiz Antônio Cunha, “Zigue-zague no Ministério da Educação: uma visão da educação superior”, *Revista Contemporânea da Educação* (Rio de Janeiro), no. 1, abril/junho 2006. Veja www.educacao.ufrj.br/revista/index.php

O “elitismo” da universidade pública foi duramente criticado pelo Ministro, por excluir os mais pobres e os negros, por não ter “compromisso social nem político” com a sociedade brasileira. Para evitar essa situação, ele defendeu a cobrança de uma contribuição dos ex-alunos que auferissem renda superior a um certo nível, a ser recolhida como um adicional sobre o imposto de renda das pessoas físicas dos próprios ou de seus pais. Para Buarque, a acomodação política e ideológica de docentes e estudantes deveria ser quebrada por eles próprios, com “radicalidade e tensão ideológica”. Nesse sentido, ele chegou a sugerir aos estudantes que fizessem um dia de greve para discutir os rumos da universidade. Também nisso deve ter sido pioneiro.

Apesar de concluir sempre por um apelo à “refundação” da universidade, o menosprezo do Ministro para com a instituição ficou na mente dos docentes, para quem a dimensão populista de suas declarações permaneceu como impressão indelével.

Quando diante de grandes platéias, o Ministro defendia a autonomia das universidades, especialmente das públicas, chegando a acenar para os sindicatos com a promulgação de medida provisória que revogaria a legislação em vigor e autorizaria cada universidade federal a definir em seu próprio âmbito o critério de escolha dos dirigentes.

O anúncio do fim do “provão” ou sua modificação substancial foi outro aceno, desta feita dirigido ao movimento estudantil. Neste sentido, foi organizada uma comissão para estudar a criação de um sistema integrado de avaliação da educação superior. Os resultados apresentados pela comissão foram desprezados pelo Ministro, que conseguiu do Presidente a assinatura de uma medida provisória que minimizava a dimensão institucional da avaliação nesse grau.

Como se não bastasse ter sido protagonista de pontos de fricção política em tantas áreas e por tantas razões, o Ministro Cristovam Buarque passou a criticar o próprio Presidente da República, responsabilizando-o pela insuficiência de recursos financeiros do “seu” ministério. Em 23 de janeiro de 2004, um ano e vinte dias depois de sua posse, Cristovam Buarque foi destituído, no bojo da primeira reforma ministerial do Governo Lula, e retomou seu mandato de Senador. O mal-estar levou o ex-ministro a desligar-se do PT, partido pelo qual havia sido eleito, e reingressar no PDT.

Mais do que o desgaste do “capital político” do Ministro/Senador, o que se teve foi o desperdício de um quarto do primeiro mandato do Governo Lula.

O segundo Ministro da Educação, Tarso Genro, foi recrutado na própria equipe dirigente, na Coordenação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Sem a experiência prévia na área educacional de seu antecessor, o novo Ministro tinha a seu crédito dois mandatos bem sucedidos na Prefeitura de Porto Alegre, que a derrota para o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em 2002, não diminuiria.

Com Genro no Ministério, a educação superior retornou ao primeiro plano, e a campanha de alfabetização de adultos foi secundarizada. Contrariamente à pletora de medidas fragmentadas tomadas ou apenas propostas por seu antecessor, o novo Ministro passou a defender uma lei orgânica da educação superior, na linha apresentada no Seminário

“Universidade: por que e como reformar?”, de agosto do ano anterior, designada pela antiga expressão *reforma universitária*, buscada no turbulento contexto dos anos 60.⁴ Mas, ao invés de remeter todos os assuntos pertinentes à reformulação da educação superior para a futura lei orgânica, Genro deslanchou mudanças parciais de monta. De fato, ele foi “herdeiro” da medida provisória baixada pelo Presidente da República sobre a avaliação da educação superior, que fez reformular durante a tramitação no Congresso Nacional. O resultado foi a lei 10.861/2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Com isso, o “provão” saiu do cenário do ensino superior brasileiro, antes mesmo que seus aspectos positivos e negativos tivessem sido adequadamente avaliados, predominando as impressões e os interesses imediatos, como em tantas políticas do Estado brasileiro.

Outras questões foram objeto de projetos de lei, que tratavam de temas de grande importância, como das isenções tributárias do setor privado e da reserva de vagas nas instituições públicas de ensino superior, matéria em que Genro mudou rapidamente de opinião: da rejeição da reserva de vagas a partir de critérios raciais, passou à sua defesa ostensiva, chamando de elitista quem o contrariasse.

O lançamento do Programa Universidade para Todos – PROUNI, gerou equívocos de todos os tipos. A imprensa falava tanto da “estatização de vagas” quanto da “compra de vagas” nas instituições privadas de ensino superior, além de supor igual tratamento para instituições filantrópicas e particulares. Quando o programa foi divulgado, os equívocos ficaram ainda maiores. Diante das críticas, inclusive de sua base parlamentar, o Governo renunciou a editar medida provisória instituindo o programa, e abriu mão do regime de urgência para o projeto de lei.

