

POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DA NOVA
REPÚBLICA: O COMEÇO DO CAMINHO -
1985-1986

RUTH GONÇALVES DE FARIA LOPES

FEV
200
PRETO

"POLÍTICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA DA NOVA REPÚBLICA:
O COMEÇO DO CAMINHO - 1985-1986".

Mestranda: Ruth Gonçalves de Faria Lopes

Professor-Orientador: Jorge Ferreira da Silva

Dissertação de Mestrado submetida
como requisito parcial para a ob-
tenção do grau de mestre em Educa-
ção.



Rio de Janeiro
Fundação Getulio Vargas
Instituto de Estudos Avançados em Educação
Administração de Sistemas Educacionais

1990

Ao Paulo e à Ana Paula, pelo apoio, pela compreensão e pela concessão do precioso tempo da nossa agradável convivência para a realização desse meu empreendimento.

A Manuela, pela alegria de sua chegada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço

A CAPES e ao CNPq, pelo apoio financeiro.

A Secretaria de Educação e à Fundação Educacional do Distrito Federal, pela oportunidade de aperfeiçoamento profissional.

Ao professor Jorge Ferreira da Silva, orientador e amigo, pela ajuda e pela confiança que em mim depositou e pelo crescimento que me proporcionou.

Aos professores Luiz Felipe Meira de Castro e Alberto de Mello e Sousa, pela disposição de analisar meu trabalho e pela chance de reavaliação do mesmo.

Ao professor Raimundo Moniz de Aragão, de modo especial, pela marcante atuação no processo da merecida manutenção de minha bolsa de estudos e, por conseguinte, de minha permanência no curso, inesquecível dedicação, marca indelével da figura de um diretor competente e justo.

As Coordenações de Ensino e de Pesquisa e ao DASE do IESAE, pelo apoio recebido.

A meus professores, pelas sábias lições e pelo consistente aprendizado.

A meus colegas de turma e de curso, pela possibilidade de conhecê-los e de com eles conviver.

Aos funcionários do IESAE, pelo tratamento solícito e carinhoso.

A chefia do Departamento de Planejamento e Administração da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e aos colegas professores, pelo estímulo e apoio, e pela valorização de meu trabalho.

Aos Amigos que, embora anônimos, saberão identificar o significado de sua contribuição.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

Este estudo busca examinar a Política de Educação Básica da Nova República, mediante a análise de suas propostas fundamentais - formulação e implementação - nos dois primeiros anos desse governo, 1985 e 1986. Faz uma análise das decisões políticas governamentais de educação básica no processo sócio-político-econômico que as produziu, bem como das implicações dessas decisões no quadro das deficiências que intencionava-se mudar. Baseia-se, dessa forma, no discurso do governo de proporcionar "uma educação voltada para o social e o econômico do País" e de se atribuir à educação o significado de "instrumento eficaz para o resgate da cidadania e redução do fosso de injustiça social e das desigualdades existentes na sociedade brasileira". Objetiva, portanto, este estudo, identificar as mudanças relativas que a mencionada política proporcionou na estrutura de desigualdades, sobretudo das carências educacionais. O pressuposto básico é de que o governo, ao pretender a realização da justiça social, pôde obter apenas modificações relativas no perfil das desigualdades existentes, uma vez que as decisões foram tomadas tendo como parâmetros básicos a acumulação e a equidade implícitos no projeto governamental de retomada do crescimento econômico com ênfase nos programas sociais.

ABSTRACT

This study aims at analyzing the proposal of formulation and implementation of basic education policy of the New Republic during the years of 1985 and 1986.

It intends to examine the government decisions in the field of basic education as far as political, social and economics aspects are concerned, as well as whether such decisions have been effective to change the picture of deficiencies present in the Brazilian education system. This study objectives to identify the relative changes which the named politic adjusted in the structure of inequalities above all from the educational needs.

We hypothesize that the government was able to get only minimal modifications in the existing educational inequities as the decisions have been taken based parameters the accumulation and the equality; implicated in the governmental project of reconquest from economic increasing with emphasis in the social programs.

S U M A R I O

I - INTRODUÇÃO

II - ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1 - Questão Conceitual na Análise de Políticas Públicas

2 - Esquema para Análise de Políticas Públicas

III - POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO

1 - Cenário Nacional - 1985-1986

1.1 - Cenário Econômico-Político-Social

1.2 - Cenário Educacional

1.2.1 - Educação Básica

1.2.1.1 - Quadro de Carências

1.2.1.2 - Diretrizes de Governo Federal: Programa de Ação Imediata do Educação para Todos - Caminho para a Mudança

2 - Política de Educação Básica: Uma Questão de Complexificação Social ?

2.1 - Antecedentes Históricos - Pós 64

2.2 - 1985 - 1986

2.2.1 - Implementação do Programa de Ação Imediata

2.2.1.1 - Valorização do Magistério

2.2.1.2 - Ampliação das Oportunidades de Acesso e de Retorno à Escola de 1º Grau

2.2.1.3 - Assistência ao Estudante

- Programa Nacional do Livro Didático - PNLD

- Programa Nacional de Material Escolar - PNME

- Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

IV - CONCLUSÃO

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

BIBLIOGRAFIA

INTRODUÇÃO

A Nova República, surgida de acordos políticos que levaram à constituição da Aliança Democrática (AD), instalou-se reafirmando os princípios estabelecidos no "Compromisso com a Nação" firmado pela mesma coligação política.

Sob a ordem de "Mudança já", o "Compromisso" fez com que se renovasse a esperança dos brasileiros quanto à realização de seus anseios e expectativas de mudanças nos campos econômico, político e social. A transição democrática constituiria uma nova ordem social com a imediata restauração das liberdades políticas, das garantias civis e dos direitos sociais destruídos pelo regime de excessão.

Embora explicitasse ações nas áreas política, econômica e social, o "Compromisso" conferia destaque ao setor social, atribuindo às políticas sociais um papel especial na superação da enorme dívida social acumulada nas décadas anteriores. Nesse sentido, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República para o quadriênio 1986-1989 (I PND/NR), reiterando os preceitos do "Compromisso", veio a consagrar a retomada do crescimento

econômico, com ênfase nos programas sociais e no combate à pobreza.

A educação, como dimensão da política social, deveria contribuir para esse projeto amplo de mudança proposto pelo Governo. "o sistema educacional se insere no bojo das questões sociais, políticas e econômicas mais amplas e responde a elas".(1)

Nesse momento histórico, o significado da educação como estratégia de intervenção governamental comprometida com a mudança parecia estar, por um lado, na fundamentação das propostas oficiais, por exemplo, "Prioridades para o Ensino Básico" do MEC, cujas premissas eram as de que "ao mesmo tempo em que reflete a sociedade de que é parte e reflete sua estrutura, o sistema educacional (e a educação em geral) traz consigo as contradições que possibilitam a mudança"(2), assim como na citação já acima mencionada, que inseria o sistema em questões mais amplas. E, por outro lado, na proposta expressa no I PND/NR de renovação do sistema em todos os níveis e modalidades de ensino, face à necessidade de reversão do quadro educacional bem pouco satisfatório espelhado no referido Plano: baixos padrões de desempenho do sistema educacional, não correspondência dos serviços oferecidos às reais necessidades da população, baixos níveis de escolaridade, escasso entrosamento da escola com

a comunidade, entre outros.

Estas propostas preconizadas pelo Governo no I PND/NR compunham também as diretrizes do Ministério da Educação. Confirmadas pelo primeiro Ministro da Educação da Nova República, Marco Maciel, pareciam não ter sofrido qualquer solução de continuidade na gestão de seu sucessor, Jorge Bornhausen. Este último, aliás, por ocasião de sua posse, reiterou mesmo a continuidade dos programas em curso "dentro do desejo manifesto da sociedade brasileira de alcançarmos a democracia plena e permanente", acentuando que "as mudanças estão em andamento, mas elas exigem a mobilização da sociedade dentro de um novo sentido de responsabilidade social ante à questão educacional". (3)

Estas indicações são necessárias e até importantes para a reflexão sobre a política educacional da Nova República, mas não são suficientes. Refletir sobre o significado da educação sempre implica, e particularmente com relação a esse momento, um entendimento das questões presentes no processo de constituição e de consolidação da Nova República. A resposta esperada da educação a essas questões constitui elemento imprescindível e significativo da análise da política educacional preconizada pelo governo. Por isso, a reflexão sobre a Política de Educação Básica da Nova República exige que se esclareça o papel que cabe à educação no projeto de reinstitucionalização

democrática do País, em última instância, uma proposta de realização de relevantes mudanças na sociedade.

Nesta perspectiva de mudança, apreender a realidade da educação básica implica não só considerá-la como prática inserida em determinado cenário econômico-político-social (o que torna indispensável considerar a relação entre Educação e Sociedade), mas, sobretudo, implica identificar referenciais teóricos que possibilitem a compreensão e a interpretação dessa realidade.

Neste sentido, não obstante a grande quantidade de referenciais disponíveis, optamos por um que não só está fundamentado nas teorias sociais que procuram fazer uma interpretação mais dinâmica das relações sociais, mas também fornece elementos para um melhor entendimento das políticas sociais. Tal referencial foi desenvolvido por Wanderley Guilherme dos Santos em Cidadania e Justiça : a Política Social na Ordem Brasileira e atende à nossa necessidade especialmente em dois pontos básicos: um, quanto à relação da teoria com a análise de políticas públicas, e outro, quanto à política social como "cálculo do dissenso". O primeiro vai permitir considerar o problema epistemológico fundamental da análise de políticas públicas integrada à teoria, isto é, a ótica pela qual se analisa a ordem social, levando-nos ao exame do que constitui a

"objetividade" de uma política desse tipo, como a educacional. Tal "objetividade" pretenderá captar os processos sociais que produziram a política educacional e a garantiram temporariamente, ou seja, quando e porque mudaram as decisões políticas relativas à educação básica.

O segundo ponto - política social como "cálculo do dissenso" - permitirá verificar em que medida se consubstanciaram, no quadro das decisões políticas, as intenções explícitas no discurso governamental no sentido de oferecer uma educação voltada para a construção da cidadania e da justiça social, aliada ao compromisso com o desenvolvimento econômico. Esta análise dará condições de examinar o nosso pressuposto de que o Governo, ao pretender a realização da justiça social, pôde obter apenas modificações relativas no perfil das desigualdades existentes, uma vez que as decisões foram tomadas tendo como parâmetros básicos a acumulação e a equidade.

A dissertação será organizada em duas partes básicas. A primeira estará voltada para o delineamento do referencial teórico/conceitual da análise de políticas públicas a ser utilizado. Constará de duas seções: uma se referirá a questão conceitual na análise de políticas públicas, bem como à discussão da política social como "cálculo do dissenso". Na outra, será descrito o modelo de análise a ser empregado: uma adaptação daquele proposto por

Santos e há pouco referido.

A segunda parte, mais extensa e dividida em duas seções, buscará definir o processo em que se gestou o Governo da Nova República, bem como interpretar o sentido das mudanças políticas, econômicas e sociais propostas por este Governo, abordando o papel destinado à educação e, particularmente, à educação básica.

Na primeira seção trataremos particularmente do período inicial da Nova República, quer dizer, os anos de 1985 e 1986. Será subdividida em duas subseções. Na primeira subseção, analisaremos o cenário econômico-político-social que caracterizou o período iniciado com o "Projeto de Distensão" e que culminou com a instituição do Governo da Nova República, bem como os principais eventos que caracterizaram este governo em seus dois primeiros anos de gestão.

Como a abordagem importa no entendimento da ordem social como resultante de relações dinâmicas e recíprocas que se estabelecem interna e externamente entre os setores que compõem o todo da sociedade, na segunda subseção serão discutidas as implicações do cenário traçado na subseção anterior na definição da política educacional. A segunda subseção será, então, dedicada ao cenário educacional. Em face do ensino fundamental ter sido estabelecido como

prioridade do setor da educação pelo governo da Nova República, optamos por desenvolver a análise da política educacional centrada na educação básica. Dessa forma, após caracterizar a Educação Básica no enfoque e na abrangência que a Nova República a ela atribuiu, faremos uma descrição sintética do quadro de carências e das diretrizes do governo federal para esta área - o Programa de Ação Imediata do Programa Educação para Todos, Caminho para a Mudança.

Na segunda seção tentaremos identificar e analisar os processos de formulação e implementação da política governamental afeta à educação básica, isto é, o esforço empreendido pelo governo no sentido de efetuar as mudanças necessárias à minimização da problemática da educação nesse nível de ensino. Assim, buscaremos discutir a relação da política educacional, especialmente a de educação básica, com as questões econômicas, políticas e sociais. Inicialmente, faremos uma breve retrospectiva histórica, tentando identificar, em alguns antecedentes conjunturais - pós 64 - algumas causas do quadro educacional configurado em 1985 e 1986. Foi a política de educação básica uma questão de complexificação social? Como e em que momentos este componente e os demais de nosso Esquema de Análise estiveram presentes nos processos de formulação e de implementação da política de educação básica? Na análise da implementação do Programa de Ação

Imediata do Educação para Todos, buscaremos identificar as mudanças relativas no perfil das desigualdades, ou seja, no quadro de carências que as propostas governamentais para a educação básica proporcionaram.

Portanto, será essencialmente na segunda parte da dissertação que buscaremos verificar o nosso pressuposto, já mencionado à página 5.

A importância do trabalho de Santos para o nosso estudo está nos subsídios conceituais (concepção de políticas públicas e sociais, "cálculo do dissenso") e instrumentais (esquema para a análise de políticas públicas) que nos fornece, elementos imprescindíveis à análise que pretendemos desenvolver, os quais abordaremos na próxima seção.

Contudo, nesta dissertação haverá uma diferença e, talvez, um ligeiro avanço em relação ao referencial de Santos em dois sentidos: um, de ordem substantiva, com o exame da política educacional em maior profundidade do que o realizado pelo mesmo autor, e, outro, de ordem metodológica, com a tentativa de aplicação do modelo de análise em uma área estrita da política social, ou seja, a Educação Básica, porquanto tenha sido este paradigma utilizado por Santos, de modo mais abrangente, na análise de políticas sociais.

II - ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1 - Questão Conceitual na Análise de Políticas Públicas

Neste estudo, a análise da Política de Educação Básica da Nova República levará em conta que a política educacional é uma política social e que, na condição de política pública de governo, relaciona-se com os problemas de equidade (justiça social) e de acumulação (crescimento econômico). Nosso objetivo principal será o de verificar a "objetividade" dessa política na ótica de um "cético moderado", isto é, analisar as decisões políticas governamentais na área da educação básica no processo sócio-político-econômico que as produziu e as implicações das mesmas na alteração do quadro das deficiências que intercionava-se mudar. Respaldam esta abordagem as intenções explícitas no discurso governamental no sentido de proporcionar "uma educação voltada para o social e o econômico do País"(4) e de se atribuir à educação o significado de "instrumento eficaz para o resgate da cidadania e redução do fosso de injustiça social e das desigualdades existentes na sociedade brasileira".(5)

No entanto, tal abordagem requer uma discussão anterior à verificação de quando e porque essas intenções do governo da Nova República se traduziram em programas de ação específicos da educação básica. Esta discussão trata essencialmente dos dois pontos desenvolvidos por Santos e já referidos às páginas 4 e 5, ou seja, a relação da concepção com a análise de políticas públicas e a política social como "cálculo do dissenso".

Para esse autor, a importância atribuída à propriedade conceitual na análise política não descarta a idéia de que o aspecto epistemológico, ainda que fundamental, não é suficiente para a completa e objetiva avaliação das políticas públicas. Segundo Santos, afirmar que a adequada conceituação de questões relevantes como a política social resolveria o problema da objetividade da análise dessas questões seria admitir o "otimismo epistemológico", cair no "naturalismo científico", postura a que tal autor se opõe, como "cético moderado", essencialmente na questão da objetividade científica.

Conforme o naturalismo científico, a ordem social, sendo objetiva, é regulada por um sistema fechado e relativamente estável de causalidades, podendo ser apreendida e representada mediante a conexão lógica de proposições não passíveis de mediações subjetivas. Logo, a

objetividade do sistema de causalidades possibilita uma variação causalmente produzida dele mesmo, passível de explicação sistemática.

Contrariamente a esta posição, Santos(6) define o "ceticismo moderado" comprometido com a aceitação da existência de fontes de variações causais autônomas na regulação da ordem social, ou seja, não suscetíveis de explicações ou reduções causais sistemáticas. A lógica de apreensão desse sistema relativamente estável de causalidades, mas aberto às variações autônomas, "está, necessariamente, contaminada pelo arbítrio da subjetividade contida na definição dos conceitos básicos que organizam a representação do mundo". Segundo esse autor, a objetividade de uma política implica a apreensão dos processos, rotineiros e/ou inovadores, que a produzem e a sustentam por um período de tempo, uma vez que, na visão de um cético moderado, "a ordem social não é, produz-se, e produz-se como resultado permanentemente em suspenso do conflito sobre aquilo que os diversos autores sociais supõem que ela deva ser". A justificativa de cético moderado apresentada por Santos está em sua convicção de que os aspectos da temática da distribuição e redistribuição de poder, do papel do conflito e dos processos de decisão e repartição de custos e benefícios sociais de que tratam a teoria social e a análise de políticas públicas, ao lado da relativa estabilidade ou instabilidade da ordem social, se

dão não apenas no espaço dos sistemas conceituais, mas na luta por políticas específicas. E, "um moderado entendimento de como se constitui a objetividade de uma política requer a captação dos processos que a produzem e a garantem temporariamente".

Ao nosso ver, parece que a oposição de Santos ao "otimismo epistemológico" está relacionada com as imprecisões conceituais que levam também a imprecisões e inadequações na análise de políticas públicas. A questão conceitual tem sido a dificuldade básica das análises desse tipo. Tal dificuldade decorre de que as noções que embasam a concepção de política social se definem mais pelo seu vínculo com o poder público do que pelo seu conteúdo e substância. Este vínculo ao "locus" de elaboração torna inadequado o próprio conceito de "política pública", pois este não sugere as "políticas privadas" que estão presentes nas decisões políticas e que são até desencadeadoras desses processos decisórios. Esta predominância de noções institucionais e legalistas na concepção de política pública tem levado, também, à inadequada conceituação de política social como conjunto coerente de medidas, programas e estratégias tomadas e postas em prática exclusivamente pelo Estado. Em consequência dessa noção institucional da concepção de política social, o papel do Estado no controle desta política é superestimado. A tendência é considerá-lo como um bloco monolítico, capaz de

administrar competentemente seus próprios interesses. Ora, ~~se a política social é pensada e implementada~~ exclusivamente pelo Estado, visando diminuir ou superar as desigualdades sociais, a ele atribuem-se duas funções polares que, erroneamente, excluem a possibilidade de contradições no seio do próprio Estado e em suas relações com a sociedade civil.

Esta tendência à bipolaridade, que concebe o Estado ou como uma entidade abstrata, neutra frente às tensões sociais, ou como uma entidade comprometida única e pacificamente com a burguesia, está praticamente superada. O Estado nem é, num extremo, um sujeito supra-social, condutor de uma política social paternalista que exclui qualquer participação da sociedade civil, nem é, no outro extremo, uma entidade maquiavélica condutora de uma política social visando o benefício exclusivo de uma elite dominante. O fato é que, no mundo capitalista de hoje, as relações entre o Estado e a sociedade apresentam uma complexidade de situações que não pode ser desconsiderada na análise de políticas públicas. Primeiro, porque as próprias classes dominantes não são em si monolíticas: as relações entre estas classes ou frações delas revelam confrontos diversos e permanentes em seu próprio âmbito. Segundo, porque as elites dominantes, mesmo descontentes, têm que ceder em algum momento aos interesses das classes subalternas, não ficando estas últimas, portanto, excluídas

totalmente do processo decisório. Ainda que o Estado capitalista defenda os interesses da burguesia, isto ocorre de forma contraditória, nem sempre calculada e competente.

Apesar da predominância de noções institucionais na definição da política social, sua operacionalização revela elementos que não se limitam aos parâmetros de conceituação legal-institucional: as decisões públicas são influenciadas por decisões "privadas" geradas e sustentadas no seio da sociedade. Na ótica do "cético moderado", os parâmetros conceituais para análise e apreensão dessas políticas devem ser elaborados não apenas com base na teoria, mas também nos propósitos do analista e na capacidade de operacionalização política, considerando, obviamente, o contexto privado.

O tratamento da "política" como intervenção governamental resultante da confrontação das forças presentes na sociedade implica em considerar como políticas públicas, sobretudo aquelas decorrentes das relações recíprocas entre a sociedade política e a sociedade civil, ou seja, aquelas políticas que, originárias da mobilização popular e canalizadas por instituições da sociedade civil, se apresentam ao Estado como os verdadeiros interesses dos cidadãos. Assim, a política social, como política pública, decorreria de esforços amplos da população em busca da conquista da cidadania e não da doação desta pelo Estado.

Neste sentido, as próprias políticas governamentais só poderiam ser públicas, obrigatoriamente. Contudo, a esfera governamental não é necessariamente pública, nem a esfera pública é indispensavelmente a estatal (governamental), transparecendo, no processo de formulação e de implementação de políticas públicas sociais, algumas evidências dessa realidade:

. a sociedade civil não está suficientemente organizada para fazer chegar ao Estado suas reivindicações com a força necessária para que se tornem, todas elas ou pelo menos as mais significativas, políticas públicas;

. o Estado não atende (até mesmo impede), de modo satisfatório (por diversas razões), às demandas da sociedade, de forma a tornar públicas suas políticas;

. a sociedade civil, não encontrando no Estado resposta satisfatória para suas reivindicações, busca solucionar, ela própria, suas necessidades, criando e implementando políticas públicas, especialmente as sociais;

. o processo de demanda e implementação de política pública e política social, quer no nível da sociedade civil, quer no nível do Estado, deixa sempre um saldo negativo (nem sempre tratável compensatoriamente face à extensão dos problemas sociais) em relação às demandas

sociais e gera contradições no nível do próprio Estado, da sociedade civil e na relação entre eles.

Estas afirmações são também abordadas em análises realizadas por autores como Pedro Demo e Bárbara Freitag.

Segundo Pedro Demo (7), para que se possa conceber políticas públicas e, conseqüentemente, políticas sociais em seu sentido verdadeiro, em que "o crivo do Estado seria exercido pelas políticas originadas da sociedade civil e que se formam tendo em vista o exercício da cidadania", torna-se necessária a superação da "pobreza política" (desorganização da sociedade civil) que caracteriza a sociedade brasileira.

"...Se a sociedade civil ainda não possui manifestação densa de organização própria... não podemos ter um Estado melhor do que sociedade civil que está por trás dele... isso representa para nós um dos maiores desafios históricos em termos de qualidade de sociedade e, conseqüentemente, de qualidade de Estado".

Acreditando que a conquista da cidadania popular e a sedimentação da democracia no cotidiano social é um processo histórico de longo prazo, Demo propõe um "Estado menor" em nome da sociedade civil, ao qual não se chegaria

através do Estado liberal, "que prega a liberdade para quem tem meios de produção" e um Estado menor em nome do capitalismo, nem através do Estado Socialista que, ao contrário, prega um Estado total em nome do socialismo, mas, na realidade, orienta-se para uma forte desmobilização popular. No entanto, esse autor insiste em que "a lógica do poder é mais forte que os nossos desejos teóricos ... o esforço de descobrir uma sociedade civil já presente, ocupando espaço, calibrando o Estado parece-me um pouco de fantasia intelectual". Assim, a política social do Estado tenta imitar o Estado do Bem-Estar com programas compensatórios que, pela amplitude dos problemas sociais, comprometem o orçamento da União, não chegando a surtir efeitos significativos, indicando, assim, sua inadequação.

Apontando para essa mesma noção de "pobreza política" abordada por Demo, Bárbara Freitag (8) admite que a crescente intervenção estatal nas esferas da sociedade civil não se dão de forma autoritária, mas democrática, por solicitação da própria sociedade civil que, em vez de preservar seu espaço de atuação, convida o Estado a ocupá-lo. Para essa autora, a política social consiste em uma "certa forma de intervenção do Estado em áreas específicas da sociedade civil".

Acreditamos que a dialética percebida por Freitag nessa intervenção esteja implícita na palavra "certa". Em sua visão, o Estado capitalista moderno não consegue manipular com êxito os "encargos excessivos" assumidos com as políticas sociais que desencadeia, entrando em contradições que, a longo prazo, fogem ao seu controle, provocando efeitos não programáveis e até reversos de sua intenção original. Na difícil tarefa de atender às demandas, muitas vezes inconciliáveis, e de apaziguar as insatisfações, corre dois riscos: o de esgotar os recursos econômicos e o de perder as bases políticas que lhe dão sustentação. Ao tentar conciliar conflitos, produz, ao mesmo tempo, as condições para que novos conflitos possam emergir, provavelmente "ainda mais desestabilizadores que os clássicos conflitos entre o capital e o trabalho". Nesta reflexão, Freitag procura a renovação teórica de autores clássicos e de suas próprias reflexões anteriores, abordando as teorias da reprodução de marxistas ou estruturalistas como Bourdieu, Passeron e Althusser, do funcionalismo ou sistemismo de Parsons e Easton e da liberal-democracia de Dahrendorf. Fundamenta-se em Offe, tentando superar, ao mesmo tempo, a sua teoria de Estado, na reinterpretação de Habermas. A concepção de "Estado diabólico a serviço do capital", bem sucedido na estabilização do modo de produção, acrescenta a noção probabilística, segundo a qual as políticas intervencionistas do Estado podem produzir resultados não

só estabilizadores, mas também, opostos aos objetivos pretendidos.

A flexibilidade que as noções de política pública e de política social adquirem em face da dinâmica das forças sociais reforçam a idéia de complexidade e de polêmica que envolve a análise dessas políticas.

Neste ponto, cabe-nos retomar Santos (9) e concordar com ele quanto ao "moderado ceticismo epistemológico".

"... minha objeção ao tratamento corriqueiro de "política social" não se funda na hipótese de que tal definição seja de fácil alcance. Muito ao contrário, estou inclinado a admitir que é impossível encontrar uma definição do conceito que atenda aos seguintes requisitos: a) permita distinguir, em qualquer caso, uma política social de qualquer outra política; b) permita ordenar lexicamente, de maneira incontroversa, duas políticas sociais diversas quaisquer".

Esta abordagem da política social é também defendida por Marcos Antônio Coimbra (10). Na visão resumida que apresenta das principais teorias sobre a política social disponíveis atualmente na literatura internacional (perspectiva do serviço social, teoria da cidadania, marxismo, funcionalismo, teoria da convergência, pluralismo, e teorias econômicas da política social), o autor conclui que "sequer existe uma definição adequada do que é política social" por duas razões principais: uma,

circunstancial, face ao pouco tempo do estudo sistemático das políticas sociais nas disciplinas acadêmicas, o que nos encaminha para uma perspectiva otimista de que isto se resolva com o tempo; e outra, estrutural, sugerindo que o problema seja intrínseco a essa área de estudos em si mesma, o que nos conduz a um prudente ceticismo". A solução que apresenta está no dizer de Laura Balbo (1980) no sentido de que, por enquanto, nada mais nos resta senão usar a expressão "política social" apenas como um conceito "guarda chuva", debaixo do qual coisas muito díspares e até contraditórias podem conviver.

Assim, não desprezamos a importância do aspecto conceitual, mas reconhecemos a dificuldade de delimitá-lo de forma a captar essa complexa dinâmica social. Acreditamos também que a intervenção do Estado, através de políticas sociais, traduz a busca de sua legitimação e de sua função de administração, e volta-se para a conjugação de iniciativas de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, visando, por um lado, o crescimento econômico e, por outro, compensar as desigualdades sociais geradas por este processo. Por estas razões, concordamos com a postura de Santos não só em sua visão do "moderado ceticismo epistemológico", mas também quanto ao "cálculo do dissenso".

É nesta visão atual de desenvolvimento social - como um processo integrado ao desenvolvimento econômico em que a política social assume a acepção de intervenção na realidade com o objetivo de eliminar as situações de extrema pobreza, através da conjugação de esforços econômicos e sociais, - que Santos trata da política social como "cálculo do dissenso", cálculo político cujo resultado é relativamente indeterminado e a realização do valor justiça social um problema da democracia.

Para Santos (11), ao tomar a questão da justiça (equidade), "a política social escapa ao cálculo econômico e ingressa na contabilidade ética, no cerne do conflito entre valor ". Por outro lado, "qualquer princípio de justiça - quer deduzido axiomáticamente, quer induzido - viola a si próprio ou a outro princípio igualmente aceito como indispensável". Assim,

"não existem critérios que permitam produzir decisões automáticas que assegurem resolver simultaneamente valores que se excluem - acumulação do capital e equidade - ...consequentemente, o critério de tomada de decisões não é lógico-dedutivo (técnico) nem derivado de comandos constitucionais (vontade geral), mas guia-se pelo cálculo do dissenso".

Santos, com esse espírito, toma a acumulação e a equidade como parâmetros de análise da interferência governamental na regulação das relações sociais e conclui que as decisões são tomadas de acordo com \

"a taxa de injustiça que será socialmente tolerada, ou, ... a magnitude dos recursos que se podem subtrair da acumulação, em favor da equidade, sem prejuízo catastrófico para o processo ampliado de reprodução" (12).

Para esse autor, em decorrência disso, ao se pretender a realização da justiça social, o que sempre se obtém são modificações relativas no perfil das desigualdades existentes.

Partindo da aceitação dessa conclusão de Santos como pressuposto básico de nossa análise, o ponto central de nosso trabalho será a verificação do tipo de mudança relativa na estrutura de desigualdades produzido pela mencionada política educacional nos dois primeiros anos da Nova República, isto é, desde as eleições de janeiro de 1985 até a instalação do Congresso Nacional Constituinte em fevereiro de 1987. Assim sendo, esta dissertação não busca a avaliação da Política de Educação Básica da Nova República nos estritos de sua eficácia e eficiência, mas, na ótica de um "cético moderado", pretende, sim, examinar

INTRODUÇÃO

A Nova República, surgida de acordos políticos que levaram à constituição da Aliança Democrática (AD), instalou-se reafirmando os princípios estabelecidos no "Compromisso com a Nação" firmado pela mesma coligação política.

Sob a ordem de "Mudança já", o "Compromisso" fez com que se renovasse a esperança dos brasileiros quanto à realização de seus anseios e expectativas de mudanças nos campos econômico, político e social. A transição democrática constituiria uma nova ordem social com a imediata restauração das liberdades políticas, das garantias civis e dos direitos sociais destruídos pelo regime de exceção.

Embora explicitasse ações nas áreas política, econômica e social, o "Compromisso" conferia destaque ao setor social, atribuindo às políticas sociais um papel especial na superação da enorme dívida social acumulada nas décadas anteriores. Nesse sentido, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República para o quadriênio 1986-1989 (I PND/NR), reiterando os preceitos do "Compromisso", veio a consagrar a retomada do crescimento

sua "objetividade". Portanto, estará vinculada, ainda que não estritamente, ao cenário econômico-político-social que caracterizou o processo de transição brasileiro e buscará identificar e discutir aquela política educacional mediante a análise de suas propostas fundamentais, bem como de seus processos de formulação e de implementação. A percepção da "objetividade" das decisões políticas afetas à educação básica como resultante de um "complexo sistema de interações" que ocorre dinamicamente na realidade social fez com que optássemos pelo esquema proposto por Santos para a análise que pretendemos fazer.

Na seção seguinte, faremos a descrição desse instrumento, caracterizando-o no detalhamento dos elementos que o compõem e na relação entre eles, com o objetivo de indicar os caminhos que intencionamos seguir na dissertação.

2 - Esquema para a Análise de Políticas Públicas

Santos (13) afirma que o objetivo básico da análise de políticas públicas, especialmente da política social, é o esclarecimento do "quando" e do "porquê" da introdução e da modificação dessas políticas. Para ele, as decisões políticas específicas são determinadas por um "complexo sistema de interações".

A noção de mudança na orientação de políticas é discutida mediante o desenvolvimento dos conceitos de "processos naturais", de "estrutura da escassez", de "complexificação social", de "conhecimento social especializado" e por meio do estabelecimento de relações dinâmicas dessas variáveis entre si e em relação também com a elite política e a burocracia pública. No entanto, o autor chama a atenção para a dificuldade de operacionalização de alguns dos conceitos utilizados, como "complexificação social", e para a insuficiência das informações disponíveis para a mensuração de alguns elementos importantes dos componentes considerados, como a extensão da divisão social do trabalho.

Apesar das dificuldades que possam advir deste fato e das lacunas que a análise poderá conter, acreditamos ser este quadro referencial apropriado para a análise da política educacional que pretendemos desenvolver, por conter elementos reveladores dos conflitos sociais e políticos que se estabelecem na sociedade. Por este motivo, este será o esquema que pretendemos adotar no presente estudo.

O esquema proposto para explicar porque e quando se processam mudanças na orientação de decisões políticas resulta do reconhecimento da insuficiência da idéia, aparentemente satisfatória, de que tais mudanças ocorrem quando há razoável taxa de renovação na composição da elite política. Segundo Santos, o que ocorre é que, quer se parta da teoria das elites (segundo a qual "atributos naturais marcariam determinadas pessoas e as destinariam necessariamente a sobrepor-se às demais na competição por postos de mando" Pareto e Mosca) ou, inversamente, da teoria de Michels (para quem "as elites não são naturalmente segregadas e filtradas pela sociedade, mas produzidas pelas próprias instituições"), o que se verifica é a busca do controle das instituições de poder pelas elites, através das quais procuram legitimar os planos que impõem à coletividade, tornando-se, elas próprias, "variável estratégica na determinação de políticas públicas". Contudo, além dessa, outras variáveis se

interpõem na relação entre a renovação de elites e a maior ou menor estabilidade de decisões políticas.

Para demonstrar isso, Santos toma as decisões políticas em dois sentidos: como variáveis dependentes e como variáveis independentes.

Decisões políticas como variáveis dependentes:

No primeiro sentido, explora as relações entre estas decisões e as mudanças no comportamento das elites decisórias. Argumentando que não existe uma relação simples e direta entre mudanças políticas e mudanças na composição das elites ou em suas opiniões, esclarece que as mudanças das orientações políticas podem decorrer, também, de alterações na estrutura da escassez e na complexificação social. Inexiste, portanto, uma relação necessária e empiricamente demonstrável entre variação de decisões políticas específicas e renovação política, não sendo plausível a hipótese de que é preciso que ocorra uma razoável taxa de renovação das elites para gerar mudanças em orientações de políticas específicas.

Tais mudanças podem decorrer da emergência de uma situação de crise que, não obstante possa congelar atitudes e percepções, induz a novos comportamentos da elite

decisória ao "tornar manifestos os problemas, as tensões e insatisfações e outros ingredientes latentes no mundo social"(14).

Relaciona-se à situação de crise um outro interveniente bastante significativo no processo decisório: a escassez de meios disponíveis para atender às demandas sociais. A análise das decisões políticas em função da disponibilidade de recursos tem sido uma contribuição importante das análises de políticas públicas, nas quais a escassez é considerada um fenômeno que traz limitações ao processo decisório. A contribuição de Allen Schick quanto à relação do problema da escassez com o processo decisório, reproduzida por Santos, pode ser resumida pela caracterização de quatro graus de escassez:

- Escassez Moderada : os recursos do governo permitem prosseguir na execução dos programas existentes com despreocupação de avaliação de sua efetividade e assumir novos programas, desde que cuidadosamente planejados com fundamento na análise de custos e benefícios, e que enfatizem a racionalização do futuro (introdução de métodos de contabilidade pública sofisticados para decisão entre programas alternativos).

- Escassez Crônica : os recursos do Governo permitem expandir, com limitação (acréscimos modestos), os programas existentes. Se há recursos suficientes, negligencia-se, ainda, a avaliação desses programas. No entanto, enfatiza-se o atendimento às demandas de expansão que se faz, articuladamente, com a participação dos responsáveis pelos programas. Os recursos não permitem iniciar programas mais amplos, não havendo decisão sobre planejamento de ações nesse sentido.

- Escassez Aguda : os recursos do governo não cobrem sequer o aumento incremental dos custos dos programas. Promove-se cortes nas partes mais vulneráveis e politicamente menos custosas do orçamento dos programas e evita-se o início de qualquer programa novo, utilizando-se de medidas convencionais de contenção e economia. Enfatiza-se a avaliação cuidadosa dos programas existentes e reflexão cautelosa sobre atividades futuras.

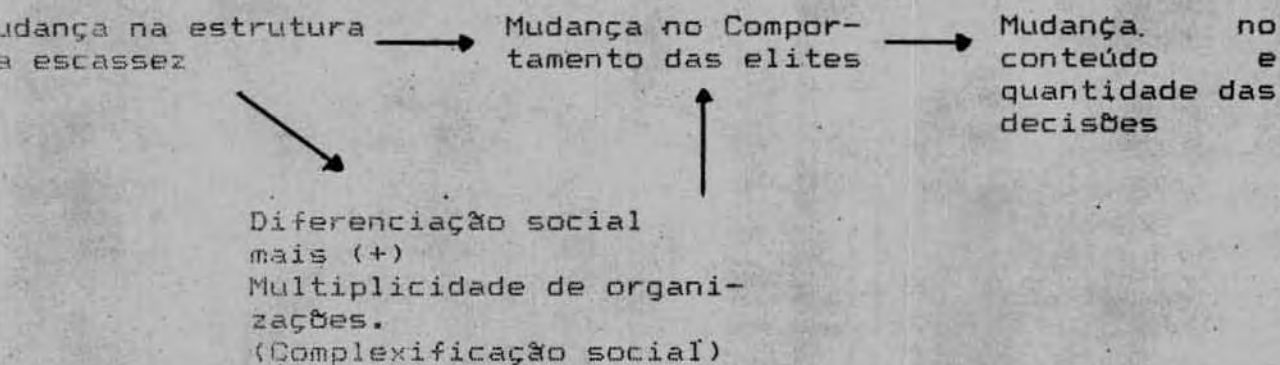
- Escassez Total : os recursos do governo são insuficientes mesmo para executar alguns dos programas básicos que deveriam ser executados. Parte-se para a produção de orçamentos escapistas, dando-se ênfase ao plano como estratégia política.

Esta visão do problema da escassez com um sentido quantitativo constitui a base para o desenvolvimento conceitual da escassez por Santos. A qualificação quantitativa da escassez de Schick, mensurada em termos das alterações estritamente orçamentárias, ele acrescenta, porém, a variação qualitativa, no sentido de que "os recursos físicos e humanos escassos em uma circunstância, quando comparados a outros recursos, podem passar a ser abundantes, assim, também, quando comparados aos mesmos recursos, em outro momento"(15). Esta variação estaria expressa em caso de haver disponibilidade de recursos para a expansão da estrutura física de determinado setor sem haver disponibilidade de recursos humanos para atender a tal expansão. O caso inverso também expressaria tal situação.

A qualificação do conceito da escassez em seus aspectos quantitativos e qualitativos dá lugar à primeira variável considerada pelo mesmo autor como parâmetro do processo decisório: a estrutura da escassez. Neste sentido, a variação da estrutura da escassez (tipo e quantidade de recursos disponíveis) pode levar a mudanças na percepção e comportamento das elites decisórias e, conseqüentemente, em suas políticas específicas (conteúdo e quantidade) sem que, necessariamente, ocorra variação em sua composição.

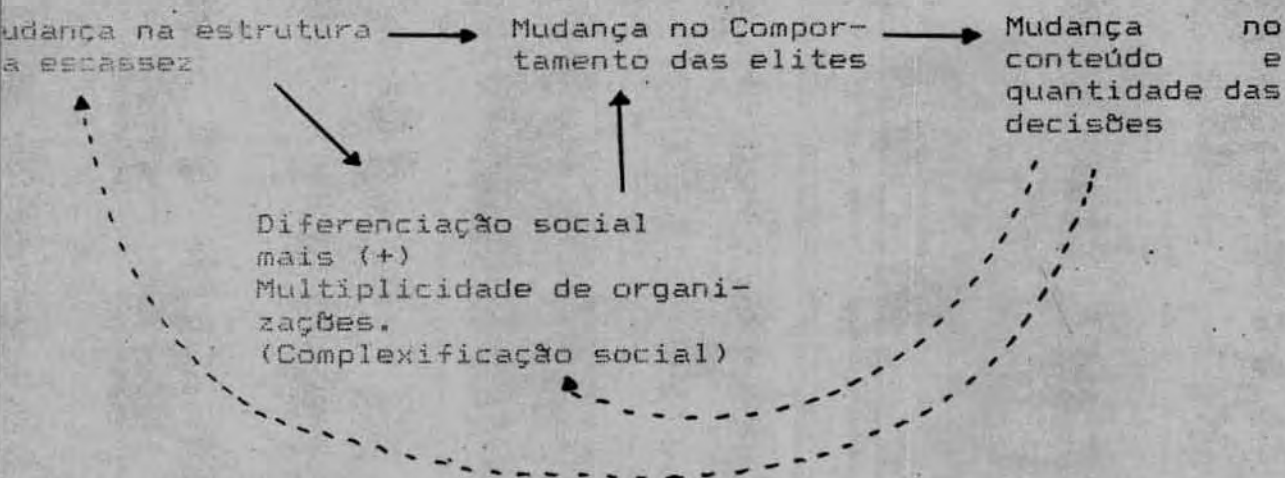
Contudo, a relação entre a estrutura da escassez e o comportamento das elites não se dá de forma automática. Ela é influenciada pela complexificação social, segunda variável interveniente nas decisões políticas. A complexificação social envolve os processos de "diferenciação social" e de "multiplicidade de organizações", que se relacionam dinamicamente. O impacto da estrutura da escassez sobre diversos grupos sociais provoca reações diferenciadas destes grupos, segundo a estrutura da escassez característica de cada grupo, a percepção da posição na estrutura social, e valores, entre outros, fazendo emergir organizações que possibilitem a alteração da posição social de tais grupos. Essas organizações, representantes dos diversos estamentos, grupos e classes, são mediadoras da "diferenciação social", e se multiplicam, gerando demandas e exercendo pressões sobre a percepção e o comportamento das elites decisórias.

Assim, as mudanças nas decisões políticas como variáveis dependentes da "estrutura da escassez" e da "complexificação social" resultam da mudança de percepções e atitudes das elites decisórias e não de elevadas taxas de variação na composição destas elites. Esquemáticamente, Santos assim representa sua argumentação:



Decisões políticas como variáveis independentes

Neste segundo sentido em que tal autor aborda as decisões políticas - como variáveis independentes -, o enfoque centra-se em tomar as variáveis "estrutura de escassez" e "complexificação social" como parcialmente dependentes da variável "decisões políticas", visto que mudanças naquelas variáveis podem ser provocadas por opções políticas anteriormente feitas. O gráfico anterior é, então, acrescido da linha de retorno.



Isto significa que as decisões políticas podem induzir a alterações na estrutura da escassez, ou seja, mudanças na quantidade e qualidade de bens e recursos disponíveis face à demanda social ou a alteração na complexificação social, mediante a emergência de grupos e organizações que passem a gerar demandas e pressões de mudança. Estas mudanças induzidas na estrutura da escassez e na complexificação social surgem, assim, da ação que os atores políticos, atuantes no governo ou não, empreendem para obter seus objetivos.

Contudo, o sistema político, por não ser fechado nem automático, recebe também influência de atores não-políticos (não imediatamente interessados nas consequências públicas do que fazem), o que provoca impactos na variação da estrutura da escassez e na complexificação social. Estes componentes não-sistêmicos

constituem fontes autônomas de variação que têm implicações relevantes no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas, uma vez que, em nível micro, não são politicamente controláveis e, em nível macro, têm controle muito precário.

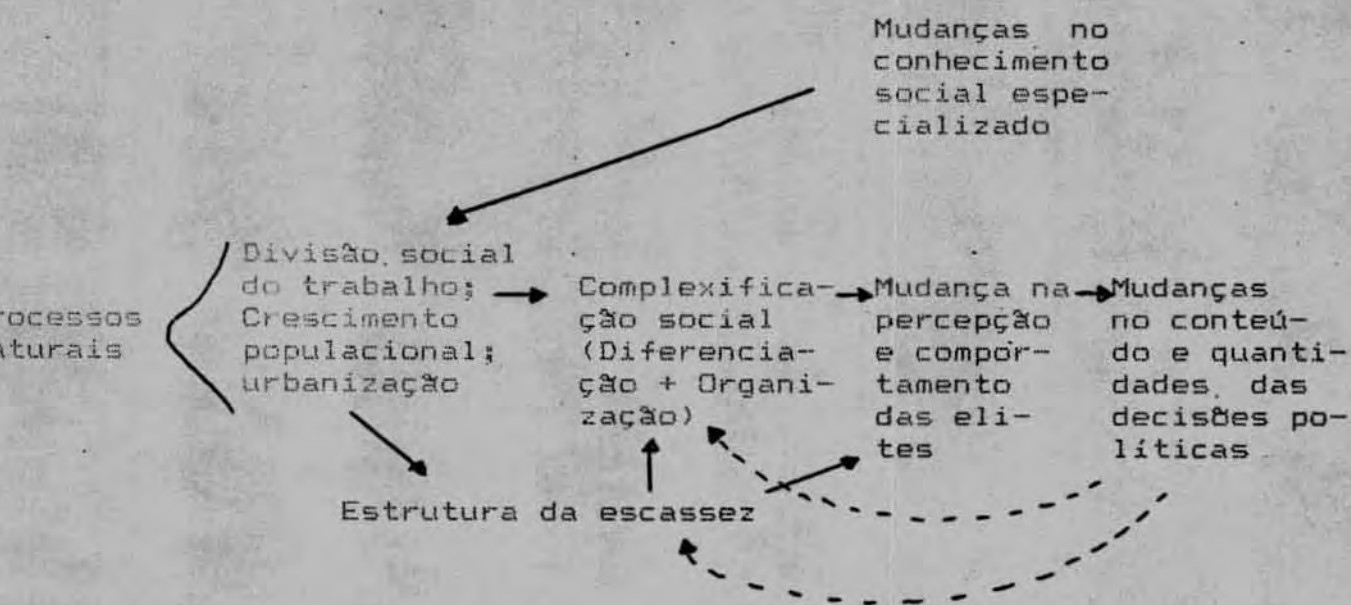
Por isso, estas fontes autônomas são consideradas como processos naturais, dentre os quais Santos faz referência ao "crescimento populacional", à "urbanização" e à "divisão social do trabalho". Ainda que existam eventuais políticas governamentais sobre controle da natalidade, fluxos migratórios, emprego, etc., algumas dimensões desses processos permanecem fora do controle político do governo, transparecendo decisões privadas quanto a ter ou não ter filhos, quanto a morar neste ou naquele lugar, desempenhar esta ou aquela atividade profissional, acarretando consequências tanto na estrutura da escassez quanto na complexificação social. Cria-se, desse modo, uma dupla determinação para a variação na estrutura da escassez e na complexificação social. Estas, além de poderem ser induzidas por decisões políticas, podem também ser condicionadas por processos naturais.