Na verdade, o PROUNI sintetizou uma série de apelos. Aos apressados defensores da expansão do ensino superior gratuito (público ou privado seria apenas um detalhe), o programa acenou com um número de vagas equivalente a mais da metade das oferecidas pelo setor público. Aos pacientes defensores do controle das instituições privadas, acenou com a exigência de serviços educacionais das IES, como contrapartida da renúncia fiscal estabelecida pela Constituição. Às instituições privadas de mais baixo nível, acenou com uma função social que lhes garantiria um lugar dificilmente sujeito à avaliação rigorosa que pudesse ameaçar sua atividade. Aos movimentos sociais dos “sem universidade” e dos auto-declarados afro-descendentes, oferecia reserva de vagas. Finalmente, aos opositores do Governo Lula, forneceu os argumentos de que precisavam para “provar” a existência de uma política privatista no MEC, na forma da transferência de recursos públicos ao setor privado, a despeito das carências existentes nas universidades federais.⁵

⁴ Cf Luiz Antônio Cunha, “Por uma lei orgânica do ensino superior, in Vários Autores, *A universidade na encruzilhada*, Brasília, MEC/Unesco, 2003.

⁵ Impossível fazer aqui a análise da pletora de malentendidos das críticas, como a reiterada qualificação do PROUNI como uma “parceria público-privada”. Para uma crítica a essa reiterada classificação, veja Cristina Helena Almeida Carvalho, “O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior”, *Educação e Sociedade* (Campinas), no. 96, outubro 2006.

Durante a tramitação no Congresso, o projeto foi objeto de duas mudanças principais: do lado dos alunos beneficiados, foram incluídos os bolsistas integrais de instituições privadas de ensino médio; do lado das instituições conveniadas, foi reduzido o número de bolsas que elas teriam a obrigação de conceder, assim como foram aceitas na contrapartida bolsas parciais, além das integrais.

Mas, foi a chamada reforma universitária que mobilizou a maior parte dos esforços do Ministro Tarso Genro.

Para a elaboração de uma proposta preliminar, foi constituída no âmbito do MEC um Grupo Executivo, com dez pessoas, a maioria do próprio Ministério, para consolidar as propostas de reforma de todo o ensino superior, não só da universidade.

A primeira versão do anteprojeto de reforma universitária foi divulgada em dezembro de 2004, e recebeu fortes críticas, provenientes de lados opostos. Os sindicatos de docentes e de funcionários, assim como os partidos situados à esquerda do espectro político acusaram o anteprojeto de privatista, por estar presumidamente pautado pelas exigências do Banco Mundial e do FMI, enquanto que as entidades aglutinadoras das IES privadas acusaram-no de tentar submetê-las ao controle de organizações políticas extra-acadêmicas e de privilegiar suas rivais federais.

Em maio de 2005, depois de seis meses de debates, uma segunda versão do anteprojeto foi divulgada. E mais dois meses foram suficientes para que a terceira versão fosse finalizada e entregue ao Presidente Lula, em julho de 2005, no momento mesmo da despedida de Tarso Genro do Ministério.

Seu substituto foi Fernando Haddad, professor da USP, que, ao contrário dos outros dois, não tinha experiência anterior em cargo eletivo. Ele havia sido assessor do Ministro do Planejamento, já no Governo Lula, e, quando Tarso Genro assumiu o Ministério da Educação, Haddad ocupou a Secretaria Executiva do MEC.

Ao tomar posse do cargo de Ministro, em 29 de julho de 2005, Haddad insistiu na “visão sistêmica” da educação. Com essa expressão talvez reconhecesse a dificuldade de tramitação da reforma universitária no Congresso. Ao invés da concentração de esforços nessa política, a tônica de sua gestão estaria na abertura do leque das políticas do Ministério.

A visão sistêmica poderia anunciar, também, a ênfase no FUNDEB, cujo projeto de lei já tramitava no Congresso, projeto esse que serviu para acomodar demandas de parlamentares de diversos partidos, reposicionados, então, segundo os interesses polarizadores e contrários de governadores e prefeitos, com vistas às eleições de 2006. A inclusão da educação infantil como destinatária dos recursos do Fundo pode ser entendida sob esse prisma.

Mais do que manter a agenda de Tarso Genro, Fernando Haddad anunciou uma medida no mínimo ousada para um Ministro sem a base política de seus antecessores: a “faxina legislativa”, que consistiria na revisão de todas as portarias e resoluções, assim como dos

decretos concernentes à educação superior, de modo a produzir uma espécie de consolidação normativa. Como se isso fosse pouco, o Ministro anunciou um decreto-ponte, que anteciparia a lei da reforma universitária nos pontos consensuais. A “faxina legislativa” não chegou a ser feita – o otimismo do novo ocupante do cargo não lhe permitiu ver o tamanho da empreitada.

A incompletude da gestão Haddad no Ministério da Educação me leva a dar-lhe um tratamento distinto das anteriores. Dela vou focalizar dois temas, que escolhi pela relevância, mas – por que negar ? – também por razões pessoais: elas têm a ver com os estudos que venho desenvolvendo há algum tempo, sobre a educação superior e a educação técnico-profissional. Em cada tema, a dimensão público-privada da educação assume relevo. Aliás, tenho meu “tema transversal”...

Sei que, com essa escolha, vou deixar de lado temas da maior importância para a compreensão das políticas educacionais no Governo Lula. De uma lista imensa, menciono apenas a composição política do Conselho Nacional de Educação, a retomada dos cursos técnicos integrados e as transformações dos CEFETs, o FUNDEB, a Nova CAPES, o contingenciamento do orçamento do MEC, o Plano de Desenvolvimento da Educação. Só me resta esperar que a abordagem parcial possa ser útil para ensaios posteriores – meus e de outrem.

*

Primeiro, a educação superior, como sempre, a que é objeto de maior visibilidade (mas não só isso) nas disputas políticas. Em seguida, a educação técnico-profissional.

O projeto de lei 7.200/2006, que altera a LDB, estabelecendo normas gerais para toda a educação superior, foi encaminhado pela Presidência da República à Câmara dos Deputados, em abril daquele ano.

O projeto proclama a educação superior como um bem público, dispositivo inédito na legislação educacional brasileira. Sua função social deve ser cumprida mediante 14 pontos, alguns deles bem estranhos para o setor privado. Dentre eles, a liberdade acadêmica e a gestão democrática. O setor privado é alvo de controle do capital votante das entidades mantenedoras de IES com fins lucrativos, o qual deve ser pelo menos 70% de propriedade de brasileiros natos ou naturalizados. Esse é outro ponto importante, pois já existem universidades com metade do capital de propriedade de instituições estrangeiras. A franquia, essa forma de expansão dos negócios, bem sucedida em tantos setores, fica proibida na educação superior.

Atingindo tanto o setor público quanto o privado, o projeto de lei aumenta as exigências de titulação e de carga horária para os docentes de centros universitários e universidades. As IES passam a poder organizar seus cursos de graduação incluindo um *período de formação geral*, com duração mínima de quatro semestres, para o desenvolvimento de formação humanística, tecnológica e interdisciplinar; estudos preparatórios para os níveis superiores de formação; e orientação para a escolha profissional. Ou seja, a criação de um tipo de

college de estudos gerais, segundo o modelo anglo-saxão, que hoje se generaliza na Europa, na esteira do *processo de Bolonha*.

Mas, o projeto de lei incide mesmo é sobre o segmento federal desse grau de ensino, alvo da maior parte dos dispositivos, dos quais o mais importante é a institucionalização de antiga reivindicação da ANDIFES de criação de um mecanismo de distribuição de recursos. Se aprovado o projeto de lei, durante 10 anos, pelo menos 75% da receita da União constitucionalmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino deverá ser aplicada nas IES vinculadas ao MEC. Esses recursos devem ser distribuídos segundo critérios de desempenho e qualidade.

Ao chegar à Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi alvejado por mais de 300 emendas, quase todas visando a facilitar a criação e o funcionamento das IES privadas e a diminuir a regulação governamental sobre elas. Atolado nas emendas, a tramitação do projeto parou e não se fala mais em reforma universitária, a não ser nas palavras de ordem de certos segmentos do movimento estudantil – predominantemente contra.

Inconformado com a paralização da tramitação do projeto, o Ministro da Educação conseguiu do Presidente o decreto 6.096/2007, que criou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.⁶ A meta global do programa tem dois componentes: a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%; e o aumento da relação do número de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para 18, ao fim de cinco anos. Todas as universidades federais prometeram atingir aquelas taxas com uma comovente confiança.

O decreto apresentou uma lista de meia dúzia de diretrizes para a elaboração do plano de cada universidade, que elas assumiram de boa ou má vontade. Aprovado o plano, a universidade receberia recursos para construção e readequação da infra-estrutura e equipamentos; compra de bens e serviços; despesas de custeio e pessoal, até o limite de 20%; tudo isso relacionado à expansão projetada.

Dentre as diretrizes do programa, vou tratar da de número IV - *diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada*. Essa é a que me suscita maior preocupação, já que mexe com a própria estrutura do nosso ensino superior, cujas origens remontam ao início do século XIX. Temo que as conseqüências de mudanças projetadas sem a devida avaliação das condições sociais que as envolvem possam ser danosas para nossas universidades. Impõe-se uma pequena digressão.

A transferência da sede do aparelho de Estado português para o Brasil, em 1808, abriu caminho para os cursos de graduação *à la française*, de Medicina, Engenharia e Direito, que se diferenciaram num leque amplo, mas com a mesma estrutura curricular. Cada curso se desenvolveu distinto dos demais, numa seqüência de disciplinas conduzindo a um diploma profissional, que propiciava o exercício de uma profissão regulamentada por lei. Portanto, ensino superior = curso profissional.