As decisões políticas são, pois, variáveis independentes ao gerar alterações na estrutura da escassez e na complexificação social. Contudo, face à precária influência que estas decisões exercem sobre a urbanização,

crescimento populacional e divisão social do trabalho, especialmente pela eventualidade e não efetividade das políticas governamentais nestes setores, estes processos tornam-se autônomos. São, pois, condicionantes das decisões políticas e não fenômenos sociais determinados por elas.

Vale introduzir, aqui, uma outra fonte autônoma, coadjuvante nos avanços e alterações do processo da divisão do trabalho (criando novos papéis, posições sociais e ocupações) e condicionante do comportamento e da percepção das elites e, conseqüentemente, das decisões políticas: o desenvolvimento científico e tecnológico. Ressalvando alguns aspectos quanto à imprevisibilidade do progresso científico e tecnológico, à incapacidade do governo para controlá-lo, à lentidão e sinuosidade dos caminhos percorridos para a incorporação do conhecimento não trivial ao processo de tomada de decisão e ao comportamento social, Santos(16) admite o crescente fortalecimento das relações entre a "história social" e a "história científica" via progresso tecnológico. Em consequência disso, o "conhecimento social especializado" torna-se "fonte autônoma de criatividade e inovação nas formas de tratar com as coisas e com as pessoas", provedor de idéias, concepções e preconceitos que modelam comportamentos das elites decisórias, das contra-elites e demais grupos sociais organizados.

O "complexo sistema de interações" que condiciona o processo decisório até aqui descrito indica que as mudanças no conteúdo e na quantidade de decisões políticas não se relaciona de forma simples e direta com as mudanças na composição da elite decisória. Componentes, tais como, emergência de organizações, variações na estrutura da escassez, desenvolvimento do conhecimento social especializado e processos naturais relacionam-se dinamicamente, pressionando mudanças nas decisões de políticas específicas e, desse modo, interpõem-se à variação entre decisões políticas e renovação das elites. Este sistema de interação teria a seguinte configuração:



Um outro componente importante no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas é a relação entre a elite política e burocracia pública. A elite política e a tecnocracia pública podem convergir ou divergir quanto às intenções de mudanças. Dependendo do grau de autonomia do aparato estatal, a burocracia pode tornar-se um obstáculo às mudanças ou uma fonte geradora de mudanças.

Cabe ressaltar que a integração da burocracia neste complexo sistema gerador de políticas públicas é importante por evitar o risco de se atribuir a conspirações burocráticas ou partidárias o conteúdo e a direção que estas políticas assumem, tendência presente em muitas análises. Embora em alguns casos predominem os valores burocráticos no processamento e na implementação de políticas públicas, estas nem sempre são deliberações autônomas da burocracia. Ainda que ocorram embates intra-burocráticos para a definição de políticas específicas, estas resultam, muitas vezes, do encaminhamento político das demandas e pressões advindas de segmentos da sociedade civil, sendo a burocracia a mediadora desses interesses. (17)

III - POLITICAS PUBLICAS E EDUCACAO

Nesta parte buscaremos verificar quando e como os elementos que compõem o sistema de interações descrito na segunda secção "Esquema para a Análise de Políticas Públicas" da primeira parte deste trabalho estiveram presentes no processo de produção e consolidação do conjunto das decisões políticas do Governo da Nova República para a educação básica.

Esse conjunto de decisões constitui o Programa Educação para Todos - Caminho para a Mudança que, como veremos mais adiante, em face da complexidade e amplitude dos problemas da educação básica, desenvolveu-se nos anos de 1985 e 1986, buscando atender algumas questões prioritárias através do Programa de Ação Imediata, no qual foram inseridos os seguintes programas: Valorização do Magistério, Ampliação das Oportunidades de Acesso e Retorno à Escola de 1º grau e Assistência ao Estudante (Programa Nacional do Livro Didático, Programa Nacional de Material Escolar e Programa Nacional de Alimentação Escolar).

Sustentaremos ser este o eixo para a verificação da "objetividade" a que nos referimos anteriormente, ou seja, a captação dos processos que produziram e deram suporte

para esta política educacional no período 1985 - 1986. cremos, também, ser este o ponto de verificação do pressuposto básico deste estudo, ou seja, a de que o Governo, ao pretender realizar o valor justiça social através de suas políticas sociais, no caso a educacional, face ao cálculo do dissenso sobre o qual toma decisões, obteve apenas mudanças relativas no perfil das desigualdades existentes.

Na prática social, os componentes do modelo de análise que adotamos interagem dinamicamente, influenciando o processo decisório. Por esse motivo, eles não podem ser analisados isoladamente, consoante a própria sistemática adotada por Santos, em seu trabalho. A influência desses componentes na formulação e implementação da política educacional objeto desta dissertação será abordada de forma integrada no transcorrer da análise, podendo-se evidenciar mais acentuadamente a presença de um ou de um conjunto de componentes ou mesmo a ausência de alguns deles em certos momentos e situações, como ocorre na realidade social. O que cabe ressaltar é que o modelo se configurará na totalidade da própria análise sem a preocupação de analisar separada e ordenadamente componentes que, de fato, não se fragmentam, pois compõem um "complexo sistema de interações".

Assim, a análise da política educacional referente à educação básica que faremos neste capítulo buscará captar as mudanças empreendidas pelo governo da Nova República no período inicial de sua gestão, identificando quando e porque esta política se modificou.

Como as decisões políticas recebem influência e influenciam o ambiente no qual se inserem, iniciaremos a análise com a contextualização daquele momento histórico característico do começo da pretendida "reinstitutionalização democrática do País", traçando os panoramas político-econômico-social e educacional nos anos 1985 e 1986. Torna-se, pois, imprescindível o entendimento das questões presente no processo de constituição e consolidação da Nova República, bem como do papel esperado da educação nesse contexto de mudanças. A partir daí, nos deteremos na questão educacional, analisando mais especificamente o Programa prioritário do governo federal, ou seja, o Programa de Ação Imediata do Programa "Educação para Todos - Caminho para a Mudança", percorrendo caminhos que vão da caracterização da problemática da educação básica às diretrizes e à ação do governo.

1. O Cenário Nacional

1.1 - Cenário Econômico-Político-Social

Após mais de duas décadas de poder militar, o País retornou ao poder civil e, com ele, à expectativa de que ocorressem mudanças políticas, econômicas e sociais: no plano político, a realização de eleições diretas em todos os níveis políticos, além de uma Assembleia Nacional Constituinte, a ser eleita em 1986, para elaborar a nova Constituição da Nação; no plano econômico-social, o saneamento das dívidas interna e externa, retomando-se o desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, a justiça social. Quanto à dívida externa, o governo propunha-se a honrar os compromissos, buscando a dilatação dos prazos de pagamento junto ao FMI e credores internacionais, para injetar mais recursos na economia com ganhos econômicos e sociais. Esta postura era diferente daquela assumida pelos governos anteriores que se pautaram por honrar, a qualquer preço, o pagamento da dívida externa, provocando um sacrifício quase desumano e níveis de vida insuportáveis, sobretudo para as classes de baixa renda. Esta crise evidenciada na década de 80, especialmente nos primeiros anos, reflete-se no panorama em que se encontrava o País quando os civis retomaram o poder até então nas mãos dos

militares:

"inflação oficial de 220% ao ano, dívida externa de 100 milhões de dólares, dívida interna de 110 trilhões, vários escândalos de corrupção no sistema financeiro, índice de desemprego elevadíssimo, o sistema de previdência social em decadência profunda, o sistema financeiro habitacional quase falido, a ordem social em turbulência, a delinquência juvenil em crescimento fantástico, o sistema carcerário em crise absoluta, os salários aviltados, o sistema educacional decadente e perplexo, etc..."(18)

Este quadro decorreu do processo de endividamento interno e externo inerente à política de expansão econômica acelerada adotada na década de 70. Insensíveis às consequências dessa política frente ao contexto internacional, especialmente quando a crise de 1973 estava a exigir que países dependentes do petróleo árabe tomassem medidas de prevenção de futuras crises econômicas e perdas sociais, os governos estimularam e mantiveram acelerado ritmo de desenvolvimento industrial e econômico (com taxas de crescimento econômico a cerca de 10% ao ano). Respaldata por uma política de repressão social e recessão econômica, a política econômica desse período impedia a percepção pela população de que tão alto crescimento ocorria às custas de um endividamento interno e externo que levaria, a curto prazo, à impossibilidade do governo cumprir aquilo que enfaticamente pregava: honrar seus compromissos com os credores externos.

Nossa economia, corroída pela dívida externa, foi tomada pelo aceleração interno do processo inflacionário e de recessão econômica, gerando a tremenda crise social e

política que enfraqueceu consideravelmente o poder militar e foi configurando, a partir de 1975, um contexto favorável à retomada da vida democrática.

Foi, então, numa conjuntura econômica insustentável que a classe política ganhou espaço pra uma articulação interna capaz de provocar, junto à população, as manifestações que tiveram como ponto crucial a campanha pelas "Diretas Já", cujos fatos culminaram com a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República.

Parece claro que a característica de "lenta, gradual e restrita" que assumiu a "transição negociada" para a retomada democrática - em que as pressões sociais contribuíram para a abertura por parte dos militares - exigia um líder que fosse capaz de proceder a uma transição sem traumas. Tancredo Neves, líder político de militância moderada, longa experiência na vida política, equilibrado e com livre acesso entre civis e militares, era o homem indicado para tal missão. O Colégio Eleitoral era o caminho "possível" de percorrer. A Aliança Democrática era o apoio necessário. Contudo, José Sarney foi "um indiscutível acaso histórico." (19)

Ainda que o Colégio Eleitoral não tenha sido a melhor resposta para os anseios do País, a eleição de Tancredo Neves representou, para grande parte dos

brasileiros, o prenúncio de uma "nova era", portanto, um reacender da esperança de dias melhores com a realização das prometidas mudanças econômico-político-sociais, após a frustração causada pela derrota da emenda pelas eleições diretas para Presidente da República.

Mas esta esperança não tardou a desvanecer-se: o incidente que vitimou o Presidente recém-eleito às vésperas de sua posse, a 14 de março de 1985, e que o levou à morte a 21 de abril, provocou grande consternação nacional. Agravando ainda mais o estado "psicológico" da Nação, José Sarney, como Vice-Presidente eleito ainda surpreso com os fatos e herdeiro de um ministério escolhido e organizado por Tancredo Neves, assumiu a Presidência da República e, assim, a condução dos destinos do País. Fruto de uma composição interpartidária e não de uma liderança popular, o Presidente civil encarregado de substituir a ordem militar possuía características inconciliáveis com a missão assumida: havia sido um legítimo representante do sistema a ser substituído, (como presidente do PDS - partido que dava sustentação ao Governo Militar) e faltava-lhe a legitimidade popular e a credibilidade do partido de oposição, que, com ele, enquanto dissidente do PDS, foi obrigado a se compor com o objetivo de obter a maioria do Colégio Eleitoral.

Dessa forma, Sarney, em seu primeiro ano de gestão, foi obrigado a desenvolver, juntamente com os ministros que não escolheu, um programa de ação pensado por alguém que já não estava neste mundo para conduzi-lo. Buscando recuperar as discussões em torno de um Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República para o quadriênio 1986-1989, objetivou uma política de "crescimento econômico com ênfase no social", na qual pregava a estabilização por meio da redução do déficit público e queda das taxas de juros no mercado interno, a construção de um pacto social através do acordo entre os diversos segmentos e as classes sociais para a harmonização entre preços e salários e a renegociação da dívida externa com a flexibilidade nos prazos de pagamento com redução de custos.

Em 1986, buscando libertar-se do fantasma de Tancredo e aproveitando a oportunidade deixada pela desincompatibilização de alguns ministros para concorrerem às eleições de novembro, Sarney reformulou seu ministério. Já com um alto índice de impopularidade, com este ato Sarney perdeu também a sustentação política, pois o PMDB, partido do Governo, não teve participação nesta medida de substituição ministerial.

Visando o resgate da popularidade e a recomposição nacional da Aliança Democrática, Sarney instituiu a 28 de fevereiro o pacote de estabilização econômica, o Plano Cruzado. Este Plano pretendia controlar preços e salários e, conseqüentemente, acabar com a inflação, que deveria chegar ao nível zero. Quanto à intenção de resgatar a popularidade, o Plano obteve um sucesso passageiro (promovendo inigualáveis índices de aceitação popular) que rapidamente desapareceu, tão logo o caminhar dos acontecimentos mostrou dúvidas e incertezas quanto às suas reais intenções. Quanto à recomposição da Aliança Democrática, o Plano provocou a imediata reconciliação do Presidente com o PMDB e conseguiu aglutinar forças políticas em torno desse partido, de modo que o mesmo veio a sair vitorioso no Congresso nas eleições de novembro e, com isso, proporcionar apoio para o projeto governamental de Congresso Constituinte. No entanto, o resultado das eleições não revelou as contradições existentes no interior da Aliança Democrática - uma disputa acirrada entre PMDB e PFL por maior espaço de domínio. O PMDB obteve a maioria no Congresso e nos governos estaduais, reforçando-se, assim, o respaldo do governo.

O governo pôde, então, instituir, com mais um decreto, o Congresso Constituinte. A Constituição não mais seria elaborada por uma Assembléia Nacional eleita e constituída exclusivamente para tal fim. Contudo, fragmentou-se não só a Aliança Democrática, com os fortes

desentendimentos entre o PFL e o PMDB, mas também o próprio PMDB, com desentendimentos internos ao Partido.

Estas -- a política econômica e o Congresso Constituinte --, aliás, foram as duas maiores decepções que a Nova República causou à Nação em seus dois primeiros anos de governo. A política econômica conservadora fora amenizada, de início, por atos políticos progressistas (anistia aos líderes sindicais, reconhecimento da CUT e CONCLAT, eleições diretas, liberação da legislação partidária) que fizeram com que se renovasse o crédito de confiança do povo e se ampliassem expectativas de que o avanço no plano político seria um passo dado no caminho de um futuro enfrentamento dos desafios econômicos. Contudo, a esses avanços políticos sucedeu-se nova frustração de expectativas:

"a Aliança Democrática optou pela fórmula de reforçar o poder constituinte subalterno do Congresso, porque não pôde conviver com a verdadeira Assembléia Nacional Constituinte, sob pena de provocar as mudanças tão desejadas pelo povo".(20)

E o governo tudo fez para alcançar seu intento. O seu projeto de Congresso Constituinte foi encaminhado para exame e aprovado pela Comissão Mista do Congresso.

Assim, ao término de 1986, com o projeto de Constituinte Congressional aprovado, eleições realizadas, conquista pelo governo da maioria nas duas casas do Congresso e nos governos estaduais, restava ainda a esperança de que, apesar das frustrações de expectativas nos planos político e econômico, a organização da mobilização popular pudesse ser uma força relevante para o alcance dos direitos sociais e políticos pela população na Nova Constituição cuja elaboração o Congresso Constituinte iniciaria em fevereiro. Os movimentos populares e sindicais, reforçados por setores e pessoas no governo comprometidas com um projeto de mudanças reais, embora com sua fragilidade e expressiva minoria, poderiam vir a se recompor e a se fortalecer, tornando-se forças políticas significativas para a instituição de um modelo de democracia diferente daquele que o Plano Cruzado e o Congresso Constituinte buscaram consolidar, em que a "soberania popular e a conquista dos direitos sociais não ultrapassaram" os limites dos discursos parlamentares".(21)

Aqui, as colocações de O'Donnell (22) parecem ser pertinentes.

"as relações entre a democracia política e a democracia social são muito complicadas; ... a problemática fundamental é a transformação de governos democráticos em regimes democráticos... o que inclui o fortalecimento das instituições básicas da democracia política, especialmente do sistema partidário, estabelecendo as relações entre o partido e seu eleitorado e entre os próprios partidos; ...

o ponto fraco da consolidação democrática no Brasil é o extremo elitismo nos padrões de atividade social e nos da política; ... a transição brasileira é uma transição negociada que inclui controles de parte do regime autoritário... componente militar das Forças Armadas no Governo - é muito maior do que em qualquer outro processo de transição democrática; se isso, por um lado restringe, via veto, muitas áreas de renovação..., contribui para fazer a transição mais tranquila;... é possível fazer surgir um regime democrático de uma estrutura ainda autoritária sem recursos revolucionários... é esta a única via possível"

Para O'Donnell, do ponto de vista das coalizões democráticas necessárias à transição, o problema não é tanto uma questão da presença das forças conservadoras dentro das forças políticas. A análise desta presença é que deve voltar-se para dois tipos de problema: o primeiro é o grau em que esse tipo de presença conservadora está embutido dentro do Estado e, a partir do Estado, não faz o jogo político da democracia; o segundo refere-se ao tipo de conservadorismo.

No Brasil, a presença em alto grau do conservadorismo do tipo patrimonial no Estado parece respaldar a convicção de O'Donnell de se trilhar "sem recursos revolucionários" o caminho para a transição democrática. Talvez, por isso, se justifique a escolha do caminho da negociação e da estratégia lenta, gradual e restrita para a transição brasileira.

1.2 - Cenário Educacional

1985. O momento histórico porque passava a sociedade brasileira contemplava implicações significativas para a educação. A instituição de um governo comprometido com a "reorganização institucional" do País e com a realização das "mudanças reclamadas pela nação" implicava, certamente, um nível de compromisso de mudança ao qual a educação deveria corresponder.

No contexto amplo de mudança no qual a sociedade brasileira pretendia inserir-se, a resposta que se esperava, na Nova República, que a educação pudesse dar às questões sociais, políticas e econômicas expressava-se na política educacional preconizada pelo Governo que acabara de assumir a direção do País.

Buscando reverter uma realidade educacional insatisfatória, o governo da Nova República estabeleceu uma política de educação cuja principal diretriz era "assegurar o acesso de todos ao ensino de boa qualidade, notadamente o básico, conquanto direito social, com base em soluções que traduzem os anseios da coletividade"(23). Esta diretriz, expressa já nos estudos preliminares do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República para o quadriênio 1986-1989, se consubstanciou em dois programas básicos -

Educação para Todos e Nova Universidade - que, ao lado de outros - Melhoria do Ensino de 2º Grau, Ensino Supletivo, Educação Especial, Desporto e Cidadania, Novas Tecnologias Educacionais e Descentralização e Participação - constituíam a proposta do governo da Nova República para a mudança do sistema educacional.

Porém, o compromisso da Nova República com a renovação do sistema educacional se concentrava prioritariamente na educação básica, mediante a execução do programa "Educação para Todos - Caminho para a Mudança" que pretendia "enfrentar o desafio de universalizar o acesso à escola, vencer o analfabetismo e proporcionar um atendimento educativo em crescentes níveis de qualidade". (24)

Paralelamente a esse Programa, seria inserida a proposta de uma Nova Universidade à intenção da reforma universitária, declarada já no discurso de posse do presidente Tancredo Neves lido pelo presidente José Sarney em sua 1ª reunião ministerial, como condição necessária para atenuar um "conjunto de fatores que dificulta a Universidade a assumir o papel de centro efetivo de formação cultural e intelectual dos cidadãos e de agente crítico de produção e disseminação do conhecimento." (25)

Como condição básica para o atendimento ao propósito governamental de ter a educação como prioridade social e compromisso político de democratização e melhoria da qualidade do ensino, o I PND-NR propunha, ainda, a "redefinição da credibilidade da escola pública, com o fortalecimento de sua atuação junto à comunidade"(26). Este Plano reforçava, assim, a proposta do governo de oferecer uma "educação democrática", em que "a participação de todos os cidadãos na formulação e implementação de políticas educacionais"(27) era considerada fundamental.

O discurso oficial em nível macro - Governo Federal e Ministério da Educação -, em termos de uma orientação política para a educação brasileira, norteava-se, explicitamente, pelo ideal liberal de igualdade de oportunidades educacionais como "condição básica para a construção de uma sociedade mais justa, buscando aliar à conquista dos direitos políticos os direitos sociais." (28) Defendendo as idéias do liberalismo moderno - a liberdade como fundamento, a igualdade como fim e a participação como meio -, o primeiro ministro da Educação, Marco Maciel, presidente do PFL - partido político que juntamente com o PMDB compunha a Aliança Democrática - ressaltava sua convicção de que "só alcançaremos os ideais democráticos e liberais de um regime político estável e, simultaneamente, de uma ordem econômica justa e de uma ordem social solidária e fraterna; no momento em que a educação para

todos deixar de ser a mais importante das metas de Governo, para se consubstanciar na . mais concreta das realidades"(29). Portanto, "construir uma Nação, com instituições sólidas e regime democrático como expressão de estrutura política, começa pela educação e se sedimenta, em definitivo, na educação"(30).

A proposta desse novo liberalismo era a de que à igualdade deveria ser conferido peso semelhante àquele que, historicamente, foi dado à liberdade. A premissa era a de respaldar pela justiça social às liberdades cívicas, cada vez mais ameaçadas pelas condições específicas deste final de século. O liberalismo, para preservar suas seculares conquistas, teria de empunhar, ao mesmo tempo, as duas bandeiras. Dessa forma, ao princípio de liberdade, cujos valores incluem o da liberdade de apreciação crítica, dever-se-ia relacionar o da igualdade de oportunidades, uma vez que "uma sociedade educada é uma sociedade igualitária, portanto, uma nação só é livre quando se efetiva o princípio de igualdade de oportunidades educacionais"(31). A participação seria um meio para se atingir tal fim - a igualdade - e a mobilização da sociedade era, pois, tarefa necessária. "Educar é direito do cidadão, dever do Estado, mas, também, obrigação de todos nós"(32).