⁶ Será esse o tal decreto-ponte, antecipador da reforma universitária ?

A reforma universitária dos anos 1960 trouxe, como a novidade da divisão dos cursos de graduação em um ciclo básico, comum a grupos de cursos afins, e um ciclo profissional, no qual a especialização se faria. Implantado nominalmente em praticamente todos os cursos de graduação, o ciclo básico assumiu as mais diversas configurações, justificado pela recuperação de falhas da formação em grau médio, pela oferta de ampla formação humanística e científica, e pela orientação dos estudantes para os distintos cursos profissionais ou pelas habilitações de um mesmo curso.

Mas, os problemas foram muitos. Uma avaliação da implantação do ciclo básico, realizada por dois pesquisadores da UFMG, mostrou que as universidades descartaram a função de redirecionamento dos estudantes para os diferentes cursos.⁷ Esse descarte pode explicado, a meu ver, pela grande expansão das instituições privadas de ensino superior, assim como pela reforma do ensino de 2º. grau, tornado universal e compulsoriamente profissionalizante. A expansão explosiva do setor privado, no ensino superior, e a função contenedora do ensino de 2º grau foram responsáveis pelo ciclo básico limitado à complementação da formação dos vestibulandos e à preparação para o ciclo profissional. No que diz respeito justamente à maior inovação, a orientação dos estudantes pelos cursos profissionais, ele fracassou.

Fracassou, também, a reforma do ensino de 2º. grau profissionalizante. Implantada em 1971, foi abandonada dez anos depois, não sem antes ter provocado males irrecuperáveis na formação de milhões de estudantes.

Ao tempo em que se implantava o ciclo básico, outra novidade procurou dividir a graduação no Brasil: os cursos de Engenharia Operacional. Pretendia-se a formação de profissionais em cursos rápidos, uma forma barata de incluir mais e mais estudantes que procuravam as universidades públicas. O resultado foi diferente do que se esperava, pois os alunos pretendiam “completar” sua formação pela adição de créditos, de modo que pudessem obter os diplomas de engenheiro, propriamente dito, que, esses, sim, poderiam ser registrados nos CREAs, sem as resistências que eles interpuseram em todo o país. Mais um fracasso de política educacional. Esses cursos acabaram exilados nas escolas técnicas, depois CEFETs, e obrigados a formar profissionais que em nada pudessem se parecer com os formados em cursos plenos – hoje são denominados cursos de formação profissional tecnológica.

Não parou por aí a tentação de dividir os cursos de graduação. As licenciaturas curtas em Ciências e em Estudos Sociais seriam uma maneira de formar docentes mais rápida e economicamente, profissionais polivalentes que pudessem ser alocados em matérias e disciplinas várias do currículo do ensino de 1º. grau. Mais um fracasso. As licenciaturas curtas foram banidas, mas não sem antes causarem sérios prejuízos ao ensino e aos próprios docentes nelas formados.

⁷ Lilia Gardenal e Antônio Luiz Paixão, “Ciclo básico na universidade brasileira: temas e problemas principais”, *Cadernos de Pesquisa* (São Paulo), no. 41, maio 1982.

E, agora, nos defrontamos com mais uma novidade: a “graduação não voltada à profissionalização precoce e especializada”, nome genérico do que o projeto de reforma universitária chamava de “período de formação geral”. Qualquer que seja o nome (a cultura brasileira tem especial predileção pelos rótulos dos produtos), trata-se da adoção do *college* anglo-saxônico em substituição ao curso profissional napoleônico. Essa substituição tem defensores importantes em nosso país, e não é de hoje. Entre eles, a Academia Brasileira de Ciências.

A meu ver, a adoção do *college*, diretamente ou com escala em Bolonha, não é, em si mesma, boa nem má. Depende de como for feita. Se vier apenas como um enxerto na estrutura de nossos cursos de graduação, será mais um fracasso a perfilar ao lado dos outros já citados. De um processo dedutivo, a partir da lei, a política do MEC passou para a indução mediante o decreto do REUNI e o apelo do aporte de recursos financeiros. Aquele dispositivo, que não vingou pela força de lei, virou uma das diretrizes do decreto. Não precisa de votação no Congresso nem mesmo de apoio do Conselho Nacional de Educação. Em compensação, poderá ser revogado pelo próximo Presidente a pedido de seu Ministro. Não nos esqueçamos do desvirtuamento do Programa Bolsa-Escola, tão logo o sucessor de Cristovam Buarque assumiu o governo do DF. Como podem nossas universidades federais entrarem nisso que pode vir a ser um beco sem saída ? Estudantes para esses cursos haverá sempre, qualquer que seja a oferta. A sede de ensino (senão de diploma) é tamanha, que há estudantes que até freqüentam quatro anos de cursos não autorizados em instituições privadas.

A substituição da graduação especializada, vigente há 200 anos, no Brasil, por um sistema tipo *college* pode ser feita, mas não à base de enxertos, como se pretende, depois que o projeto de lei da reforma universitária foi barrado pelos privatistas do Congresso, a despeito de tantas composições. Seria necessário algo muito mais amplo, que abrangesse o conjunto dos cursos e a regulamentação profissional, inclusive os organismos corporativos, sem esquecer a mentalidade inercial das burocracias públicas e privadas como empregadoras.

Portugal e Espanha estão amargando as conseqüências da adaptação de seus cursos ao protocolo de Bolonha. Mas, os efeitos lá serão menos drásticos do que no Brasil, porque esses países mantiveram escolas públicas de educação básica de boa qualidade, pelo menos não tiveram a deterioração da qualidade ou a expansão da precariedade que se observa entre nós. Aqui a redução da duração terá efeitos perversos, aumentando o elitismo educacional, já que beneficiará os poucos que conseguirem cursar escolas de nível fundamental e médio de melhor qualidade. Pelo menos por enquanto, a solução Bolonha será danosa para o conjunto do ensino brasileiro, mas nada diz que não poderá vir a ser adotada no futuro. Como disse, ela não é, intrinsecamente, boa nem má. Depende de *como* vier a ser implantada, *em que ritmo* e se tiver *articulação com a educação básica*. Ou seja, depende de uma visão sistêmica...

*

Passo a focalizar a educação técnico-profissional, menos visível do que a educação superior, mas a que concerne à força de trabalho diretamente ligada à produção.

A presença do SENAI na biografia do Presidente Lula, reiteradamente festejada por ele mesmo, leva o observador das políticas educacionais de seu Governo a estar atento para o que se passa com essa entidade. No primeiro mandato, nenhuma medida lhe foi dirigida. Mas, no segundo, duas já surgiram, e não foram para jogar confetes nem subsídios.

De que entidade se trata ? O SENAI foi criado em 1942, por iniciativa do Estado, que impôs aos industriais a cobrança de uma contribuição incidente sobre a folha de pagamento das empresas, recolhida por intermédio da Previdência Social. Os recursos são centralizados pelo Governo e repassados a essa instituição dirigida pelo empresariado. Os conselhos do SENAI são formados de dirigentes de entidades sindicais patronais; a presença neles de representantes dos Ministérios do Trabalho e da Educação é apenas simbólica. O SENAI foi a matriz das demais entidades educacionais e assistenciais que formam o *Sistema S*: o SENAC, o SESI e o SESC, assim como suas homólogas mais recentes.

Há mais de uma década o *Sistema S* vem apresentando dificuldades de se manter na ambigüidade que a política do Estado Novo lhe conferiu. Criado por decreto-lei e sobrevivendo somente por força desse ato do Estado, o SENAI, depois o SENAC, assim como os respectivos serviços de assistência social e as entidades posteriores, usam os recursos recolhidos pelo Governo como entidades privadas. Aliás, sua estrutura de poder é privada.

O Tribunal de Contas da União considera as finanças do *Sistema S* como uma “caixa-preta”, cujas contas se misturam com as das entidades patronais, de modo que não se consegue fiscalizar sua aplicação. Aponta, especialmente, a ausência de licitações para as compras e a contratação de pessoal sem concurso, essenciais para as entidades criadas e financiadas por força de atos do Poder Público.

Não só do lado do Estado provêm ameaças à ambigüidade original. Também do lado da Sociedade, particularmente das centrais sindicais. A CUT chegou a especificar um projeto de co-gestão do SENAI, que visava à participação dos trabalhadores nos conselhos da instituição, em igualdade de condições com o Governo e o empresariado. A argumentação baseava-se na identificação da contribuição compulsória a um fundo público.

A estratégia que parece prevalecer no enfrentamento de tal ameaça é a do afastamento do SENAI da área de ambigüidade público-privada, marca de sua origem corporativa. Assim, a entidade e as outras do *Sistema S* definiram como objetivo estratégico a busca da auto-sustentação, mediante a cobrança pelos cursos e outros serviços.

Com essa reorientação estratégica, o *Sistema S* pretendeu defender-se da ameaça das centrais sindicais, inclusive dos sindicatos a que estão filiados seus próprios funcionários, de virem a participar da gestão das entidades, trazendo consigo maior participação do Estado nos conselhos.

Duas medidas do Presidente Lula podem levar ao fim dessa política de auto-privatização do *Sistema S*.⁸

A primeira medida foi o decreto 5.727/2006. Firmado pelo Presidente e pelos Ministros da Educação Fernando Haddad e do Trabalho Luiz Marinho, o decreto alterou o regimento do SENAI no que concerne à composição dos seus conselhos – o nacional e os regionais. Foram acrescentados seis lugares no Conselho Nacional, a serem ocupados por representantes das Confederações dos Trabalhadores na Indústria e das Centrais Sindicais. Cada Conselho Regional ganharia cinco lugares, a serem preenchidos por indicados pelo Conselho de Representantes da entidade federativa dos trabalhadores na indústria.