A participação era, portanto, uma questão relevante na política educacional que se proclamava, num discurso que se voltava para a ótica liberal da conquista dos direitos

sociais pelos direitos políticos. Contudo, na prática, essa participação tão propalada não se dava em toda sua intenção, mesmo daqueles programas educacionais prioritários, ou seja, Educação para Todos e Nova Universidade.

O processo desencadeado pelo Governo para a reforma universitária revelou estratégias que, por trás da intenção de negociação com a sociedade, na prática, se direcionaram para a afirmação de um projeto conservador. Primeiro, a criação de uma Comissão Nacional para Reformulação do Ensino Superior, criada pelo próprio governo; depois, o processo desencadeado pelo Grupo Executivo para Reformulação do Ensino Superior - GERES. Mas se, por um lado, esses fatos indicavam propósitos conservadores, por outro lado, contribuíam para reacender o debate nos meios acadêmicos sobre a reforma da universidade no País. Revelavam, também, que a mobilização em torno de uma contra-estratégia capaz de influenciar no processo da reforma universitária, ainda que sem a organização suficiente, provocava avanços significativos neste processo. Tais avanços decorreram, segundo Fávero(33), da luta da comunidade acadêmica como um todo e do movimento docente que, a partir de 1979, juntamente com outras entidades, organizaram-se para defender seus direitos, enfrentando, em muitos momentos, o arbítrio e o autoritarismo dos poderes constituídos.

Conquanto os principais pontos de iniciativa de reforma da universidade tivessem partido do Governo Federal (isto acabara de ser revelado) e, à ocasião, alguma articulação se fizesse com o nível estadual, especialmente com algumas instituições educacionais do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (PUC-SP, PUC-RJ, IUPERJ, UFRJ, UFMG e eventualmente, USP e UNICAMP), a busca de espaço por docentes e alunos através de suas entidades representativas foi de fundamental importância para o processo de recomposição da universidade brasileira que se desencadeava, pois, concordando com Freitag (34).

"refazer a universidade significaria voltar ao diálogo autêntico. Entre os professores, muitos perderam o hábito do diálogo e da reflexão, perderam a humildade de aprender com o aprendizando, perderam o objetivo básico de toda a universidade: cultivar o saber universal já acumulado e produzir um novo saber. A universidade somente se recomporá se estabelecer esse diálogo em uma reflexão crítica e autocrítica".

Como se podia sentir, a questão da participação permeava os debates educacionais à época, sendo, um ponto bastante polêmico a democratização das instituições universitárias, não só no âmbito interno - a questão da gestão democrática - mas também no âmbito externo - a questão da autonomia.

Quanto ao Programa Educação para Todos, não obstante se reconhecesse e até se enfatizasse a necessidade das soluções propostas, as campanhas de envolvimento pleno

da sociedade eram esporádicas e restritas. Se tais campanhas pareciam infrutíferas quanto ao alcance das reivindicações que suscitavam, elas eram de grande importância pelo que revelavam. Foi o que aconteceu com a estratégia que o governo adotou para diagnosticar as necessidades, interesses e problemas educacionais junto à população - o Dia "D", como bem coloca Freitag.

"O eco dos debates do dia "D" não chegou a fornecer informações novas sobre as condições deploráveis da educação no Brasil. O que revelou foi o alto grau de conscientização da questão educacional já alcançada pela comunidade. (...) Essa sensibilidade para os problemas educacionais não precisa ser criada, como supõe o documento "Educação para Todos", ela já existe encrustada na mente de cada um. (...) Assim, o dia "D" não criou a consciência, revelou que a consciência existia entre amplas faixas de população. Contudo, deixou claro que falta uma certa experiência na canalização das insatisfações, sob forma de pressão exercida sobre os diferentes níveis do Governo"(35)

Isto foi revelado, também, nos movimentos grevistas dos professores em 1985 e 1986, como analisaremos em seção posterior.

Se a ação interna do setor educacional parecia inviabilizar o projeto democrático do governo, no âmbito externo, parecia pouco provável que a educação, por si mesma, chegasse a constituir-se num elemento essencial para a institucionalização democrática do País. A participação que se esperava da sociedade na educação haveria de ser aquela que o discurso oficial proclamava: "um novo sentido

de responsabilidade social - obrigação de todos nós?(36)"

Obrigação em contribuir? De que forma? Mas, sem a efetiva utilização deste meio (participação), como poder-se-ia chegar ao fim preconizado (igualdade) pelo neoliberalismo e à "democracia plena e permanente" que haveria de "começar pela educação e nela se sedimentar?"

Pregava-se a premissa de que, como forma de atribuir pesos semelhantes à igualdade e à liberdade, a justiça social deveria respaldar as liberdades cívicas. Consignava-se, assim, à educação a função histórica de acabar com as desigualdades sociais, reduzindo o fosso da injustiça social. A educação seria o mais eficaz instrumento para o resgate da cidadania, capaz de livrar, da marginalidade à qual estava condenado, o homem não-educado. A construção de uma sociedade mais justa, que busca sobrepor as gritantes desigualdades sociais, maior impeditivo à universalização da educação, far-se-ia pelo caminho de uma política social capaz de pôr fim à miséria absoluta, da qual a igualdade de oportunidades educacionais para todos seria uma condição necessária, mas não suficiente. Acabar com a miséria seria condição primeira para se criar um quadro social favorável à educação. A superação desses desequilíbrios passava pela intervenção do Estado. Conforme o I PND-NR, esta intervenção estatal enfocava o "combate à pobreza", mediante a prioridade ao social, tendo-se a educação como "prioridade das

prioridades".

Contudo, para o liberalismo, "não há solução educacional que seja única"(37). A intervenção do Estado não deveria, pois, desconsiderar a "liberdade de ensino". Esta tendência a uma política que, evocando os princípios "de pluralidade" e de "liberdade de escolha" de forma de educação pelo cidadão e pela sociedade, trouxe novamente à tona a grande polêmica educacional da década de 50, ou seja, a questão do ensino público versus ensino privado. A ela pode-se relacionar a questão de justiça, no sentido que o liberalismo lhe empresta. A justiça neoliberal que embasou a política educacional da NR, mesmo acrescida do adjetivo social, parecia não ter mudado o seu conteúdo. Ela continuava sendo a forma de intervenção estatal para garantir a ordem geral da liberdade e, conseqüentemente, a "igualdade de direito". Mas sua subordinação à propriedade privilegiava determinadas faixas da população, comprometendo, ao mesmo tempo, o princípio fundamental do liberalismo moderno - a liberdade - e seu princípio fim - a igualdade.

Barreto (38) parece confirmar esta posição, afirmando que "o pensamento liberal tem servido de manto protetor para uma grande variedade de ideologias políticas, muitas vezes excludentes", pela "força das idéias liberais penetrou no conservadorismo contemporâneo."

"... esse conservadorismo, que tem o nome de neoliberalismo, defende as teses políticas básicas do liberalismo clássico, mas interpreta-as de forma restrita e unilateral... liberalismo aqui, é um biombo atrás do qual se acha o conservadorismo. O liberalismo democrático que assegura os direitos políticos e sociais de todos os homens contrapõe-se ao neoliberalismo."

Talvez por isso, na análise do discurso neoliberal contido nas propostas da reforma universitária e do programa Educação para Todos pode-se identificar um matiz neoliberal/democrático que torna difícil sua caracterização como puramente conservador, progressista ou modernizante. Estas propostas e mesmo as estratégias de formulação das mesmas, embora apresentem tendências conservadoras, apresentam, também, certos avanços significativos.

Isto nos faz crer que, conquanto a realidade nos indicasse serem muito fortes os condicionantes econômico-político-sociais permeados pelo poder que limitavam as possibilidades de se alcançar mudanças democráticas, existiam também, nesta realidade, "condições objetivas" e até mesmo subjetivas que favoreciam a mobilização da sociedade, especialmente de educadores, intelectuais e órgãos representativos, em torno de questão educacional. Ao lado das diretrizes educacionais expressas no planejamento, ou seja, no Plano Nacional de Desenvolvimento e nos Programas do Ministério da Educação, as mudanças requeridas no campo da educação. Já começaram a

ser articuladas num outro instrumento da política educacional, a legislação. A iminência de uma Assembléia Nacional Constituinte ou Congresso Constituinte encarregado de elaborar uma nova Constituição para o País desencadeou um debate nacional, no qual questões polêmicas de educação se colocavam: ensino público versus ensino privado, gratuidade e universalização do ensino, recursos e financiamento de educação, carreira do magistério, direitos do cidadão e deveres do Estado, pesquisa, autonomia universitária, entre outras.

O encaminhamento que seria dado a essas questões pela Constituinte no sentido de um avanço democrático por si só não garantiria a institucionalização democrática. Contudo, o alcance de propostas democráticas na legislação poderia legitimar lutas futuras para sua efetivação das mudanças desejadas. Portanto, era importantíssimo empreender esforços para que isso pudesse vir a ocorrer.

1.2.1 - Educação Básica

Uma das dificuldades que se enfrenta ao tratar da educação básica é a imprecisão dos conceitos e a diversidade de definições que a ela são atribuídos, variando, em consequência, a abrangência e os próprios parâmetros sobre os quais deve centrar uma reflexão sobre o tema.

Para efeito deste trabalho, tendo em vista que se refere à análise da política educacional do governo, nossa reflexão pautar-se-á na concepção de educação básica adotada pelo Ministério da Educação - MEC expressa em documentos oficiais afetos a esse nível de educação. O entendimento da educação básica no Programa Educação para Todos - Caminho para a Mudança do MEC, como sendo

"aquela que venha a possibilitar a leitura, a escrita e a compreensão da língua nacional, do domínio dos símbolos e operações matemáticas básicas, bem como o domínio dos códigos sociais e outras informações indispensáveis ao posicionamento crítico do indivíduo face à sua realidade"(39).

bem como as referências feitas, tanto na fundamentação do programa quanto em sua proposta de educação básica, nos dá indicações de que a mesma educação compreende fundamentalmente o ensino de 1º grau (especialmente as quatro primeiras séries) nas modalidades

regular e supletiva. Portanto, abrange a clientela de 7 a 14 anos (faixa etária de atendimento obrigatório pelo 1º grau regular) e, também, "a população jovem e adulta não escolarizada pelo ensino regular"(40) (específica do ensino supletivo) disposta a adquirir os conhecimentos básicos que não teve oportunidade de adquirir no momento apropriado.

A educação pré-escolar não está explícita no programa acima referido como área de abrangência da educação básica, pressupondo-se ser uma das razões, para isso, provavelmente, o fato de que, à época da proposta deste programa, 1985, a educação pré-escolar, no Brasil, não ser, constitucionalmente, responsabilidade do poder público. No entanto, a antecipação da escolaridade com o atendimento à clientela de 4 a 6 anos em estabelecimentos de ensino públicos era uma realidade e um compromisso já assumido pelo MEC, inclusive formalmente, com a implementação de programas específicos, em nível municipal - Programa Municipal de Educação Pré-Escolar - e nacional - Programa Nacional de Educação Pré-Escolar. O relatório de acompanhamento do Setor Educação do Instituto de Planejamento do setor educação do Instituto do Planejamento Econômico e Social - IPEA relativo ao exercício de 1986, entretanto, registra o atendimento do pré-escolar como parte integrante da educação básica, referindo-se a uma oferta, em escolas públicas, no ano de 1984, de 66% do total de matrículas na educação pré-escolar, atendimento

ampliado, a partir de 1986, abrangendo crianças na faixa de menos de 3 a mais de 6 anos, além do atendimento à faixa de 5 e 6 anos pelo 1º grau.

Há, portanto, no Programa Educação para Todos, um núcleo de ações centrado no ensino de 1º grau. O pré-escolar e mesmo o ensino supletivo integram o esforço governamental no sentido de expandir as oportunidades educacionais.

É interessante ressaltar que esta postura assumida pela administração do MEC, ao iniciar-se o governo da Nova República em 1985, embora sem fazer uma referência clara à abrangência da clientela da educação básica, dá a esse nível educacional um tratamento diferenciado, em termos de concepção, daquele adotado pelo Ministério a partir de 1980 e bastante contestado, tanto no âmbito governamental quanto pela sociedade em geral.

A interpretação da educação básica como sendo a fundamental, obrigatória, imprescindível, foi assumida explicitamente pelo MEC nos primeiro e segundo Planos Setoriais de Educação, referentes, respectivamente, aos períodos 1972-74 e 1975-79, o que significava, nos termos da legislação, que ela se limitava ao ensino de 1º grau e abrangia, portanto, a clientela de 7 a 14 anos. Foi a partir de 1980 que o MEC introduziu uma nova concepção de

educação básica, alargando a abrangência da expressão e ampliando sua clientela, com a incorporação além do ensino fundamental (1º grau), da educação pré-escolar, do ensino de 2º grau e da educação supletiva equivalente ao 1º e 2º graus. Dessa forma, o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos 1980/85 identificava a educação básica como

"direito fundamental e que, por isso mesmo, não pode estar à mercê do poder aquisitivo da família, sendo dever do Estado oferecê-la a todos, em igualdade de condições e com padrão qualitativo defensável"(41)

e a Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus - SEPS - do MEC fazia as seguintes considerações sobre o assunto:

"a área de educação básica compreende o espaço educativo formal e não-formal, centrado no 1º grau e em torno dele, incluindo o pré-escolar e, em estágios mais avançados do desenvolvimento, a terminalidade do 2º grau, como forma de garantir aos membros da sociedade a auto-realização como pessoas, a qualificação como agentes econômicos e a preparação para o exercício de suas responsabilidades sócio-políticas".(42)

Este novo conceito e a abrangência que se imprimiu à educação básica a partir de então ampliou significativamente a faixa do compromisso governamental, sem que, contudo, fossem destinadas novas fontes de financiamento ou mesmo ampliados os recursos para a educação básica.

O que se questionava, sobretudo, era a pertinência da ampliação do conceito e da clientela a ser atendida pela educação básica, ou seja, o compromisso obrigatório do governo, pois as Unidades da Federação ainda não estavam conseguindo absorver a demanda do 1º grau, enfrentando, muitas delas, dificuldades para oferecer educação até mesmo para as séries iniciais desse nível de ensino. Embora fosse o desejo que a educação fundamental não se limitasse apenas à educação formal das crianças de 7 a 14 anos, em face da realidade brasileira recomendava-se repensar abrangência da educação básica de forma a tornar mais real a intenção do governo em termos de oferta de oportunidades educacionais e a não agravar o perfil de carências já detectadas na área da educação. A abrangência que se propunha implicaria em tornar inatingível, inconquistável, por falta de capacidade e condições do poder público, o que era indispensável, imprescindível, fundamental, básico.

Com o advento da Nova República, a partir de 1985, embora não fosse assim justificado e não se colocasse tão explicitamente a abrangência da educação básica, nota-se a prioridade ao ensino de 1º grau, sem contudo, dar menor importância a educação pré-escolar e ao ensino supletivo, cujas ações seriam integradas ao ensino de 1º grau. Esta intenção pôde ser sentida até mesmo no nível da organização administrativa do MEC quando, em 1986, por ocasião da

reforma administrativa do Ministério, a SEPS sofreu uma reestruturação, passando as atribuições específicas do pré-escolar e do 1º grau - quer na modalidade regular, quer na supletiva - a comporem uma Secretaria própria - a Secretaria de Ensino Básico - SEB -, que teria, também, a responsabilidade de desenvolver ações articuladas com a Fundação Educar (que substituiria o MOBRAL) no processo de alfabetização de adultos e assistência técnica às Unidades da Federação.

Assim, parece-nos que o governo da Nova República buscou uma certa cautela ao não definir explicitamente a abrangência da clientela de educação básica em seu programa específico, o Programa Educação para Todos, preferindo dar apenas indicações ou estabelecer preferências de atendimento, conforme já apontamos no início desta seção.

1.2.1.1 - Quadro de Carências

O Programa Educação para Todos, concebido para sanar as carências educacionais relativas à educação básica, apontava algumas causas dos problemas a ela afetos, no âmbito da própria educação, e outros fora dele. Como causas exógenas à educação apontava: o centralismo administrativo, as desigualdades regionais, os baixos níveis de renda, além das carências alimentares e de saúde de grande parte da população. Estas últimas levam a privilegiar a escola como o lugar para o atendimento das mesmas carências por duas razões básicas : aí estão concentradas a clientela potencial dos programas de saúde e alimentação escolar, e a estrutura existente é suficientemente organizada, facilitando a administração desses programas em seu nível final.

A essas causas somam-se outras mais específicas do setor educacional como: a falta de uma consciência nacional quanto à importância da educação; a baixa produtividade do ensino (altas taxas de analfabetismo, evasão e repetência); o aviltamento da carreira do magistério (deficiências na formação e baixos padrões de remuneração dos professores); a inexistência de um adequado fluxo de recursos financeiros e a insuficiência e a má distribuição de vagas nas escolas.

Este quadro de carências foi reafirmado, com maior nível de detalhe, pelo IPEA(43) que assim apresentou as carências afetas à educação básica:

o número de crianças de 7 a 14 anos fora da escola é de, aproximadamente, 4,4 milhões (44). Mais da metade desse déficit (52%) se concentra no Nordeste. Sob a ótica estatal, mais da metade desse déficit (53%) se concentra em seis estados : Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, São Paulo e Paraná. A maioria dessa clientela já esteve matriculada e abandonou a escola, apresentando, atualmente, reduzida perspectiva de retorno ao ensino regular. Outros se encontram dispersos em regiões pouco populosas, principalmente na região Norte, ou se encontram em regiões rurais pouco desenvolvidas, especialmente no Nordeste, e, em maior número, nas periferias dos grandes centros metropolitanos. Considerável número está envolvido em um intenso fluxo migratório : do rural para o urbano, tanto no Nordeste como em outras regiões; do rural da região Sul para as áreas de fronteira agrícola das regiões Norte e Centro-Oeste, e do rural do Nordeste para as regiões Sul e Sudeste;

a permanência diária dos alunos na escola é insuficiente. Em 1984, 50% dos alunos (10,9 milhões) frequentavam escolas de três ou quatro turnos, com duração

entre 2,5 a 3 e 2 a 2,5 horas diárias respectivamente. Do total destes alunos, 52% estão na região Sudeste, sendo 32% somente em São Paulo, onde cerca de 80% dos alunos frequentam escolas com mais de dois turnos. Esses 10,9 milhões de alunos ocupam uma capacidade\escolar equivalente a 8,7 milhões de vagas, configurando um déficit "embutido" na rede de mais de 2,2 milhões de vagas;

. a repetência é elevada, determinando uma permanência na escola que varia, em média, de 1,2 (nas cidades do Sul) a 2,6 (no Nordeste rural) anos para cada série completada. A média nacional é de seis anos de escolaridade para completar as quatro primeiras séries. Este é o principal fator de defasagem idade/série, levando a que aproximadamente 19% da matrícula seja de alunos fora da faixa etária dos 7 aos 14 anos, ocupando 4,8 milhões de vagas;

. a qualidade do ensino ministrado é baixa, conseqüência, no mais das vezes, das precárias condições dos prédios escolares, da insuficiência de material escolar e livros para professores e alunos e da deficiência na formação e baixa remuneração de número significativo de professores; e

. a escolaridade média do brasileiro é de 4,5 anos, variando de 1,6 no Nordeste rural para 5,6, no Sudeste urbano.

Jaguaribe (45), analisando dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios de 1985 - PNAD do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, estabelece comparações entre crianças na faixa de escolarização obrigatória, pobres e não pobres, mostrando as desigualdades em níveis significativos entre elas:

"A segregação espacial e a necessidade do trabalho precoce expõem a criança pobre a uma escolarização menos intensa, mais instável e de pior qualidade do que aquela oferecida à população mais favorecida. O resultado deste processo é a acumulação de desvantagens, redundando numa realização escolar da criança pobre muito abaixo do aceitável, mesmo se levando em consideração as notórias deficiências do ensino público ou particular em nosso país."

O Quadro 1 e as Figuras 1 e 2 a seguir, citados por Jaguaribe, comparando a população miserável de 6 a 14 anos de idade com o seu equivalente da população total - da qual ela representa 27,5% - revelam que :

a taxa de absenteísmo (proporção de crianças fora da escola) é sempre muito maior entre crianças oriundas de famílias miseráveis, e aproximadamente o dobro daquela observada para a população total em quase todas as idades;

. ao fim da faixa etária da escolaridade obrigatória (14 anos de idade), enquanto para a população como um todo 29% das crianças já se encontram fora (ou nunca estiveram dentro) da escola, entre as crianças carentes, este valor chega a atingir 40%;

. além de apresentarem taxas muito mais elevadas de absenteísmo, as crianças pobres que permanecem no sistema escolar sofrem ainda retardos na progressão escolar, que crescem rapidamente em função da idade;

. já aos 8 anos de idade, a criança de família miserável apresenta um retardo médio (número médio de anos em atraso considerando-se a norma de entrada aos 7 anos na 1ª série do 1º grau e de saída da faixa obrigatória de escolarização com 14 anos na 8ª série do mesmo grau) de aproximadamente - 0,8 ano, muito acima daquilo considerado na população total (-0,3 ano); e

. ao fim do período de escolarização obrigatória, a criança de família miserável já acumulou um retardo de -4,0 anos, valor facilmente conducente ao desestímulo e à evasão escolar.