Assim, a inclusão de meia dúzia de representantes dos trabalhadores num conselho formado de duas dúzias de representantes patronais ainda estaria abaixo da representação tripartite defendida pela CUT, mas estaria muito acima da situação atual, que não prevê trabalhador algum no Conselho Nacional. Os Conselhos Regionais do SENAI sofreriam mudança radical em sua composição, já que a paridade entre o lado patronal e o lado laboral estaria assegurada. Note-se que em ambas as instâncias a representação estatal, isto é, ministerial, permaneceria do mesmo tamanho, apenas simbólica.

O futuro do pretérito tem sentido, pois o decreto tarda a ser cumprido. A página do Departamento Nacional do SENAI na Internet, acessada em 13 de setembro de 2008, mostrava o regimento com o formato antigo. A lista dos conselheiros não incluía nenhum representante dos trabalhadores. O mesmo foi constatado nas páginas de alguns departamentos regionais, instância na qual aparece, eventualmente, um representante de sindicato de trabalhadores. Um decreto com força simbólica mas sem força material? Uma razão alegada para o adiamento de sua implantação é a falta de regulamentação das centrais sindicais, o que dificultaria a representação. Essa desculpa não se aplicaria, de modo algum, aos conselhos regionais. Fica a dúvida sem resposta.

Se o SENAI teve a estrutura de poder modificada, pelo menos no futuro do pretérito, um ano depois, todo o *Sistema S* foi posto na berlinda.

Desde as discussões em torno da Constituinte de 1987/88, o fim da contribuição das empresas para o *Sistema S* freqüenta as pautas de discussões sobre a reforma tributária. Se os empresários querem a redução dos tributos (impostos e contribuições), não aceitam abrir mão desse *Sistema*, que, operando em regime de “caixa única” com as entidades sindicais patronais, propiciam recursos de monta para sua atividade político-ideológica.

O assunto voltou à tona durante a discussão do projeto de lei da CPMF no Congresso. Parlamentares da oposição e parte da situação recusavam-se a aprová-lo, com o argumento de que essa contribuição era gravosa para as empresas e ajudava a elevar o “custo Brasil”. Num esforço para convencer os senadores a aprovarem o projeto, o Ministro da Fazenda propôs, em outubro de 2007, a redução da contribuição compulsória de todas as empresas ao *Sistema S*. Em apoio a seu argumento, dizia o ministro que poucos estados da Federação

⁸ Para detalhes sobre esse processo, veja Luiz Antônio Cunha, *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*, São Paulo, Editora da UNESP, 2005.

dispunham de orçamento igual ou superior a 13 bilhões de reais, estimativa do valor da arrecadação do *Sistema S* naquele ano. Aliás, esse valor é maior do que os 8,3 bilhões do Programa Bolsa-Família em 2007. O resultado é conhecido: o projeto do governo foi derrotado no Senado pelo voto maciço da oposição e de parte da “base aliada”.

Foi nesse contexto que o Ministro da Educação Fernando Haddad aproveitou a berlinda em que se encontrava o *Sistema S* para pôr em discussão seu financiamento, para o que contou com o apoio dos Ministros do Trabalho e da Fazenda, respectivamente Carlos Lupi e Guido Mantega.⁹

Sem rejeitar o caráter privado do *Sistema S*, Haddad criticou vários pontos de sua prática:

- A distribuição dos recursos gerados pela contribuição compulsória (2,5% da folha de pagamento das empresas) entre as entidades de assistência e cultura (60%) em detrimento das entidades de educação (40%).
- O oferecimento de cursos predominantemente de curta duração, de conteúdo exclusivamente profissional, desprovidos de educação geral.
- A venda de cursos aos trabalhadores e às empresas predominando sobre os cursos gratuitos.
- O custos elevados do SENAI, muito superiores aos das escolas técnicas federais (10 mil por aluno ano X 3 mil, respectivamente).
- A distribuição de recursos pelos departamentos regionais segundo critérios históricos, sem relação com os serviços educativos efetivamente prestados.

A proposta do Ministro era a criação de fundos nacionais, por setor de atividade, que distribuiriam todos os recursos oriundos da contribuição pelas entidades, na proporção de 60% para as de educação e 40% para as de assistência e cultura, ou seja, na proporção inversa à existente. Os recursos das entidades educacionais deveriam ser aplicados, integralmente, no oferecimento de cursos gratuitos para formar técnicos de nível médio, isto é, incluindo a educação geral, para jovens que tivessem frequentado escola pública ou escola privada na condição de bolsistas integrais ou, ainda, oriundos do supletivo. O resultado seria, na visão do MEC, a formação de mais um milhão e meio de técnicos de nível médio por ano. As entidades do *Sistema S* poderiam oferecer cursos de curta duração e até cobrar por eles, mas só depois de alcançada aquela meta mínima. Os critérios para aplicação dos recursos seriam definidos por um conselho tripartite formado de empresários, trabalhadores e técnicos governamentais, presidido, alternadamente pelos ministros da Educação e do Trabalho.

As reações não se fizeram esperar. A mais incisiva foi do Presidente da Confederação da Indústria, Armando Monteiro Neto,¹⁰ que dizia estarmos em “prelúdio de um processo de estatização”. Com o mesmo propósito, o SESC de São Paulo mobilizou artistas para defenderem a manutenção da proporção em vigor dos recursos da contribuição, caso

⁹ Nesta altura, Luiz Marinho tinha deixado o Ministério do Trabalho para candidatar-se a prefeito de São Bernardo (SP).

¹⁰ Deputado Federal por Pernambuco, eleito pelo Partido Trabalhista Brasileiro.

contrário a cultura ficaria prejudicada.¹¹ Um dirigente de entidade do *Sistema S* chegou a sugerir, em entrevista à imprensa, que essa medida mostrava a ingratidão do Presidente Lula, que teria recebido do SENAI “o único diploma de sua vida”.

Quase um ano durou o debate, até que, em 22/7/2008, foi firmado um acordo, acomodando as demandas em conflito. Costurado pelo Vice-Presidente José Alencar, empresário industrial ele próprio, o acordo ficou a meio caminho do que queria o Ministro Haddad e o Presidente da CNI Armando Monteiro Neto. O Governo abriu mão de um projeto de lei a ser enviado ao Congresso, mas ganhou com as metas mais prontamente atendidas, ainda que parcialmente. Os dirigentes empresariais concordaram com o aumento da oferta de cursos gratuitos, mas preservaram a autonomia do *Sistema S* e a proporção vigente na distribuição de recursos entre a “educação profissional” e a “cultura”.

Envolvendo as quatro entidades da indústria e do comércio e serviços, aliás, as maiores e mais antigas, o acordo previu, em síntese, que o SENAI e o SENAC aumentarão a aplicação das receitas da contribuição compulsória, de 2009 a 2014, até completarem 2/3 delas dedicadas a cursos e programas gratuitos de formação de técnicos de nível médio, para trabalhadores e não trabalhadores, mas de baixa renda, inclusive desempregados. Prevaleceu a exigência do MEC para a ampliação da duração de todos os cursos, que terão, no mínimo 160 horas (hoje, no SENAI, é a metade disso). Já o SESI e o SESC deverão aumentar a aplicação de sua receita, no mesmo período, até atingirem 1/3 dela em ações educativas relacionadas com saúde, esporte, cultura e lazer, metade delas gratuitas e para estudantes de baixa renda.

Foi mais do que um acordo. Durante três meses o MEC produziu quatro projetos de decreto, um para cada entidade, que foi negociado com os dirigentes do *Sistema S*, mas, agora, longe do noticiário da imprensa. Em 5 de novembro, o Presidente Lula assinou os quatro decretos que modificaram substancialmente os regimentos do SESC (decreto 6.633), do SENAC (decreto 6.633), do SENAI (decreto 6.635) e do SESI (decreto 6.637). Os decretos têm a mesma matriz, e dizem o mesmo para cada entidade. Além de acrescentarem artigos a cada um dos regimentos, com os termos acordados em julho, os regimentos tiveram alguns artigos alterados, de modo que os Departamentos Nacionais receberam a atribuição de estabelecer diretrizes a serem seguidas pelos respectivos Departamentos Regionais. O regimento de cada entidade passou a contar, também, com a seguinte atribuição: “O Departamento Nacional disponibilizará ao Ministério da Educação informações necessárias ao acompanhamento das ações voltadas à gratuidade, de acordo com método de verificação nacional a ser definido de comum acordo.”

Foi a primeira vez, desde sua criação, que as regras do *Sistema S* são alteradas em sua substância. Caiu o mito de que elas não podem ser mudadas. O mais importante de tudo, a meu ver, foi o acompanhamento das ações voltadas à gratuidade, pelo MEC, o que abre caminho para a fiscalização do uso dos recursos das entidades, pelo Tribunal de Contas da União, sem os entraves jurídicos remanescentes.

¹¹ É interessante que essa mobilização não teve similar na demanda de maior verba para o Ministério da Cultura, nem para as secretarias estaduais.

Tudo somado, houve, sem dúvida, uma reversão do processo de eliminação da ambigüidade institucional do *Sistema S*. Se ela foi tentada *de dentro*, acabou barrada *de fora*. Estará sendo construindo o caminho para sua publicização ? Ainda é cedo para dizer. O prazo estabelecido pelos decretos do Presidente Lula avançam pelo mandato de seu sucessor, que poderá alterá-lo por outro decreto, assim como os parâmetros estabelecidos. Ou, ao contrário, reorientar o *Sistema S* para dentro da esfera pública.

*

Que lições podemos tirar do quadro aqui esboçado ?