Q U A D R O 1

POPULAÇÃO TOTAL

Idade	Absentismo	Pessoas atualmente cursando a série (%)										Retardo
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
6	86,1	14,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+ 1,8
7	26,0	67,0	6,6	-	-	-	-	-	-	-	-	+ 0,1
8	16,4	45,6	33,0	5,0	-	-	-	-	-	-	-	- 0,3
9	12,9	28,1	29,6	25,2	4,2	-	-	-	-	-	-	- 0,9
10	12,2	18,9	21,9	22,7	21,1	3,2	-	-	-	-	-	- 1,4
11	12,6	13,6	16,0	18,9	19,6	16,7	2,6	-	-	-	-	- 1,8
12	17,3	8,9	11,4	14,6	16,3	16,5	12,6	2,4	-	-	-	- 2,2
13	22,1	5,9	7,6	10,4	13,2	15,0	12,7	11,4	1,7	-	-	- 2,5
14	29,4	5,3	4,8	6,5	9,0	11,5	11,0	10,6	10,1	6,8	-	- 2,8

Absenteísmo e Retardo Escolar - População de 6 a 14 anos - Brasil 1985

POPULAÇÃO NA FAIXA DE MISÉRIA

Idade	Absentismo	Pessoas atualmente cursando a série (%)										Retardo
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
6	87,6	12,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+ 1,0
7	42,3	55,0	2,7	-	-	-	-	-	-	-	-	+ 1,0
8	30,1	55,3	13,2	1,4	-	-	-	-	-	-	-	- 0,8
9	25,5	44,8	21,5	7,3	0,9	-	-	-	-	-	-	- 1,5
10	23,6	55,0	22,3	12,9	5,9	0,3	-	-	-	-	-	- 2,1
11	22,2	27,5	19,4	16,8	10,2	3,4	0,5	-	-	-	-	- 2,7
12	27,3	18,2	17,6	15,9	12,4	6,3	2,0	0,3	-	-	-	- 3,3
13	32,1	14,2	12,4	14,4	13,0	8,2	3,7	1,8	0,2	-	-	- 3,9
14	40,4	10,1	7,0	10,8	10,7	7,1	4,4	4,1	1,6	3,8	-	- 4,0

Fonte : JAGUARIBE, Hélio. Brasil, Reforma ou Caos.
pp. 88-89

FIGURA 1

BRASIL - 1985
CRIANÇAS DE 6 A 14 ANOS

Absenteísmo Escolar
(% fora da escola)

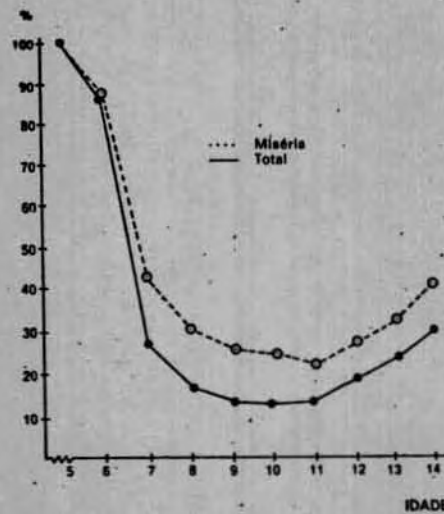
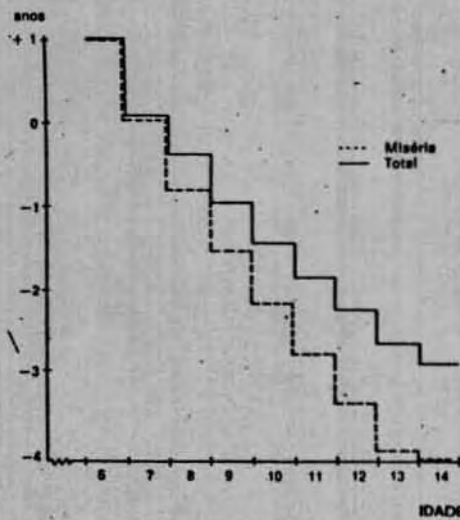


FIGURA 2

BRASIL - 1985
CRIANÇAS DE 6 A 14 ANOS

Retardo médio em anos de escolaridade



Este quadro de carências educacionais referente à educação básica é agravado por outras carências não afetas diretamente ao setor educacional, anteriormente referidas, mas que nele interferem e que, no momento, é importante destacar.

Carências Demográficas : A PNAD - 1985 do IBGE revela uma população residente de 131.411.396 habitantes, distribuídos de maneira desigual pelo território nacional. Quase a metade da população (44,88%) se encontra na região Sudeste, com 11% do território do País, enquanto a região Norte, com 42% da área total, concentra apenas 2,97% da população. O Nordeste, com 18% da superfície do País, tem cerca de um terço (29,60%) da população. O Centro-Oeste, com 22% da área, abriga 6,89% dos habitantes e o Sul, com 7% do território nacional, tem 15,66% da população.

Com uma taxa anual de crescimento demográfico de 2,5%, essa população se concentra, sobretudo, nas cidades (72,65%) contra 27,35% no meio rural. É também no meio urbano que ocorre a maior taxa média geométrica de incremento anual da população residente. O IBGE registra taxas de 4,4% para a zona urbana e 0,62% para a rural na década 1970/1980.

O perfil dessa população é essencialmente jovem. Mais da metade dela (57,54%) tinha, em 1985, menos de 20 anos, enquanto os idosos, maiores de 60 anos, representavam apenas 6,76% do total.

Carências de Emprego e Renda: Não obstante a "jovialidade" que caracteriza a população brasileira e a evidente desigualdade na sua distribuição espacial, o maior agravante do perfil demográfico do Brasil é a profunda desigualdade econômico-social que estratifica cruelmente a população, criando uma distância fenomenal entre os mais baixos e os mais altos estratos populacionais. A população economicamente ativa (PEA) registrada na PNAD de 1985 era de 55.098.494, representando 56,08% da população com 10 anos ou mais. Desta população ativa, os homens representavam o dobro (66,47%) das mulheres (33,53%).

A população economicamente ocupada (PEO) era de 53.236.936 pessoas, representando 96,62% da PEA, sendo 66,61% de homens e 33,39% de mulheres. Dessa população ocupada, 71,26% estavam em atividades urbanas e 28,74% em serviços rurais.

Das pessoas economicamente ativas, 5.129.949 (9,31% da PEA) não tinham rendimentos, 29.166.216 (52,93% da PEA) ganhavam até 2 pisos salariais, 5.606.306 (10,18% da PEA), de 2 a 3 pisos salariais, 6.039.219 (10,96% da PEA), de 3 a

5 pisos salariais, 4.409.737 (8,00% da PEA), de 5 a 10 pisos salariais e apenas 2.677.074 (4,86 da PEA), ganhavam mais de 10 pisos salariais.

Estes dados evidenciam que, em 1985, 72,42% da população economicamente ativa e seus dependentes encontravam-se em situação de pobreza (até três pisos salariais). Destes, 62,24% estavam em miséria absoluta (até dois pisos salariais) e o restante, 10,18%, estavam em estrita pobreza.

Esta desigualdade na distribuição de renda é também abordada por Jaguaribe(46) e em termos dramáticos:

"os 50% mais pobres do país percebem apenas (1983) 13,6% da renda total. Os 10% mais ricos têm acesso a 46,2% dessa renda e que os 5% mais ricos detêm 33%. Essa fortíssima concentração da renda no topo da pirâmide social, acompanhada pelo imenso achatamento dos salários baixos, faz do Brasil o país de mais alta taxa de desigualdade econômica do mundo. Conforme os dados comparativos do Banco Mundial (1985), o Brasil encabeça a lista dos cinco países de mais alta taxa de concentração de renda. Para os 50,6% (1972) da renda do Brasil, detidos pelos 10% mais ricos, o Nepal ostenta 46,5% (1976), Quênia 45,8% (1976), Panamá 44,2% e Peru 42,9% (1972). Opostamente, os países de mais unânime distribuição de renda, como a Suécia e a Finlândia, apresentam, para seus 10% mais altos, taxas de 21,2%. Enquanto, conforme os mesmos dados, os 20% mais pobres do Brasil têm 2% da renda, na Suécia e na Finlândia, os 20% mais pobres têm, respectivamente, 7,2% e 6,8%."

Carências Familiares: O quadro que a PNAD - 85 da FIBGE apresenta sobre a qualidade de vida da família é também catastrófico. Dos 32.096.426 chefes de famílias

residentes em domicílios particulares, 8.362.843 não tinham instrução (sem instrução e menos de um ano de estudo), 6.134.552 estavam na condição de não economicamente ativos, 1.058.514 sequer tinham rendimento, 15.489.377 recebiam menos de dois pisos salariais, e 8.890.433 recebiam de dois a cinco pisos salariais. A média de distribuição de renda familiar per capita era de apenas 0,8 salário mínimo.

A gravidade da pobreza no Brasil de 1985 era mais acentuada no meio rural, onde a proporção de pobres era muito mais elevada (o dobro) do que nas áreas urbanas e metropolitanas, estando o problema da pobreza associado, acima de tudo, às condições de vida no campo. Esse problema tinha (e tem), também, um forte componente regional. A proporção de pobres variava de um mínimo de 48% na região Sul a um máximo de 84,4% no Nordeste, atingindo não só a zona rural, mas também as áreas urbanas não metropolitanas.

Ainda sobre as condições de vida, as estatísticas de 1985 registravam (47):

"No Brasil como um todo, nada menos de 79% das famílias em pobreza extrema não possuem geladeira, expondo-as ao eventual consumo de alimentos deteriorados; mais de 85% destas famílias moram em domicílios sem escoadouro adequado, expondo-as a precárias condições de higiene pessoal; cerca de 71% das famílias na miséria moram em domicílios sem água encanada, e 65% destas famílias não possuem filtro em casa, expondo-as ao consumo de água por vezes contaminada."

Outras Carências Sociais: O quadro 2, mostra o Brasil como o segundo mais populoso entre os vinte e quatro países de renda média. Quanto à renda per capita é o décimo segundo de pior renda, isto é, na média dos países enfocados. No que tange aos indicadores sociais o Brasil aparece em décimo segundo lugar na esperança de vida ao nascer (64 anos). Para a taxa de mortalidade infantil, o Brasil está entre os onze países com pior taxa. Para o consumo diário de calorias per capita (porcentagem das necessidades), situa-se entre os sete países com pior consumo (pior que o Brasil estão somente a Nigéria, o Peru e a Venezuela, ficando quase no mesmo nível as Filipinas, o Marrocos, a Tailândia e o Chile). Para a taxa de alfabetização entre os adultos, está na media do quadro; para o número de habitantes por médico, situa-se no oitavo lugar entre os vinte que apresentam estas informações e, para o número de habitantes por profissional de enfermagem, posiciona-se no quinto lugar entre os dez países que dispõem destas informações.

Outros Indicadores Sociais Básicos :

Q U A D R O 2

Indicadores Sociais Básicos para Alguns Países de Renda Média (1984) †

	† Popu- lação (mil- hões ††	† P. M. B. per capita (US\$)	† Taxa de esperan- ça de vida (anos)	† Taxa de mortal- idade infantil (‰)	† Taxa de mortal- idade infantil (‰)	† Taxa de consumo de caloria per capita (%)	† Taxa de alfabe- tização (%)	† Número de habitan- tes por profissio- nal de en- fermagem †††
Indonésia	158,9	540	55	97	12	110	62	11.320
Filipinas	53,3	600	63	49	4	104	75	2.150
Marrocos	21,4	670	59	91	10	105	28	17.230
Egito	45,9	720	60	94	11	126	28	800
Nigéria	96,5	730	50	110	21	86	34	10.540
Tailândia	50,0	860	64	44	3	105	86	6.700
Peru	18,2	1.000	59	95	11	85	80	1.390
Turquia	48,4	1.160	64	86	9	123	60	1.500
Colômbia	28,4	1.390	65	48	3	110	62	-
Síria	10,1	1.620	63	55	4	127	58	2.160
Chile	11,8	1.700	70	22	1	105	-	950
Brasil	132,6	1.720	64	68	6	106	76	1.200
Portugal	10,2	1.970	74	19	1	124	78	450
Malásia	15,3	1.980	69	28	2	111	60	3.920
México	76,8	2.040	66	51	3	126	83	1.140
Rep. da Coreia	40,1	2.110	68	28	2	118	93	1.140
Iugoslávia	23,0	2.120	69	28	2	141	85	670
Argentina	30,1	2.230	70	34	1	119	93	-
África do Sul	31,6	2.340	54	79	7	118	-	-
Argélia	21,2	2.410	60	82	8	115	35	-
Venezuela	16,8	3.410	69	38	2	99	82	930
Grécia	9,9	3.770	75	16	1	144	-	390
Irã	43,8	-	61	112	17	118	50	2.630
Iraque	15,1	-	60	74	7	118	-	1.790

Fonte : Banco Mundial (Hélio Jaguaribe - Brasil, Reforma ou Caos - p. 110-111).

† Países com população superior a dez milhões, exceto Grécia

†† Dados de meio de ano.

††† Dados referentes a 1980.

†††† Dados referentes a 1981.

No quadro 3, são demonstrados indicadores de alguns países comparado com o parâmetro ideal (correspondente à média dos países industriais). O Brasil se posiciona em situação inferior aos vários outros países, embora com taxas razoáveis. Por outro lado, é grave a situação no que se refere à mortalidade infantil, agravada, entre outros fatores, pela situação de pobreza das famílias, anteriormente abordada.

Q U A D R O 3
PARADIGMAS INTERNACIONAIS (1984)

	Brasileiro	Ideal	Argentino	Espanhol	Grego	Iugoslavo	Português
- Esperança de vida ao nascer (anos)	64	76	70	77	75	69	74
- Taxa de mortalidade infantil :							
menores de 1 ano (por 1.000)	68	9	34	10	16	28	19
de 1 a 4 anos (por 1.000)	6	-	1	-	1	2	1
- Consumo diário de calorias per capita, como percentagem das necessidades (1983)	106	130	119	132	144	141	124
- Taxa de analfabetismo entre adultos (1980)	76	99	93	-	-	-	-

O quadro 4 compara a situação do Brasil, por região, ao parâmetro ideal, considerando-se alguns indicadores sociais básicos levantados pela PNAD - 85. Como se pode observar, as diferenças regionais são evidentes.

Q U A D R O 4

BRASIL E GRANDES REGIÕES, INDICADORES SOCIAIS (1985)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Ideal
- Esperança de vida (anos) (1984)	64,0	64,1	51,5	63,6	67,0	64,7	76
- Mortalidade infantil, menores de 1 ano nascidos vivos por 1.000 (1984)	68,0	72,2	121,4	74,5	61,8	70,3	9
- Ligações de água na rede (%)	68,0	80,7	44,4	83,3	63,6	57,4	-
- Ligações de esgoto, rede e fossa séptica (%)	47,9	36,7	16,1	68,8	50,3	23,8	-
- Taxa de alfabetização 15 anos e mais (%)	79,3	87,3	60,3	86,9	86,6	80,9	99

Fonte : FIBGE - PNAD - 1985

2.1.1.2 - Diretrizes do Governo Federal - Programa de Ação Imediata do Educação para Todos - Caminho para a Mudança

A educação para todos, meta consignada no "Compromisso com a Nação", consubstanciou-se em um programa educacional prioritário do Governo da Nova República denominado "Educação para Todos - Caminho para a Mudança".

Este programa, conforme anteriormente referido, parte integrante da política educacional do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, para o quadriênio 86/89, foi lançado em maio de 1985 pelo Presidente Sarney, com ampla publicidade, como sendo a mais importante meta que o Ministério da Educação se propunha alcançar. Voltado para a universalização da educação básica, enfocava a qualidade do ensino e a mobilização e participação da sociedade na tarefa educacional, apontadas no documento oficial - Educação para Todos - Caminho para a Mudança - como pontos cruciais para o saneamento dos males que assolavam a educação básica nacional.

Para tanto, o Programa contemplava os seguintes objetivos específicos :

. estimular a consciência nacional quanto à importância político-social da educação;

. melhorar a produtividade da educação básica, através da reestruturação da primeira série do 1º grau, com a revisão dos critérios de avaliação e promoção, da elevação da jornada escolar para um mínimo de quatro horas diárias, do aperfeiçoamento do currículo e da garantia da merenda escolar, do livro e do material didático gratuito;

. valorizar o magistério, especialmente no tocante à garantia de um piso salarial condigno para os professores em efetivo exercício em sala de aula, ao estabelecimento de normas de recrutamento e seleção democráticas e de planos de carreira, ao desenvolvimento de amplos programas de formação e aperfeiçoamento do magistério;

. regularizar e expandir o fluxo de recursos para financiamento da educação básica, com o reordenamento do uso de recursos institucionais e legais em vigor (a Emenda Calmon); e

. ampliar as oportunidades de acesso e retorno à escola de 1º grau, mediante a expansão e recuperação da rede física, o provimento de mobiliário, equipamento e material escolar, a utilização de espaços e tecnologias não convencionais.

Reconhecia, o MEC, que a execução do Programa requeria novos padrões de desempenho entre o Ministério, os Estados e os Municípios, a repartição de compromissos e responsabilidades entre o governo e a sociedade e a descentralização administrativa. Assim, o mecanismo fundamental para a operacionalização do Programa seria a constituição de Comissões Municipais, integradas por representantes de segmentos da sociedade mais diretamente comprometidos com a questão educacional.

Reconhecidas essas necessidades e em face da complexidade e magnitude dos problemas da educação básica, o MEC propôs um Programa de Ação Imediata, caracterizado como um "núcleo embrionário" do Programa Educação para Todos, em que deu prioridade às seguintes ações:

- . valorização do magistério de educação básica, com a capacitação e aperfeiçoamento dos docentes e a implantação de Planos de Carreira do Magistério;

- . ampliação das oportunidades de acesso e retorno à escola de 1º grau, especialmente mediante a expansão, reordenamento e recuperação da rede física e a normalização do fluxo escolar; e

assistência ao aluno carente, pelo fornecimento
do livro, do material e da merenda escolar.

Estas ações deveriam ter início de imediato, ainda em 1985. Posteriormente, far-se-ia uma expansão e integração maiores com outros programas do governo, como por exemplo, a Fundação Educar (que substituiria o MOBRAF) integraria ações com a Secretaria de 19 e 20 Graus com o objetivo de combater o analfabetismo e dar assistência aos estados e municípios na área educacional, bem como promover a progressiva descentralização da educação. Dessa forma, o ensino supletivo adquiriria um significado especial, pois, em face do alto índice de analfabetismo existente no país e a alta taxa de evasão escolar no sistema educacional, significativa parcela da população ficava à margem do sistema produtivo por não possuir os conhecimentos básicos necessários à sua inserção social.

A prioridade atribuída às ações acima referidas no Programa de Ação Imediata parece-nos indicar a preocupação do governo com as questões substantivas da educação básica expressas nos objetivos específicos do Programa Educação para Todos (citados à página 82). Parece-nos, no entanto, arriscado não se ter considerado para a Ação Imediata a questão da regularização do fluxo de

recursos financeiros, de natureza essencialmente instrumental. Como esta questão foi contornada na implementação das questões substantivas priorizadas? E quanto à questão do estímulo à consciência nacional sobre a importância político-social da educação? Como esta questão, de natureza política, foi abordada? Ou seria esta questão um fato já constatado nos movimentos sociais pelo acesso à educação, nas últimas décadas?

A análise que faremos a seguir tentará dar resposta a essas indagações, mostrando algumas evidências da presença, nos processos de formulação e implementação da política de educação básica, em maior ou menor intensidade, dos elementos que compõem o Modelo de Análise por nós adotado - processos naturais: divisão social do trabalho, crescimento populacional e urbanização; complexificação social: diferenciação e organização; estrutura da escassez e, percepção e comportamento das elites.

2. Educação Básica - Uma Questão de Complexificação

Social ?

Ao final de 1984, quando se delineava uma nova fase política para o País com a eleição de um Presidente da República civil, a perspectiva de instituir-se uma nova Constituição e desencadear-se o processo de reinstitucionalização democrática, a educação brasileira encontrava-se sob a orientação de um Plano em final de vigência - III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980-1985 - III PSEC 80.85 - e de uma legislação que não havia se mostrado eficaz para muitos males que afetavam a educação. Esta legislação consubstanciava-se em três Leis de Diretrizes e Bases que concomitantemente e anacronicamente tinham vigência: a Lei 4.024 de 1961, da qual só restavam intactos os Títulos que tratavam dos Fins da Educação, do Direito à Educação, da Liberdade do Ensino, da Administração do Ensino, dos Sistemas de Ensino, e um ou outro artigo, ao longo do texto; a Lei 5.044 de 1968 sobre a (com organização e o funcionamento do ensino superior; e a Lei nº 5.692 de 1971 (com seu complemento na Lei nº 7.044/82), que tratava do ensino de 1º e 2º graus.

Não obstante o III PSEC 80-85 tenha mudado substancialmente o ângulo de prioridades dos dois Planos anteriores (ensino técnico e ensino superior), enfatizando

o ensino básico (pré-escolar, 1º e 2º graus), a questão da educação básica apresentava ainda graves problemas não solucionados pela implementação das propostas desse Plano. Por outro lado, a legislação em vigor que orientava o ensino de 1º grau - Lei nº 4.024 de 1961 e Lei nº 5.692 de 1971 -, embora possuísse raízes numa polêmica desencadeada nos anos 30 e 40 que se arrastava até àquela época, estava defasada no tempo e, portanto, não era adequada à realidade atual.

As intenções expressas no processo de campanha eleitoral e no período imediatamente posterior às eleições indicavam que o advento da Nova República demandava não somente um novo Plano definidor das bases do governo que se institua, mas também, uma nova Carta Constitucional para reger a Nação.

Esta perspectiva se refletia na política educacional, já se prevendo a formulação de diretrizes governamentais específicas para a educação, desde aquelas contidas nos planos e na legislação nacionais até as elaboradas especialmente para o setor educacional, principalmente através de uma nova Lei de Diretrizes e Bases. Os cenários econômico-político-social e educacional anteriormente descritos na segunda parte desta dissertação

confirmam esta perspectiva.

Contudo, nos dois primeiros anos - 1985 e 1986 - da Nova República, não obstante a política de educação básica tenha sido expressa no IPND-NR e em Programas específicos para esta área, continuava a orientar a educação nacional e, por conseguinte, a educação básica, aquela legislação anacrônica antes referida.

Dessa forma, a análise do quando e porquê mudaram as decisões políticas afetas à educação básica expressas em seus instrumentos - Planejamento e Legislação - impescinde de uma discussão de como tais decisões foram influenciadas e influenciaram as questões sociais, políticas e econômicas no período da elaboração e implementação desses instrumentos, exigindo um retorno à história na tentativa de relacionar alguns antecedentes conjunturais às causas das mudanças das decisões políticas relativas à educação básica em pauta em 1985 e 1986. Buscaremos, assim, encontrar respostas para perguntas tais como: quais as causas das mudanças de decisões políticas no planejamento e na legislação da educação básica? Quando essas decisões mudaram? Que relação têm com o momento em que a Nova República se institucionalizou? Seria a política de educação básica uma questão de complexificação social? Como e em que momento este e os demais componente do Esquema de Análise por nós adotado nesta dissertação tiveram influência nas decisões políticas relativas à educação

básica? Como foram conduzidas, em 1985 e 1986, as propostas governamentais de educação básica da Nova República no sentido de promover mudanças no perfil de carências que esse governo se propunha a alterar? Que mudanças essas decisões políticas provocaram?

2.1 - Antecedentes Históricos - Pós 1964

O intenso controle que o regime político instaurado em 1964 passou a exercer a partir de então sobre as organizações sociais, sobretudo os partidos políticos, as associações civis e os sindicatos, eliminou radicalmente a participação dessas organizações no processo de decisão de políticas governamentais, reduzindo, conseqüentemente, a influência da variável complexificação social nas decisões políticas. Inversamente, tais decisões condicionaram uma severa regulação de demandas e pressões sobre a percepção e o comportamento das elites decisórias que as organizações representantes dos diversos estamentos, grupos e classes sociais poderiam desencadear.

A política educacional passou a ser, num primeiro momento, instrumento de controle social e político, com o objetivo de "restabelecer a ordem e a tranquilidade entre estudantes, operários e militares"(48) e esteve, ainda, mais acentuadamente, num segundo momento, a serviço dos interesses da economia, para o que mereceu uma reformulação.