Sem a pretensão de ser exaustivo nem de alcançar a totalidade, é possível ver que, em matéria de políticas educacionais, o Presidente Lula teve seu Governo marcado pelo ziguezague dos seus três ministros, cada um deles apontando rumos e mobilizando procedimentos distintos.

O que mais me chama a atenção, nesse quadro, é ser ele a expressão do peculiar binômio do campo político brasileiro: o presidencialismo imperial e o presidencialismo de coalizão. Mais do que dois regimes políticos, são duas faces da mesma moeda.

Na prática política e na consciência dos eleitores, nesta mais do que naquela, o Presidente pode tudo, como se fosse um imperador. As coisas acontecerão ou deixarão de acontecer se ele tiver ou deixar de ter “vontade política”. As medidas provisórias seriam o mecanismo legislativo por excelência do presidencialismo imperial, pois elas podem forçar o Congresso a ter de votá-las no ritmo ditado pelo Executivo, assim como trancar sua pauta. Consistente com essa imagem imperial, real ou presumida, está a pequena importância conferida pelos eleitores às eleições legislativas, atitude que se rebate em todos os níveis do Estado. Infelizmente, essa imagem está implícita em muitas análises das políticas educacionais.

Na outra face, o presidencialismo brasileiro assenta-se numa necessária coalizão parlamentar, exceto no período ditatorial, é claro. Se o Presidente não quiser ou não puder formar uma coalizão parlamentar, ele não consegue governar e cai, como aconteceu com Jânio Quadros e Fernando Collor de Mello. Nosso presidencialismo de coalizão, na feliz expressão de Sérgio Abranches,¹² mostrou-se forte até mesmo para o Partido dos Trabalhadores, o primeiro e até agora único partido de massas de âmbito nacional. Ele foi obrigado a se valer desse regime para governar, a ponto de não poucos petistas se perguntarem se o Presidente eleito em 2002 e reeleito em 2006 é mesmo do seu partido... Lamentos inspirados numa imagem do presidencialismo imperial à esquerda ?

Com efeito, se a maioria das leis federais aprovadas pelo Congresso resultam de iniciativa do Poder Executivo (há estudos que falam em mais 80% delas nesse caso), é verdade que para tê-las aprovadas, o Governo precisa do consentimento de uma coalizão governante (a tal base aliada) formada de partidos rivais, que exigem compensações políticas a cada

¹² Com amplo emprego nos dias que correm, esse conceito apareceu, pela primeira vez, em seu artigo “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados* (Rio de Janeiro), vol. 31, no. 1, 1988.

votação, nas comissões e no plenário. Não bastasse isso, os governadores podem interferir nas relações do Presidente com o Congresso, positiva e negativamente, pela ação ou omissão das respectivas bancadas. Quando essa complexa equação deixa de funcionar, o Governo é derrotado em seu pleito, inclusive no interior da tal base aliada. A rejeição do projeto de lei da CPMF, pelo Senado, é um bom exemplo, no qual nem mesmo foi suficiente a interferência de governadores, inclusive da oposição.

O desfecho do projeto de lei da reforma universitária deve ser entendido a partir desses parâmetros. Apesar de muita discussão e concessão, ele foi cravejado de emendas que o desfigurariam completamente, se incorporadas. O custo de manter o formato inicial talvez não pudesse ser arcado pelo Governo e sua base parlamentar. Por outro lado, O Ministro Haddad obteve sucesso na reforma do *Sistema S*, muito mais profunda do que a pretendida para o do ensino superior. Que armas ele detinha, não sei. Só a argumentação, impossível. Ameaça de abrir a “caixa-preta” das finanças do *Sistema S*, talvez. Embora não conseguisse atingir tudo o que pretendia, o Ministro saiu-se melhor nas negociações com os empresários da indústria, do comércio e dos serviços, em geral, do que com os empresários da educação superior, que mostraram, pelas mais de 300 emendas, sua forte musculatura parlamentar. Se tentasse aprovação da reforma universitária, talvez não conseguisse coisa alguma nos dois anos que lhe faltam de gestão. E o desfecho previsível seria o arquivamento do projeto de lei, em janeiro de 2010, quando se inicia nova legislatura e novo mandato presidencial.

Os analistas das políticas educacionais terão muito o que fazer nos próximos anos. As eleições presidenciais estão à vista, diante do que é de se esperar que Governo e Congresso aumentem seu protagonismo. Não nos esqueçamos do Supremo Tribunal Federal, esse super-ego do Congresso, que, muito provavelmente, será suscitado a opinar – senão a legislar ! – sobre pelo menos uma questão mal resolvida das políticas educacionais do Governo Lula, o *racialismo* como critério das ações afirmativas.

E mais: o MEC convoca a Conferência Nacional de Educação, culminância de um processo deslançado a partir de eventos municipais e estaduais. Na pauta, um novo Plano Nacional de Educação, que deverá ser implementado ou abandonado pelo próximo Presidente e seu(s) Ministro(s) da Educação.

* * *