Estes dois momentos distintos que marcaram a evolução do sistema educacional a partir de 1964, estiveram ligados à evolução do modelo de desenvolvimento. O primeiro, iniciado em 64, correspondente à política de "recuperação econômica", com a captação de recursos e a

recuperação do nível de investimento público pelo Governo, caracterizou-se pela contenção e repressão, e; no plano educacional, pelo agravamento da crise neste setor face à aceleração do ritmo do crescimento da demanda social por educação, sobretudo o ensino superior. Para "solucionar" a crise educacional que tornou-se insustentável com o problema dos "excedentes" universitários, o governo buscou conter o movimento estudantil, proibindo a atuação da União Nacional dos Estudantes - UNE. Buscou, também, nos Acordos MEC - USAID, através da Agency for International Development - AID, a assistência técnica e a cooperação financeira para a reorganização do sistema educacional brasileiro.

Num segundo momento, iniciado em 67/68, correspondente à fase de retomada da expansão econômica com acentuado desenvolvimento industrial, se buscou, por influência da assistência técnica dada pela USAID, a adequação do sistema educacional ao modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo regime. Nesse sentido, concedeu-se prioridade à educação, concretizando-se uma política educacional consubstanciada na reforma geral do ensino, através da Lei 5.540 de 28/11/68, que fixou normas para a organização e funcionamento do ensino superior e a Lei nº 5.692 de 11/08/71, que reformou o ensino de 1º e 2º graus, e da integração do planejamento educacional ao Plano Nacional de

Desenvolvimento.

Neste contexto de intenso desenvolvimento industrial, a taxa de crescimento da população passou a ter peso mais significativo na determinação das políticas governamentais em face do incremento constante do movimento populacional e migratório, que concentrava nos centros urbanos, cada vez mais, uma força de trabalho marginal. Isso demandou um esforço para sua absorção no mercado de trabalho, sobretudo na indústria, e, por conseguinte, provocou uma elevada taxa de acumulação da economia.

As Tabulações Avançadas do Recenseamento Geral de 1980 publicadas no Anuário Estatístico do IBGE desse ano mostravam uma grande diferenciação entre as taxas médias de crescimento anual das populações urbana e rural nas últimas quatro décadas: em 1940-50, 3,91 e 1,60; em 1950-60, 5,15 e 1,55; em 1960-70, 5,22 e 0,57; em 1970-80, 4,44 e 0,62. Mostravam, ainda, que às crescentes taxas de urbanização ocorridas após 1950 - 36,2 em 1950; 44,9 em 1960; 55,59 em 1970 e 62,1 em 1976 - correspondeu um crescente percentual da população economicamente ativa empregada na indústria - 14% em 1950; 12,9% em 1960, 17,9% em 1970 e 24,9% em 1976.

Dessa forma, a variável processos naturais - crescimento populacional, urbanização e diferenciação social do trabalho - juntamente com as variáveis mudanças

na composição da elite, estrutura da escassez e conhecimento especializado (ideologia econômica e social) ganharam peso ponderável na configuração do quadro de políticas governamentais, entre as quais a política educacional, especialmente do período 1964-1974.

A opção da nova elite governamental por um modelo de desenvolvimento com ampla cooperação do capital externo e das empresas estrangeiras, sobretudo o acervo de conhecimentos tecnológicos e a experiência gerencial, significou o rompimento com a ideologia populista e a preferência por uma expansão de consumo que privilegiava, externamente, uma faixa de consumidores de alto poder aquisitivo para absorver completamente a produção das indústrias nacionais e multinacionais aqui instaladas.

A reorganização administrativa, tecnológica e financeira da economia implicou, por sua vez, a reordenação das formas de controle social e político em face dos impasses criados pela necessidade de garantir, ao mesmo tempo, o poder de compra da classe consumidora (classe média sofisticada, formada por uma fração de intelectuais e por tecnocratas, emergente nos centros urbanos desenvolvidos pela industrialização e expansão do capital financeiro, que se beneficiava do modelo econômico em detrimento das massas trabalhadoras) e o congelamento do salário dos trabalhadores (quase que totalmente

marginalizados do acesso aos bens de consumo, e compostos por um proletariado urbano especializado e por um proletariado rural).

O descompasso entre a produção e o consumo que a modernização das relações de produção capitalista gerou no campo e nas cidades deflagrou processos conflitivos. Para manter a paz social e garantir a segurança nacional, o governo utilizou-se de estratégias de controle como o apoio policial e a vinculação dos sindicatos ao Estado, enquanto incrementava a propaganda política e as promoções governamentais que visavam amenizar o impacto de sua política repressiva sobre a população.

Assim, numa economia totalmente internacionalizada e dirigida pelo capital financeiro, a concentração de capitais se fazia às custas de um violento arrocho salarial. Este, ao lado da ação insuficiente nas áreas básicas de bem-estar social - saúde, educação, saneamento, habitação, nutrição - contribuiu para o agravamento do perfil das desigualdades sociais básicas geradas pelo processo cumulativo, gerando demandas compensatórias, especialmente da população que se radicava na periferia dos centros urbanos de áreas industrializadas e nas zonas rurais.

Em 1972, com o agravamento da crise mundial do capitalismo, o modelo começou a perder sua base de sustentação econômica, o capital externo - face à retração dos investimentos externos no Brasil - e de sustentação social, a classe consumidora, que foi também atingida pelo arrocho salarial. Iniciou-se a falência do modelo econômico e a decadência do regime político. Os movimentos associativos e de organização social adquiriram novos rumos, sobretudo as forças políticas de oposição ao regime, consolidando-se o Movimento Democrático Brasileiro - MDB - com a conquista da maioria nas eleições parlamentares de 1974, reforçada nas eleições de 1978. Reavivaram os movimentos sociais, populares e sindicais em busca de espaço político, ganhando, gradativamente, peso significativo nas decisões políticas a variável complexificação social.

Esta nova dinâmica das forças sociais e políticas provocou mudanças nos rumos do governo que, apesar de não promover renovação das elites decisórias - o poder continuou nas mãos dos militares - nem a concessão plena dos direitos políticos e sociais, iniciou um processo de redemocratização do País de forma "lenta, gradual e restrita". Esse processo, iniciado no governo Geisel, ganhou maior intensidade no governo Figueiredo, para culminar, em 1985, com a instituição do governo da Nova

República, quando os civis retomaram a condução do País.

Nesse percurso, a concessão de direitos políticos, apesar de restrita, possibilitou a reorganização de forças sociais e políticas progressistas, provocando um grande movimento reivindicatório - o movimento pela imediata recuperação das eleições diretas para Presidente da República -, a partir das eleições de parlamentares e de governadores estaduais em 1982.

O movimento pelas "Diretas Já", ocorrido em 1984, foi desmobilizado pela derrota da Emenda Dante de Oliveira, quando se articulou a Aliança Democrática (coligação política do PMDB e PFL) para a eleição de Tancredo Neves para Presidente e José Sarney para Vice-Presidente da República por um Colégio Eleitoral. A vitória da Aliança Democrática representou, por um lado, a consolidação da conciliação nacional com a contenção da democracia pela moderação, mas, por outro lado, foi, também, uma resposta aos movimentos da sociedade civil iniciados em 1977. Ainda que o processo de instituição da Nova República não representasse uma mudança substantiva de renovação dos quadros decisórios, visto que a elite tinha vínculos políticos e até mesmo ideológicos com o regime anterior, a retomada do processo de organização política e social e grupos representativos dos interesses sociais - partidos políticos, sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais, entre outros - indicava já um alto grau

de complexificação social que as elites teriam que levar em conta, ao lado de outras variáveis de menor peso, mas também importantes, na formulação e implementação das políticas governamentais.

Neste quadro configurado a partir de 1964, a política educacional, como já dissemos, influenciou e recebeu a influência tanto em sua legislação quanto em seu planejamento. Quanto à legislação, o contexto econômico-político estava a exigir a reforma do sistema de ensino, de modo a buscar substitutivos para a Lei 4.024/61 em vigor. Esta Lei, elaborada no percurso de treze longos anos e em meio a uma polêmica em torno da escola pública versus escola particular, entre preocupações populistas e antipopulistas, trazia em si as contradições e ambigüidades desses interesses, que procurou expressar, embora com maior tendência para os interesses antipopulistas. Agravando ainda mais sua incoerência, esta lei passou a vigorar num momento em que já se esboçavam novas tendências de desenvolvimento econômico, revelando, também, o caráter anacrônico que marcou sua vigência.

A análise da implementação desta lei reforça a tese de Freitag, referida na primeira parte desta dissertação, de que as políticas intervencionistas do Estado, por tentarem conciliar conflitos, produzem, simultaneamente, as condições para que novos conflitos possam emergir, podendo

produzir não só resultados estabilizadores, mas, também, opostos aos objetivos pretendidos. Não obstante tenha esta Lei criado um processo de marginalização (pela oferta insuficiente de vagas, pelo rendimento insatisfatório do sistema de ensino, pela discriminação social), sobretudo destinando às classes menos favorecidas escolas particulares de menor qualidade, esta chance de acesso escolar, embora mais onerosa, era mais adequada às possibilidades dessas classes em termos de tempo e exigências. Esse processo criou o que a marginalização tentava impedir: a possibilidade das classes populares competirem com a classe hegemônica às vagas na universidade, mesmo que em condições inferiores de preparo intelectual.

Por outro lado, a expansão desordenada dos cursos profissionalizantes, em face das excessivas demanda e oferta, desviou-os de seus objetivos, tornando-os cursos propedêuticos à universidade. Foram, portanto, esses impasses criados pela lei 4.024 que a reformulação do sistema de ensino proposta pelo governo militar buscou solucionar: a questão da profissionalização e a pressão sobre a universidade.

A Lei 5.540/68, formulada especificamente para orientar o ensino superior, e a Lei 5.692/71, que passou a orientar o ensino de 1º e 2º graus (antes ensino primário e

ginasial e ensino médio, respectivamente), foram elaboradas e tiveram um período inicial de vigência num contexto político altamente repressivo e num contexto econômico altamente recessivo. A época, nossa economia estava voltada para a produção de bens de consumo duráveis para uma minoria consumidora, utilizando-se de tecnologia sofisticada importada do exterior, para o que o modelo estava a exigir a formação de recursos humanos em quantidade restrita, mas com um alto nível de especialização. Estas Leis também não conseguiram alcançar seu intento declarado - a pressão sobre a universidade e a questão da profissionalização -, ao contrário, reforçaram os problemas que tentavam superar, uma vez que buscavam conciliar conflitos entre os interesses de expansão do ensino particular e os do modelo de desenvolvimento, que atribuía à educação a função de preparadora de mão-de-obra qualificada.

Tal situação, que envolvia, de certa forma, os interesses de uma grande camada da população que aspirava à absorção pelo mercado de trabalho, e, portanto, à qualificação quer a nível médio, quer a nível superior, ainda que em níveis de qualificação inferiores, provocou a expansão desordenada tanto dos cursos de nível médio quanto de nível superior e a redução da qualidade desses cursos. Aqui, de novo, sobressaiu a função desestabilizadora da intervenção do Estado na política governamental, porém, com

uma particularidade: sem a participação direta da sociedade civil. Os conflitos latentes abafados por uma política de repressão que colocou em "recesso a cidadania política brasileira", no dizer de Santos, e reforçou a "pobreza política", no dizer de Demo, neste período enfraqueceram sobremaneira a possibilidade de organização que os processos de diferenciação social estavam a exigir, atenuando a interferência da variável complexificação social nas decisões políticas. Ao contrário do processo de elaboração da Lei 4.024/61, em que houve intensa participação da sociedade nos debates, com a mobilização de lideranças estudantis, empresariais, operárias, Igreja e outros setores organizados da sociedade para influenciar na decisão do Congresso, na elaboração das Leis 5.540/68 e 5.692/71 foi restrita a participação de grupos organizados da sociedade civil. No entanto, elas continham, nas contradições que expressavam, os interesses populares que a sua implementação veio a revelar.

No que se refere à educação básica, a Lei 5.692/71, como já registramos, expandiu a abrangência da educação gratuita e obrigatória de 4 para 8 anos, abrigando no 1º grau os antigos ensino primário e ginasial e ampliando o leque de atendimento obrigatório do Estado. A ineficiência já conhecida do sistema de ensino de atender a essa demanda, não só por problemas internos, mas sobretudo por problemas decorrentes da ineficiência de cobertura das

políticas compensatórias, especialmente as de saúde e nutrição, fez com que se criasse, nesta Lei, um mecanismo de suprimento e suplência - o ensino supletivo. Este, aliás, respaldou as intenções já em execução de expansão do ensino particular. Mas foi sobretudo em 1980, no III Plano Setorial de Educação que a questão da universalização da educação básica voltou a ser prioridade educacional, já agravada com seu "esquecimento" ao longo dos últimos anos e com a expansão da abrangência que a Lei 5.692/71 lhe concedeu.

Se a política educacional expressa na legislação configurou o quadro descrito, no que se refere ao planejamento, foi justamente a partir de 1961, com a implantação da LDB - Lei 4.024 - que este instrumento se institucionalizou na área da educação, em função das novas atribuições que esta Lei conferia aos Conselhos Federal e Estaduais de Educação de normatizar, acompanhar e supervisionar os sistemas de ensino. Mais tarde, reforçando a tendência já instituída no Ministério da Educação e em função do dispositivo da Lei 5.692/71 que conferia às Secretarias Estaduais de Educação a responsabilidade de elaborar Planos de Educação, foram criadas nesses órgãos unidades e estruturas de planejamento, orçamento e avaliação vinculadas ao MEC. Isto buscou ajustar o suporte técnico à centralização das decisões na administração federal a partir de 1967 pela concentração, na União, dos

tributos arrecadados.

Consoante o contexto político, o MEC passou a ter forte poder de controle sobre os Estados e estes sobre os Municípios, sendo as decisões tomadas quase que exclusivamente no nível federal. Os órgãos representativos da sociedade não eram chamados a participar dos rumos da educação, os interesses e necessidades educacionais da sociedade eram aqueles percebidos pelas elites decisórias no nível do Ministério da Educação ou do Planejamento. Nem mesmo os co-gestores do sistema educacional no nível dos Estados e dos Municípios chegaram a participar da elaboração dos I e II Planos Setoriais de Educação para os períodos 72-74 e 75-79, respectivamente. Outros mecanismos atrelados ao sistema de planejamento institucionalizado utilizados no relacionamento do MEC com as Secretarias de Educação também garantiam a supremacia daquele sobre estas e destas sobre os Municípios, embora a Constituição de 1967 conferisse autonomia aos mesmos.

Assim, nem os Secretários estaduais, e muito menos os municipais, tinham espaço para influenciar as decisões políticas para o sistema de ensino, a não ser aqueles que dispensassem os recursos do MEC e dispusessem de capacidade técnica, pedagógica e gerencial. A não ser assim, a centralização de decisões nos órgãos federais era garantida pelo próprio sistema de planejamento, que vinculava os

planos entre si: os Planos Setoriais eram desdobramentos dos Planos Nacionais e os Planos Estaduais, desdobramentos dos Planos Setoriais.

Apesar da eficácia que este sistema continha em sua concepção e que perseguia em sua execução, não obteve, talvez por excesso de zelo, ao longo de sua implementação, a eficiência que os problemas educacionais estavam a exigir e nem a efetividade que os problemas sociais requeriam.

No que se refere à educação básica, os I e II Planos Setoriais não deram ênfase a ela, uma vez que o modelo de desenvolvimento priorizava o ensino técnico e o ensino superior.

A partir de 1979, ao findar a vigência do II PSECD, a nova realidade econômico-político-social já não comportava a sistemática de atuação que o MEC vinha adotando desde 1964. Dessa forma, foram chamados a participar da elaboração do III Plano Setorial para o período 1980-85 os co-gestores dos sistemas estaduais de educação e de outras áreas afins. Esta participação, no entanto, ainda não havia sido aberta aos Municípios e outras organizações sociais. Apesar disso, o direcionamento que as políticas e estratégias de educação assumiram já caracterizava um atendimento mais adequado à realidade social e às necessidades educacionais e a flexibilização do

sistema de planejamento permitia já uma certa desvinculação dos projetos estaduais do elenco de projetos prioritários do MEC, ainda que tivessem que ter sua aprovação para a obtenção de recursos.

Foi, então numa perspectiva de colaborar na redução das desigualdades sociais, atendendo preferencialmente à população de baixa renda, que o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980-1985 estabeleceu suas linhas programáticas prioritárias: educação no meio rural, educação nas periferias urbanas, desenvolvimento cultural e valorização de recursos humanos. Como instrumentos essenciais à obtenção dos resultados destacava o "planejamento e a modernização técnico-administrativa" e o "sistema de captação e alocação de recursos". O primeiro, tinha como meta prioritária o planejamento educacional participativo, na tentativa de recuperar a influência das bases, tanto na criação e condução dos programas quanto em seu controle e avaliação, buscando no concurso da comunidade o formento à educação básica e a eliminação do centralismo burocrático. Ressaltava, ainda, questões técnicas importantes, como o uso da tecnologia aplicada à educação para a melhoria da qualidade dos serviços e atingimento da clientela específica e a estruturação de um sistema adequado de informação e produção de indicadores para as decisões da política educacional. O segundo, visava eliminar os efeitos negativos na captação e alocação e

distribuição dos recursos financeiros.

O ensino de 1º grau mereceu lugar prioritário na política expressa neste Plano, embora se reconhecesse que o sistema de ensino ainda estava distante da capacidade de universalizar este nível escolar e que o alcance desta meta não seria possível dentro de um sistema regular de ensino. Daí a concepção de educação básica que o MEC adotou, ampliando sua abrangência para além do 1º grau, não só em torno do ensino de 2º grau, mas incluindo a educação pré-escolar e a educação supletiva, na busca de soluções fundamentais relacionadas ao acesso ao ensino de 1º e 2º graus.

Esta abrangência, embora consoante as linhas de ação propostas, criou um compromisso amplo para o sistema de ensino em termos de atendimento obrigatório, quando as Unidades da Federação ainda não atendiam plenamente a demanda do 1º grau, nem mesmo as séries iniciais e muito menos aquela clientela que a Lei 5.692/71 havia acrescentado ao ensino obrigatório, específica das quatro últimas séries. Ainda mais, sem que para isso tivessem sido ampliadas ou criadas novas fontes de recursos. Este fato só poderia agravar o perfil de carências educacionais por falta de capacidade e de condições do poder público para absorver uma demanda tão abrangente.

Tal postura evidenciava ainda um peso ponderável da variável autônoma "processos naturais" acoplada às variáveis estrutura da escassez e conhecimento social especializado na definição política. A variável complexificação social já começava, a partir de 1975, a ganhar força, com a tendência de menor poder do MEC e governo federal na decisão de políticas e mesmo com o processo de distensão política iniciado pelo governo Geisel e consolidado pelo governo Figueiredo.

A polêmica em torno das questões educacionais em face das disparidades regionais ganhou mais atenção a partir de 1982/83, quando a posse de governos estaduais de oposição rompeu o esquema de lealdade ao governo, dando maior autonomia para a organização dos sistemas de ensino e implementação de experiências inovadoras.

Surgiram, em alguns Estados, modelos escolares alternativos que introduziram mudanças significativas nos sistemas de ensino e, não obstante a polêmica que estas experiências suscitaram, elas tiveram importância decisiva para a direção assumida pela política educacional a partir de 1985, não só no nível das Unidades da Federação que as implantaram, mas também, ao nível nacional. Tais experiências visavam essencialmente possibilitar à população carente o ingresso e a permanência na escola por

dois períodos e o acesso a outros benefícios mais imediatos como alimentação e saúde escolar, dentre outros. Os modelos mais difundidos foram o dos CIEPs - Centros Integrados de Educação Pública, sob a coordenação da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro e o PROFIC - Programa de Formação Integral da Criança, sob a coordenação da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

Em 1985, como já dissemos, em meio ao agravamento da crise econômica e a uma efervescência político-social por maior participação nas decisões governamentais, instalou-se a Nova República. Neste contexto, a educação orientava-se por um Plano em final de vigência (III PSECD 80-85) e por Leis de 1968 e 1971 e seus dispositivos complementares, elaboradas em outros contextos e com os problemas de implementação já abordados.

Embora no governo da transição democrática ainda se revelasse uma forte presença conservadora - foi reduzida a taxa de renovação das elites decisórias -, a percepção da realidade por essas elites evidenciada nos discursos e nas diretrizes governamentais - I PND 1986-1989, Plano de Metas e Programa de Ação Governamental - indicava uma perspectiva de abertura à participação de organizações sociais e da sociedade de um modo geral, logo, uma tendência evidente de que a variável complexificação social estaria muito presente nas decisões políticas.

Na área educacional, deixaram de ser elaborados planos federais ou Planos Setoriais de Educação pelo MEC. A orientação da política educacional, antes, estava em diretrizes e metas expressas nos Planos Nacionais e em

documentos próprios do MEC, que continham alguns indicativos de políticas e diretrizes sem uma sistematização destas em Planos, por exemplo, o Programa de Ação Imediata do Educação para Todos, já referido. Os Estados continuavam com a sistemática de planejamento, porém com menor influência do Ministério na definição de prioridades, objetivos e metas e com maior participação dos setores sociais nas definições. Os Secretários de Educação, organizados num forum anual desde 1983, tinham perspectivas de ganhar maior "espaço" nas decisões com a criação do Conselho de Secretários de Educação - CONSED. Os Municípios buscavam a implantação de novas práticas de planejamento e se organizavam em busca de mais recursos - especialmente em função da Emenda Calmon, que havia ampliado os recursos para a Educação - e maior influência nas grandes decisões. Com este fim, em 1986, foi criada a UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, que passou a atuar junto ao governo federal e institucionalizadas as ADIMES - Associações de Dirigentes Municipais de Educação, para atuação junto às secretarias estaduais. Esta tendência à democratização da gestão da educação chegou também às escolas, realizando-se, em alguns Estados a eleição para diretores de escolas e, em outros, a instalação de conselhos ou colegiados escolares.

Em face da organização não só dos Secretários Estaduais e da UNDIME, mas, também, de entidades de setores representativos da sociedade, especialmente da educação, buscando uma maior participação na definição da política educacional, o Ministério da Educação foi perdendo espaço decisório e poder de controle sobre a política dos Estados e Municípios. Sem planos e diretrizes sistematizados e com a descontinuidade administrativa, mas ainda com a responsabilidade de coordenação do Sistema Nacional de Ensino e distribuição dos recursos federais, buscou sua legitimação frente à sociedade cobrando dos Estados resultados imediatos de seus planos, reforçando práticas clientelísticas e o imediatismo político-administrativo.

Neste contexto, com a eminência de um Congresso Constituinte para elaboração da nova Constituição do País, já na grande movimentação e a organização de discussões em torno das questões educacionais, restabelecendo-se principalmente a grande polêmica que marcou a década de 50: a questão da escola pública versus escola particular e a destinação das verbas públicas para a educação. Surgiram, assim, muitas propostas para integrar a Carta Constitucional e mesmo a nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação.

Essa gradativa mudança de forma de administração pública em consequência da maior ou menor presença do governo na definição de política (acompanhando a própria dinâmica da sociedade) passou por um processo conflituoso de redefinição de espaços e atribuições até se chegar à tendência mais descentralizada - ainda indefinida - ao final de 1986. O relacionamento institucional nos três níveis ainda trazia indefinições, desconfianças, reivindicações e descontentamentos. Não se havia conseguido uma boa relação entre a dimensão política e a dimensão técnica da administração. A tentativa, à época, de superação da racionalidade técnica no processo de planejamento (que levou a administração pública a julgar-se no direito de interpretar a realidade e propor mudanças em face da incompreensão desta dimensão, levou a um imediatismo e a um clientelismo estéreis frente às necessidades educacionais.

O novo contexto, de maior complexificação social e com uma estrutura de escassez crônica frente às demandas educacionais, colocava ao MEC o desafio de reordenamento de seu espaço. Segundo José Amaral Sobrinho (49), esse reordenamento \

"não prescinde da ampliação de seu conhecimento sobre o que está ocorrendo com a educação brasileira. É preciso que faça uma releitura da realidade econômica, social e política do País. O discurso, os enfoques e os paradigmas utilizados referem-se a uma realidade econômico-social que não mais existe."

No que se refere à educação básica, os documentos que expressavam as políticas e diretrizes do governo federal no nível do Ministério da Educação, especialmente o Programa Educação para Todos - Caminho para a Mudança, mostravam a intenção desse reordenamento ao indicar o centralismo administrativo como uma das causas dos problemas que afetavam a educação básica e ao reconhecer a necessidade de uma maior participação da sociedade no equacionamento desses problemas.

Não obstante, a análise da implementação, pelo MEC, da programação de educação básica - Programa de Ação Imediata do Educação para Todos - nos anos de 1985 e 1986 nos revela a existência de problemas mais específicos, relacionados a essa programação, e de outros mais gerais, relacionados a aspectos gerenciais como veremos mais detalhadamente nas próximas subseções.

2.2.1 - Implementação do Programa de Ação Imediata

2.2.1.1 - Valorização do Magistério

Em 1985, eventos controversos que paralelamente ocorriam na sociedade quanto à questão do magistério pareciam indicar uma certa desconexão entre as propostas governamentais e os interesses do professorado. De um lado, com o lançamento do Programa Educação para Todos, em maio, o governo se propunha a desenvolver um Programa de Ação Imediata de valorização do magistério, especialmente da educação básica, capacitando e aperfeiçoando docentes e implantando Planos de Carreira. De outro, verificava-se o desencadeamento de um movimento grevista dos professores nas Unidades da Federação, entre os quais destacaram-se os estados de Goiás, Minas Gerais, Ceará e o Distrito Federal.

Embora a expectativa do professorado por melhores condições de carreira e salários - principal reivindicação do movimento grevista - fosse também o principal objetivo do Programa de Ação Imediata, esta coincidência não se refletiu coerentemente nas ações desencadeadas tanto pelo governo quanto pelo professorado em 1985. Na prática, evidenciaram-se fatos que revelaram até mesmo a falta de integração ou a falta de agilização dessa proposta nos três níveis administrativos e na comunidade docente. Segundo

Freitag (50), o movimento grevista, em especial o do Distrito Federal, não explorou a referência feita no documento lançado pelo governo federal, perdendo a oportunidade de mobilizar o programa governamental em seu favor. Os governos estaduais, ao se defrontarem com o movimento grevista, empreenderam medidas muito mais no intuito de protelar decisões e ganhar tempo - por exemplo, criaram comissões para estudar o assunto, como no DF - do que de pôr em prática a proposta do governo federal de valorização do professor pela recuperação de seu salário. Perderam, portanto, a oportunidade de dar cumprimento a uma das linhas de ação propostas no Programa de Ação Imediata do "Educação para Todos". Ainda no que se refere à greve docente do Distrito Federal, pelo momento em que ocorreu - uma semana após o lançamento do Programa Educação para Todos - a estratégia de protelação adotada pelo governo provavelmente, foi um recurso para evitar que o Programa já trouxesse em seu nascedouro uma possibilidade de fracasso, caso o movimento grevista se expandisse com uma conotação corporativista: "o governo não-poderia ver na melhoria salarial um fim em si mesmo, mas um meio para elevar o nível de qualidade de ensino."

Em 1984, a situação parecia não ter sido alterada significativamente. As manifestações da classe do magistério por melhores salários e melhores condições de trabalho continuavam em pauta. No nível do governo,

notava-se a ausência de uma estratégia global e sistemática quanto aos recursos humanos para a educação. Com relação à qualificação de professores e especialistas da educação, havia uma grande diversidade de cursos de treinamento e reciclagem ainda não institucionalizados em muitas das Unidades da Federação. Contudo, esses cursos já apresentavam relatos promissores não só no que se referia à melhoria da qualidade do ensino como também à integração de esforços dos níveis administrativos - federal, estadual e municipal - e níveis de ensino - 1º ao 3º grau - para tal fim.

Com relação à implantação de Planos de Carreira, a atuação do MEC se voltou mais, em 1986, para a integração de mecanismos referentes ao Estatuto do Magistério a alguns programas prioritários de educação básica, como o Programa de Extensão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - EDURURAL e, sobretudo, o Programa de Apoio ao Município. Provavelmente isto ocorreu em face do panorama de reivindicações por parte do professorado que marcou sobretudo o final de 1985 e o ano de 1986 e em face das propostas governamentais quanto à valorização do magistério contidas no Programa Educação para Todos.

Assim, o MEC, através da Secretaria de Ensino Básico, tendo como instrumento balizador de seu trabalho o Decreto nº 91.781 de 15.10.85, que condicionava, a partir

de 1987, o repasse de recursos do Salário Educação - Quota Federal - SEQF aos Municípios que tivessem Estatuto do Magistério aprovado em Lei, pautou-se por prestar apoio aos municípios no processo de elaboração do referido estatuto, sob o lema "Valorização do Magistério - um Caminho para a Mudança". Este processo, que iniciou com o diagnóstico da situação do professor e pretendeu chegar à valorização do magistério municipal, permitiu, ao longo de seu transcurso, a identificação de um quadro nada satisfatório, conforme nos indicava o documento oficial do MEC "O Professor Municipal em Dados".

No que se refere à situação do professor municipal de 1º grau, isto é, aquele que atua nas redes de ensino administradas pelas Prefeituras Municipais, o documento mostrava que, no período de 1979 a 1986, houvera um crescimento constante no quantitativo desses professores, tendo sido mais acentuado nos períodos 79/81 e 85/86. Entre 84 e 85, o índice de crescimento fora quase nulo. Esses professores municipais, na sua maioria (56%), em 1985, trabalhavam em áreas rurais, em classes de 1ª à 4ª série, multisseriadas, unidocentes, alguns usando sua própria casa como escola. Grande parte desses professores trabalhava sem recursos didáticos, equipamentos escolares e quase sempre sem uma carreira estruturada em lei que lhes garantisse direitos e definisse deveres.

O documento mostrava, ainda, que mesmo tendo professores habilitados em todas as unidades da federação, ainda eram muitos os professores leigos que atuavam nas escolas municipais, estando estes mais presentes na zona rural. Grande parte dos professores leigos (entre 9 e 10% na zona urbana e entre 67 e 69% na zona rural) possuíam apenas o 1º grau completo ou incompleto, muitas das vezes só as séries iniciais do 1º grau.

Sobre o salário dos professores municipais, em 1985, era irrisório o percentual de professores municipais que percebiam salário maior que o salário mínimo oficial, sobretudo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em 1986, esta situação apresentou ligeira melhora.

No que se refere à valorização do professor, o Estatuto do Magistério seria um instrumento para este fim, segundo a SEB/MEC, na medida que estivesse implantado, contivesse itens mínimos indispensáveis à carreira profissional e fosse do conhecimento não só da comunidade educativa, mas de todos os segmentos da municipalidade e criasse uma consciência coletiva de valorização da carreira do magistério.

A SEB/MEC, em sua atuação, embora tenha buscado essa consciência junto não somente aos meios educacionais, mas sobretudo junto às administrações municipais e aos demais segmentos municipais, desenvolvendo ações no sentido de que todos participassem efetivamente na elaboração dos Estatutos - professores, especialistas, dirigentes educacionais, representantes de entidades de classes, pais, dirigentes municipais, prefeitos, etc... - não alcançou, neste primeiro ano de trabalho, mudanças significativas de postura desses agentes em relação à valorização do magistério. Alguns municípios elaboraram o Estatuto do Magistério com a preocupação maior de atender ao Decreto 91.781/85, deixando em segundo plano a própria valorização do professor. Assim, a simples existência do Estatuto não significava necessariamente que esta valorização estivesse ou fosse ser garantida, pois que o Estatuto elaborado não garantia, por si só, sua implantação e mesmo o atendimento aos requisitos essenciais à requerida valorização.

O quadro "Condição de Atendimento dos Itens de Valorização ao Magistério - 1986", contido no documento já citado do MEC indicava que, dentre os doze itens mínimos indispensáveis à valorização do Magistério, apenas seis (a metade) deles estavam atendidos com um índice igual ou acima de 70%. Abaixo desse índice, encontravam-se itens muito importantes como formas de ingresso, remuneração,

distinção de habilitados e não-habilitados, entre outros. As regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste (esta última provavelmente pela concentração de esforços e apoio do governo federal) expressavam maiores índices de atendimento, alcançando, respectivamente, 79%, 63% e 72%, contra 26% na região Sul e 23% na Sudeste. No entanto, os índices de atendimento a itens significativos deixavam a desejar, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, apresentando, respectivamente, 27% e 51% em formas de ingresso, 55% e 64% em remuneração, 63% e 60% em distinção entre habilitados e não-habilitados.

Este quadro configurado pelos pontos extremos - situação do professor e valorização do magistério - está vinculado a outros fatores que podem ter interferido favoravelmente ou não no processo de elaboração dos Estatutos, quais sejam: legislação pertinente, situação econômico-financeira do Município, situação da rede de ensino municipal, forma do documento (estrutura legal, seqüência lógica, inteligibilidade), conteúdo do documento (objetivo, estruturação da carreira, ingresso no quadro do magistério, direitos, deveres) sem citar os procedimentos pós-elaboração relacionados à aprovação do Estatuto.

Dentre estes pontos relacionados aos procedimentos recomendados pela SEB e considerados imprescindíveis à elaboração do Estatuto do Magistério (pois procuravam dar

um cunho mais realista ao mesmo Estatuto, favorecendo, em consequência, a sua elaboração e implantação), a situação econômico-financeira do Município mereceria destaque. Esta questão, tão presente nos debates sobre a municipalização do ensino, caracteriza-se, em muitos casos, como um óbice a essa descentralização, em face da precariedade econômico-financeira da grande maioria dos Municípios, o que não lhes permitiria assumir o encargo total com o ensino de 1º grau. Tal situação tem levado a um decréscimo (17% em 1980, 10,1% em 1985 e 10,9% em 1986) nas despesas dos Municípios da função Educação e Cultura em relação às despesas totais realizadas pela União, Estados, DF e Municípios, prejudicando, dessa forma, a valorização do magistério.

A partir de 1986, com a vinculação do auxílio federal (SEQF) à existência do Estatuto do Magistério aprovado (Decreto 91.781/85) dentre outros requisitos, muitos Municípios (talvez os mais necessitados, por serem os que apresentam, também, maiores dificuldades de cumprimento das exigências de elaboração e implantação dos Estatutos) deixaram de receber esta ajuda financeira. Não obstante, na totalidade dos Estados, o percentual de Municípios que apresentaram projetos ao MEC fosse superior ao percentual de Municípios que tinham Estatuto aprovado, esses percentuais não chegaram a 100% em nenhum dos casos, à exceção do Estado do Rio Grande do Sul. A situação mais

precária era a do Amapá, na Região Norte; Bahia, na Região Nordeste; Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo, na Região Sudeste; e Paraná e Santa Catarina, na Região Sul. A situação dos Estados da Região Centro-Oeste era satisfatória. O quadro a seguir mostra esta situação.

Q U A D R O 5

PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR PROJETOS
SEQF E ESTATUTO DO MAGISTÉRIO

1986

Região	Estado	% Apresentaram Projetos (aprox.)	% Possuíam Estatutos (aprox.)
Norte	Rondônia	95	93
	Acre	84	83
	Amazonas	78	65
	Roraima	87	75
	Pará	95	88
	Amapá	61	60
Nordeste	Maranhão	88	89
	Piauí	98	98
	Ceará	85	81
	R.G. do Norte	83	78
	Paraíba	84	82
	Pernambuco	79	68
	Alagoas	73	68
	Sergipe	80	78
	Bahia	62	48
Sudeste	Minas Gerais	55	48
	Espírito Santo	25	24
	Rio de Janeiro	95	84
Sul	São Paulo	15	13
	Paraná	67	58
	Santa Catarina	66	63
	R.G. do Sul	100	97
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	98	95
	Mato Grosso	84	83
	Goiás	78	76

Fonte : MEC/SEPS - O Professor Municipal em Dados, 1988

Este quadro, embora contenha quantitativos animadores, não revela o aspecto qualitativo dos Estatutos, anteriormente abordado. Cabe ressaltar, ainda, que o fato de os Municípios possuírem o Estatuto do Magistério (considerado pela SEB/MEC como sendo "a norma legal que objetiva a estruturação da carreira, a garantia dos direitos e a definição dos deveres inerentes à profissão, a oferta de constante atualização e a garantia de salário compatível à função" (51) com vistas à qualidade do ensino) não garantia nem garante a implantação destes nem a conseqüente valorização do magistério que o instrumento poderia conter, especialmente no que se refere à concessão de salários condignos ao professorado.

2.2.1.2 - Ampliação das Oportunidades de Acesso e Retorno à Escola de 10º Grau

A constatação de um quadro de carências referente à educação básica em que o sistema educacional apresenta indicadores de qualidade de oferta escolar insatisfatórios, além de apresentar insuficiência quantitativa diante das necessidades e demandas sociais, é uma razão suficientemente forte para se incluir, na agenda governamental, ações programáticas para a superação desse quadro.

A existência de milhões de crianças na faixa de 7 a 14 anos fora da escola, de tempo insuficiente de permanência diária de alunos nas escolas, de repetência elevada, de precárias condições dos prédios escolares, de uma escolaridade média muito abaixo dos oito anos previstos para a escolaridade obrigatória, são indicadores mais do que suficientes para se conceber, num Programa de Ação Imediata, uma linha programática prioritária, voltada para a ampliação das oportunidades de acesso e retorno à escola de 10º grau, especialmente mediante a expansão, o reordenamento e a recuperação da rede física e a normalização do fluxo escolar.

Os indicadores de acessibilidade escolar levam à análise de questões básicas quanto às taxas de escolarização (cobertura escolar - total de alunos matriculados em função de uma demanda potencial), bem como quanto à extensão da escolaridade (permanência do aluno no processo educativo).

No que se refere às taxas de escolarização, em 1980, estas chegaram a 80,4% da população obrigatoriamente escolarizável, o que significava haver 19,6% de crianças de 7 a 14 anos não frequentando escolas, correspondendo a 4.500.000 em valores absolutos. No período 1980-85, essa população aumentou de 22.598.000 para 24.251.162 (1,36% a.a.) e as matrículas totais no ensino de 1º grau cresceram de 22.598.000 para 24.769.759 (1,75% a.a.), significando uma razão de 1,95% entre esses incrementos. Assim, se em 1980 a taxa de escolarização era de 80,4%, em 1985 ela chegaria a 82,82%, significando um contingente de cerca de 4.100.000 da população na faixa etária de atendimento obrigatório - 7 a 14 anos - fora da escola. No entanto, dados disponíveis mostram que, em 1985, havia 24.769.759 alunos matriculados no ensino de 1º grau, número acima da população de 7 a 14 anos (24.251.162), caracterizando um atendimento superior à demanda potencial, o que confirma a existência de alunos fora dessa faixa etária frequentando o 1º grau e a evidente distorção idade/série, que chegou, nesse ano, a 74,44%.

Por esta e outras razões, tais cifras de cobertura escolar não podem ser vistas apenas sob o ponto de vista quantitativo. É necessário qualificá-las qualitativamente, pois elas são valores de subsistemas de ensino com características diferenciadas, que apresentam desigualdades muito acentuadas entre si. Se estas cifras forem vistas apenas pelo ângulo quantitativo, poder-se-ia concluir rapidamente e prematuramente que o déficit efetivo de escolaridade poderia ser solucionado através da implementação de políticas expansionistas de redes físicas. Se vistas qualitativamente, concluir-se-ia que a simples verificação do percentual de não-escolarizados na faixa obrigatória não diz tudo sobre a suficiência das redes escolares e que a expansão vigorosa como solução poderá acentuar ainda mais as desigualdades de oportunidades educativas, pois existem variáveis não só de ordem econômico-financeira, política e cultural atuando na configuração da heterogeneidade dos sistemas de ensino, mas também de ordem sócio-demográfica acarretadas pelo processo de urbanização e êxodo rural.

Logo, em termos de escolarização, poderíamos dizer que havia um contingente de crianças e pré-adolescentes de aproximadamente 5 milhões de pessoas, localizado em áreas sociais - zonas rurais e zonas urbanas - com situações muito específicas e problemas de exclusão educativa muito

diferenciados, conforme já demonstrado em subseção anterior - quadro de carências.

Nas zonas rurais, especialmente as menos desenvolvidas, a rigidez estrutural limita as possibilidades de soluções internas ao sistema educacional. O nível de pobreza e a dominação tradicional presentes nestas áreas levam a uma escassez de escolas e a um desempenho limitado daquelas porventura existentes. Por isso, aí estava a maior proporção de jovens que nunca frequentaram escolas ou que, tendo frequentado, as abandonaram por falta de oferta de extensão da escolaridade.

Nas zonas urbanas, a questão da acessibilidade é menos grave. Apesar de existirem níveis muito graves de pobreza, a própria situação sócio-cultural dessas áreas facilita as possibilidades de soluções no âmbito do sistema educativo. Embora haja insuficiência de espaço escolar, levando à adoção de três ou mais turnos e à superlotação das salas de aula, a iniciação escolar é sempre oferecida, sendo pequena a proporção dos que jamais tiveram escolarização. O acesso à escola acontece, ainda que com atraso e a evasão, grande problema, se deve não somente a deficiências da escola, mas principalmente a questões relacionadas à sobrevivência familiar (diversos fatores sócio-econômicos).

No que se refere à extensão da escolaridade, aspecto qualitativo da acessibilidade escolar, há dois tipos de problemas fundamentais no ensino de 1º grau: o problema das primeiras séries e o problema da evasão e da repetência. Não obstante as políticas educacionais tenham buscado, especialmente a partir de 1980, a superação desses grandes entraves à ampliação das oportunidades educativas, particularmente com a antecipação da escolaridade ao nível da educação pré-escolar, muito faltava a fazer em termos das quatro primeiras séries.

Em 1985, o IPEA e o IBGE realizaram uma pesquisa a respeito das condições da escola pública brasileira, na qual constataram que 38% das escolas de 1º grau então existentes ofereciam apenas as três primeiras séries, abrigando cerca de 15% do alunado. Os outros 35% destes estavam em escolas com até oito séries, persistindo, ainda, após 15 anos de implantação da lei que buscou a integração do ensino primário e ginásial (5.692/71), o mesmo obstáculo que se tinha quando estes eram oferecidos em escolas separadas. Por outro lado, se a média de anos de estudos da população aumentara nas últimas quatro décadas (4,8 em 1950, 5,6 em 1960 e 6,2 em 1970, equivalendo a cerca de quatro a cinco séries completadas) em 1985, a situação apresentava-se diferentemente. Nesse ano, as falhas estruturais que a pesquisa do IPEA/IBGE revelara

constituíam ainda obstáculo à extensão da escolaridade, pois, em 1985, a média de anos de estudo era de 4,5 anos e, em 1986, 4,49, mostrando uma queda sensível nesse indicador. Outros fatores como o nível sócio-econômico e o local de domicílio dos alunos podem ter interferido na extensão da escolaridade, configurando maiores índices de repetência e déficit idade/série em alunos provenientes de famílias de baixa renda, residentes em zonas rurais e nos bolsões urbanos de pobreza. Nesta situação era mais difícil vencer as séries iniciais.

A política de educação básica levada a cabo no período 1980-85, comprometida com a população de baixa renda, privilegiou ações de educação no meio rural e nas periferias urbanas, buscando evitar a tendência seletiva do sistema de ensino. O III PSEC 1980-85, reconhecendo que, dadas as condições da zona rural e das periferias urbanas, a universalização do ensino de 1º grau era meta ainda longínqua, propunha a oferta de serviços educacionais mais convenientes à estratégia de sobrevivência das famílias pobres e às necessidades e possibilidades sócio-culturais do meio. Assim, as soluções para a problemática em torno do acesso ao ensino de 1º e 2º graus foram buscadas basicamente na educação pré-escolar (antecipando a escolarização da população carente e reduzindo o acúmulo de carências sociais desta população na faixa de 4 a 6 anos) e na educação supletiva (oferecendo novas modalidades de

educação básica em nível local e comunitário para reduzir a incidência do analfabetismo e da subeducação entre os maiores de 14 anos).

Este caráter compensatório das políticas sociais no Brasil, particularmente a política educacional, em face da extensão dos problemas sociais, não obstante o esforço governamental em cumprir as metas do referido Plano, gerou um quadro de desigualdades ainda bastante problemático na educação básica.

Assim, a reconhecida longínqua meta de universalização foi a tônica principal do novo governo. Consubstanciada no Programa Educação para Todos - Caminho para a Mudança, a universalização da educação básica seria instrumento fundamental de recuperação da cidadania e da justiça social. E tal intento exigiria a superação dos graves problemas sociais acumulados particularmente ao longo das duas últimas décadas.

Apesar da euforia que caracterizou o início do governo da Nova República em função das perspectivas de realização das tão desejadas mudanças, no transcorrer dos dois primeiros anos desse governo, a política econômica não contribuiu para uma redistribuição de renda mais equitativa, agravando ainda mais os problemas sociais.

O foco na compensação das carências sociais continuou a desvirtuar o papel da educação básica, agravando as deficiências culturais e pedagógicas da escola. A ênfase na universalização do ensino de 1º grau e na melhoria das condições do ensino foi condicionada à execução dos programas de assistência ao educando. A concentração de quase 50% dos recursos federais destinados à educação nesses programas (especialmente no da merenda escolar), como veremos mais adiante, retirou da educação básica os meios indispensáveis à melhoria e aperfeiçoamento das atividades de ensino. Segundo estudos, este percentual, guardadas as proporções metas/recursos, daria condições aos Municípios de criar mais 3.000.000 novas vagas no ensino de 1º grau.

Por outro lado, além da concentração de recursos em programas de assistência, não obstante haja constatação de que o ensino de 1º grau tenha aumentado sua participação de 24,9%, em 1984, para 32,9% em 1986, os recursos complementares da Emenda Constitucional - Lei Calmon de 1985 só foram incluídos no orçamento de 1986, já desvalorizados. Os recursos da ação indireta do MEC em sua maior parte foram aplicados em construção, ampliação e equipamento de uma rede de ensino já superdimensionada para o atendimento da demanda, enquanto 72,89% das escolas do País estavam a merecer grandes e pequenos reparos.

A ênfase dada a esses elementos de execução e de aplicação dos recursos mostra que o MEC continuou apresentando limitações em relação aos problemas de equidade dentro do sistema educacional, criando uma situação de dependência do ensino ao assistencialismo que nem a Emenda Calmon - que aumentou os percentuais de recursos para a educação - batizada de "Lei Aurea da Educação" pelo então ministro Marco Maciel, conseguiu redimir.

Assim, constatar-se que no período 1985-1986 o incremento da matrícula do 1º grau em 3,3% (de 24.769.759 para 25.607.893) acarretou uma expansão de 2,61% da rede física (de 187.273 estabelecimentos de ensino para 192.164) não diz muito sobre a qualidade dessa expansão. Ao final de 1986 persistia um quadro de carências não muito diferente daquele configurado no final de 1984 ou em 1985.

Em termos do número de crianças e pré-adolescentes de 7 a 14 anos fora da escola, este ficou ainda acima dos 4 milhões, apresentando ligeira melhora (de 4,5 milhões para 4,1 milhões). A maior concentração desse déficit continuou nas zonas rurais e nas periferias urbanas e a região com a situação mais precária continuou a ser a Nordeste.. Provavelmente esta tenha sido a razão pela qual o MEC tenha concentrado esforços em Programas específicos e

destinado maior volume de recursos para esta região. O EDURURAL -- Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste, iniciado em 1981, com apoio do Banco Mundial, sofreu, a partir de 1985 um acréscimo de mais 150 Municípios. No Programa de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estaduais de Ensino, a região Nordeste foi beneficiada com 52% dos recursos e no Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Municipal, com 47,6%. Nos programas de assistência ao estudante, também o Nordeste foi privilegiado com grandes fatias de recursos, sendo 43% para o Livro Didático e 75% para o Material Escolar. O Ensino Supletivo para esta região ficou com 47% dos recursos. As regiões Norte e Centro-Oeste, foco de interesse de intensos fluxos migratórios provenientes da região Sul rural, receberam programa específico, também financiado pelo Banco Mundial, o MONHANGARA -- Programa de Educação Básica para as Regiões Norte e Centro-Oeste.

Não obstante este esforço e em face da precariedade existente nas demais regiões, especialmente nas periferias urbanas e zonas rurais, era preocupante a mudança pelo MEC do foco de atendimento a regiões (especialmente o Nordeste) e não à rede municipal e zonas rurais e periferias urbanas. Embora esta medida como solução para problemas de equidade possa ter levado a ligeira melhora na região Nordeste, pode ter também levado ao agravamento dos problemas das demais regiões por falta de recursos financeiros, pois a

concentração desses recursos no Nordeste ficou sempre acima de 48% do total de recursos disponíveis, chegando a 78% no Programa de Material Escolar, sem contar o apoio específico do EDURURAL, que também forneceu material escolar, entre outras ações.

Estas razões, entre outras relacionadas a questões de sobrevivência familiar (fatores sócio-econômicos diversos), reduziram a perspectiva de retorno à escola de ensino regular de cerca de 12,4% da população matriculada e evadida do primeiro grau em 1984, além das taxas de evasão que a esta se somaram em 1985 e 1986.

A permanência diária dos alunos na escola ainda se configurava insuficiente. A implementação de programas especiais, no governo anterior, para tentar reduzir este problema, em especial nos Estado do Rio de Janeiro - CIEPs - e São Paulo - PROFIC - atenuaram a questão na região Sudeste que, em 1984, apresentava maior índice - 52% - de escolas com 3 ou 4 turnos. Em Minas Gerais, a instituição da municipalização do ensino, ainda que por decreto, visou também minimizar este problema, entre outros. Só para citar o exemplo do Rio de Janeiro, em 1986, o governo daquele Estado realizou despesas na função Educação e Cultura no montante de 30,25% de seu orçamento em razão de sua inovação educacional.

. A repetência ainda era elevada. Em 1985 a taxa ficou em 19,78%, concentrando-se nas primeiras (24,48%) e segunda séries (19,29%) e na quinta série (23,25%). Ela continuava sendo a principal causa da elevada média nacional de seis anos de escolaridade para se completar as quatro primeiras séries e da distorção idade/série que, em 1985, atingiu uma taxa de 74,44% dos alunos matriculados no 1º grau. Em 1986, das 25.607.893 matrículas no 1º grau, cerca de 21.000.000 eram de crianças e pré-adolescentes na faixa de 7 a 14 anos; 17,9% dos alunos matriculados estavam acima da faixa de escolaridade obrigatória, ocupando 4.607.893 vagas. Enquanto isso, perto de 20%, cerca de 4,1 milhões, da população de 7 a 14 anos estavam fora da escola, atingindo sobretudo as crianças pobres.

. As condições dos prédios escolares eram precárias, com disparidades acentuadas entre a localização rural-urbana e as regiões como nos revelam os quadros abaixo.

Q U A D R O 6

Ensino de 1º Grau - Estado de Conservação das Escolas
por Região - 1985

Regiões	Grandes		Pequenas		Boa		Total	
	Reformas		Reformas					
	Escolas	%	Escolas	%	Escolas	%	Escolas	%
Norte	2.681	126,03	7.522	173,04	95	0,92	10.298	100
Nordeste	33.403	138,04	34.875	139,72	19.523	22,24	87.801	100
Sudeste	6.741	114,79	22.997	150,47	15.828	34,74	45.566	100
Sul	6.866	120,12	11.443	133,52	15.824	46,36	34.133	100
Centro-Oeste	7.026	156,50	5.113	41,12	296	2,39	12.435	100
TOTAL	56.717	129,81	81.950	143,08	51.566	127,11	190.233	100

Q U A D R O 7

Ensino de 1º Grau - Estado de Conservação das Escolas
por Situação Urbano/Rural - 1985

Regiões	Grandes		Pequenas		Boa		Total	
	Reformas		Reformas					
	Escolas	%	Escolas	%	Escolas	%	Escolas	%
Urbano	7.567	119,84	18.743	149,15	11.825	31,01	38.135	100
Rural	49.150	132,31	63.207	141,56	39.741	126,13	152.098	100
TOTAL	56.717	129,81	81.950	143,08	51.566	127,11	190.233	100

Fonte : FLETCHER, Philip e CASTRO, C. Moura. A Escola
que os brasileiros freqüentaram em 1985. IPEA.

Estes dados, resultantes da pesquisa que Cláudio de Moura Castro e Phillip Fletcher desenvolveram em 1985, revelam que apenas 27,11% das escolas do País encontravam-se em bom estado. As condições das escolas das regiões Norte e Centro-Oeste eram piores do que as de outras regiões. Nas regiões Sul e Sudeste apenas uma pequena porcentagem de escolas necessitavam de grandes reparos. A situação das escolas da zona rural, em termos de conservação, também era pior: 32,31% das 152.098 escolas necessitavam de grandes reparos; apenas 26,13% delas encontravam-se em bom-estado.

Além disso, a pesquisa revela que não existia água corrente em 27% das escolas, em apenas metade delas havia banheiro dentro do prédio e 25% das escolas não tinham banheiro de espécie alguma. Quanto ao equipamento escolar, constatou-se que em 25% das salas de aula visitadas não havia uma mesa sequer para a professora, situação em que se encontravam 34% das salas de aula da região Nordeste. No Nordeste rural, 11% das escolas não tinham bancos para os alunos e 47% não tinham lugares suficientes, em contraste com apenas 10% da zona rural da região Sul.

Ainda assim, a prioridade do MEC não se centrou em ações de reparo de escola. O relatório do IPEA/87 sobre o setor educação registra três observações importantes: a maior parte do volume de recursos da ação indireta do MEC,

foi destinada à construção, ampliação e equipamento de escolas; a rede física já estava superdimensionada para o atendimento da demanda; e apenas 27% das escolas apresentavam condições de bom estado. Estas constatações conduzem a indagações do tipo: se é racional o MEC continuar investindo em construção escolar quando a capacidade instalada é suficiente para atender à demanda; se não seria mais eficaz o MEC investir na racionalidade do planejamento da rede escolar através de um mapeamento das escolas; se não seria mais eficiente o MEC adotar critérios mais coerentes com a situação existente, programando um sistema de manutenção e não de construção.

Quanto à escolaridade média do brasileiro em 1986, a PNAD desse ano registrava 4,49, sendo 5,19 na zona urbana e 2,49 na rural. Essa taxa variava também entre as regiões, de 5,47 e 5,49 no Sudeste e Sul urbano, respectivamente, a 1,74 no Nordeste rural. Sem instrução e com menos de um ano de estudo estavam 20,04% da população com 10 anos ou mais de idade. A maioria, 42,43% dessas pessoas, tinham de 1 a 4 anos de estudo e apenas 37,54% tinham mais de 5 anos de escolaridade. Se tomarmos a população ativa agrupada por níveis de renda veremos que a população sem instrução e com menor grau de instrução (1 a 4 anos) estava concentrada no nível de menos de 2 salários mínimos - 18.939 pessoas - 67,8% do total; na faixa de 2 a 5 salários mínimos estavam nesse nível de instrução 6.867

pessoas, 47% dessa população. A medida que crescia a renda, aumentava o número de anos de estudo. Das 5.089 pessoas na faixa de 5 a 10 salários mínimos, 2.381 tinham de 5 a 11 anos de estudo - 46,7%. Das 3.416 com 10 e mais salários mínimos, 2.333 - 68,2% - possuíam mais de 9 anos de estudo.

O ensino supletivo, que poderia promover o suprimento das deficiências da educação básica, não mereceu a devida atenção, nem dos governos estaduais, nem do governo federal. Sem diretrizes claramente definidas para a educação de jovens e adultos que, não tendo frequentado escolas ou delas tenham se evadido, necessitavam adquirir conhecimentos que lhes permitissem o acesso ao mercado de trabalho, a possibilidade de ascensão social e melhoria da profissão, o ensino supletivo, em 1986, ainda enfrentava problemas de execução como a complexificação do fluxo de recursos e a ineficiência dos mecanismos de acompanhamento. Dessa forma, constatar em relatórios que, em 1986, a Fundação Educar atendeu a 713.000 alunos através de convênios com Estados, Municípios e organismos comunitários e aplicou 162,4 milhões em programas de Alfabetização e Educação Básica de Jovens e Adultos e que a Secretaria de Educação Básica transferiu às Secretarias de Educação 128,5 milhões não diria muito sobre a qualidade desse atendimento. "Afora isso, vislumbra-se poucas inovações e esforços significativos nessa área, gerando a impressão de um grande vazio político-programático nesse setor

Aqui, afloram as questões do analfabetismo e da subescolarização. Nesse particular, é sabido que a redução dos indicadores é meta de longo prazo e depende da suficiente expansão das oportunidades de escolarização básica para atender ao crescimento demográfico e às próprias necessidades geradas no processo de escolarização.

No caso do analfabetismo, o caráter episódico e pouco efetivo das campanhas de alfabetização fez com que a tarefa de alfabetização formal e funcional estivesse condicionada ao crescimento das redes escolares. O esforço empreendido nas últimas três décadas não só pelo governo como pelos movimentos de educação popular, apesar dos altos índices de analfabetismo (38,9% de pessoas acima de 15 anos), conseguiu gerar uma cobertura significativa nos índices de alfabetização formal. Entre 1950 e 1980, a taxa bruta de analfabetismo no grupo etário de 15 anos e mais cai pela metade, passando de 50,7% para 25,4%. Entre 1980 e 1985, em termos absolutos, estima-se que este efetivo tenha passado de 18,7 para 18,3 milhões e, em 1986, reduziu-se para 17,3 milhões, demonstrando a gradativa diminuição dos índices de analfabetismo. Isto se deveu não apenas ao maior acesso das gerações nascidas após 1940-1950 às crescentes oportunidades escolares, mas também ao efeito combinado da urbanização com o aumento da expectativa de vida dessas

gerações, conforme demonstra o quadro a seguir.

Q U A D R O 8

Brasil : Educação - Chances de Alfabetização
em 1940-1950

Idade Atual	Período de Escolarização	Taxa de Urbanização	Taxa de Escolarização
30	1966/70	51/56%	58/65%
40	1956/60	42/45%	48/53%
50	1946/50	34/36%	40/44%

Fonte : IPEA, EDUCAÇÃO E CULTURA - 1987, Situação e
Políticas Governamentais, p. 38. .

Estes efeitos repercutiram, também, na localização do efetivo de analfabetos pelas regiões e áreas geográficas. A PNAD de 1986 mostrou que dos 17.323.000 de analfabetos, 8.980.000 (51,8%) viviam na zona urbana, com predominância (80%), entre eles, dos de idade mais elevada (acima de 29 anos). Dos 8.343.000 de analfabetos localizados na zona rural, 5.490.000 (65,8%) se concentravam na região Nordeste - incidindo o analfabetismo sobre todas as faixas etárias e 1.500.000 (quase 18%) na região Sudeste, situação que caracterizava, tanto no caso do analfabetismo urbano quanto no rural, os efeitos das fortes migrações do final dos anos 70.

A configuração desse quadro do analfabetismo com tantas distorções em termos de localização e idades, sem falar nas atividades de subemprego ou trabalho autônomo precário que estas pessoas desenvolviam, exigiria a adoção de estratégias diversificadas e mesmo uma nova concepção de educação de adultos, que fosse além do simples aprender a ler e a escrever. Aliás, a carência educativa cria dificuldades discriminatórias no plano sócio-político-econômico, não só para os analfabetos, mas também para as pessoas com extensão de escolaridade reduzida, atingindo até mesmo aqueles com posse de até 4 anos de estudo. A localização desse contingente sobretudo na zona rural e pequenas cidades esclarece em parte o problema da subescolarização, consequência da escolaridade

incompleta e precária que as escolas aí localizadas oferecem. Considerando, também, que neste contingente encontravam-se pessoas residentes nas zonas urbanas em geral, principalmente nas de atividades econômicas e sócio-políticas mais complexas, em que a extensão da escolaridade era insuficiente para seu engajamento em segmentos formais da estrutura produtiva, o problema passaria a ser não tanto o crescimento do contingente de analfabetos formais ou funcionais, mas o volume de pessoas em estado de subeducação e, conseqüentemente, de baixa participação sócio-econômica e político-cultural.

"... Numa sociedade de cultura letrada o analfabeto e o insuficientemente instruído são marginais. E mais ainda, quando eles formam uma grande massa, tal como ocorre no Brasil, é a própria Nação que se vê condenada a existir à margem da civilização de seu tempo." (53)

A intenção expressa no discurso governamental da Nova República em relação à política educacional era a de livrar o homem não-educado da marginalidade à qual estava condenado, conferindo à educação o papel de instrumento eficaz, mas não suficiente, para sobrepor as gritantes desigualdades sociais que a construção de uma sociedade mais justa estava a exigir.

Conquanto no âmbito externo ao sistema educacional - particularmente no da política econômica e no das políticas sociais de saúde e alimentação - as medidas implementadas em 1985 e 1986 não tenham contribuído para

uma mudança substancial no quadro brasileiro das desigualdades sociais, no âmbito do setor educacional, a interferência não só desse fator externo, mas também a própria escassez de recursos frente à extensão desses problemas sociais, limitou as possibilidades das soluções internas ao sistema educacional. Não obstante tenham ocorrido alterações no quadro do acesso à escolaridade, a universalização da educação, especialmente da educação básica, ainda continuou a ser uma meta a ser alcançada a longo prazo, confirmando a tese de Santos do "cálculo do dissenso" na tomada de decisões governamentais:

"... qualquer que seja a orientação dos governantes, deverão, sempre, enfrentar limitações impostas, por um lado, pela estrutura de carências sociais, ... e, por outro lado, pela estrutura de recursos disponíveis para atender ... os objetivos polares: acumulação e equidade... Em consequência, não é possível manter completamente inalterado qualquer quadro de carências sociais, ... no mínimo, processam-se alterações nas posições relativas dos diversos desequilíbrios;... o ritmo de mudanças profundas na estrutura de desequilíbrios sociais... é necessariamente lento - o que leva a que mudanças profundas só sejam obtidas, pelo menos a partir de médio prazo, e através de modificações sucessivas nas posições relativas dos desequilíbrios existentes..."(54)

2.2.1.3 - Assistência ao Estudante

Esta linha do Plano de Ação Imediata do Programa Educação para Todos propunha, essencialmente, a assistência ao aluno carente pelo fornecimento do livro didático, do material e da merenda escolar, visando a compensar as carências da criança proveniente das camadas de baixa renda e buscando proporcionar a ela maiores oportunidades de acesso e permanência na rede de ensino.

Foram implementados, nesta linha de ação, três programas básicos: o Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, o Programa Nacional de Material Escolar - PNME e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Programa Nacional do Livro Didático - PNLD

Inserido no contexto de mudanças que envolvia os compromissos governamentais da Nova República e em face dos propósitos de universalização e melhoria do ensino de 1º grau contidos no Programa Educação para Todos, o Programa do Livro Didático sofreu propostas de reformulação através do Decreto nº 91.542 de 19.08.1985 nos seguintes termos: distribuir livros escolares aos alunos matriculados nas oito séries do 1º grau das escolas públicas; promover a descentralização administrativa do programa, sugerindo a efetiva e direta participação dos professores na análise e indicação dos livros; e reintroduzir o uso do livro didático não descartável e de boa qualidade. A distribuição "maior" e "mais eficaz" de livros deveria significar também uma distribuição "pedagogicamente mais rentável".

A nova proposta denominada Programa Nacional do Livro Didático - (PNLD) deveria entrar em vigor em 1986, embora com algumas ações ainda em 1985. Procurava corrigir algumas das distorções que a subvenção do livro didático pelo governo acarretou ao longo de sua história, tais como a existência do livro descartável e a escolha centralizada de livros didáticos.

Os Programas do livro didático tiveram seu nascedouro em 1971 no Instituto Nacional do Livro - INL e, mais tarde, neste mesmo Instituto, passou a ser incumbência da criada Coordenação do Livro Didático. A partir daí, percorreu, como veremos a seguir, no próprio âmbito do MEC, um longo caminho em que a extinção e criação de instituições foi a tônica principal. Assim, em 1976, passou a integrar as responsabilidades da Fundação Nacional do Material Escolar - FENAME, que fora criada em 1967, com funções específicas que o próprio nome indicava, ou seja, definir as diretrizes para a produção de material escolar didático e assegurar sua distribuição em todo o território nacional, dentre eles, o livro didático. A partir de 1980, a FENAME, nas diretrizes norteadoras do Programa do Livro Didático - Ensino Fundamental - PLIDEF, iniciou uma proposta de assistência ao aluno necessitado, vinculando, dessa forma, o livro didático à criança carente. Em 1983, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante - FAE que passou a absorver os vários programas de assistência ao aluno, dentre os quais incluía-se o PLIDEF.

Neste percurso, face à abrangência das ações dos organismos que passaram a incorporar o livro didático e mesmo em virtude da concepção e da amplitude que os programas foram assumindo, os problemas foram se sedimentando e se tornando cada vez mais complexos.

As editoras, sentindo as grandes oportunidades comerciais abertas por esses programas no sentido de obterem maiores tiragens e vendas, utilizaram-se de dois artifícios básicos: um, a pressão sobre os órgãos governamentais encarregados da coordenação e execução desses programas (FENAME, Delegacias Regionais, Secretarias de Educação, Direção de Escolas) e junto aos professores para que contemplassem seus títulos na indicação dos livros a serem adotados; o outro, a introdução do livro descartável, levou à inversão dos valores do Programa. Este, que pretendia fazer chegar o livro didático a alunos e professores como meio auxiliar ao processo ensino-aprendizagem, passou a vincular-se muito mais a uma política editorial do que a uma política pedagógica. O livro descartável, produzido com material de má qualidade editorial, se transformou em caderno consumível. Sem possibilidade de reutilização, negava a tradição do livro que passava de irmão para irmão e mesmo de aluno para aluno. Era, pois, um produto comercialmente rentável para as editoras. Seu valor pedagógico era relegado a um segundo plano.

Assim, um grave problema do livro didático era o de que os professores tinham neste recurso muito mais um instrumento para minimizar qualquer esforço em sua lida do dia-a-dia em sala de aula do que um apoio pedagógico.

A distribuição desse material também tornou-se um problema, não só no nível operacional, mas também no político. A centralização da distribuição nas Secretarias de Educação ou nas Prefeituras fazia com que uma série de barreiras físicas e políticas tivessem que ser vencidas até que o livro chegasse efetivamente às mãos dos alunos e, em muitos casos, esse material nem chegava àqueles que justamente mais precisavam dele, os alunos cujas famílias tinham menor poder aquisitivo.

Evidente se torna a constatação de que esse quadro problemático que foi se configurando no transcorrer da implementação dos vários programas do livro didático não poderia ser automaticamente mudado por decreto. Contudo, é importante analisar em que medida o teor do decreto baixado pelo presidente Sarney em 1985; ou, seja, as diretrizes propostas para o PNLD, consubstanciaram-se em ações que pudessem alterar significativamente esse panorama.

Ao final de 1985, por ocasião da escolha dos títulos para uso em 1986, iniciou-se a prática da descentralização administrativa do Programa, deixando esta atividade de ser executada pelas Delegacias de Ensino, Secretarias de Educação e Direções de Escolas para passar à incumbência dos professores. Duas dificuldades básicas apresentaram-se: a primeira, referiu-se à fraude que duas

editoras tentaram levar adiante, sem sucesso. Buscando assegurar a maior parte das indicações, falsificaram a listagem de títulos que a FAE enviava às Unidades da Federação e o processo de escolha teve que ser reiniciado. A segunda, referiu-se às dificuldades do professorado ao se deparar com uma nova tarefa. Sem a familiaridade com o processo de escolha e sem uma orientação ainda sistematizada, consideraram-se mal informados e incompetentes para a atividade, sem, contudo, desistirem de levar adiante tal aprendizado.

Em 1986, embora sem ainda apresentar um aperfeiçoamento significativo da sistemática, o processo de escolha permaneceu nos mesmos moldes. Havia, no entanto, uma forte recomendação no sentido de que a mudança de títulos não devesse ocorrer sem uma justificativa pedagogicamente aceitável, de modo a evitar o reforço da idéia e da prática do "livro descartável" como investimento editorial. O resultado deste esforço, conquanto não pudesse ser mensurado de forma imediata, seria sentido a curto e médio prazos, com a mudança da política editorial das produtoras de livros. Dessa forma, a situação seria colocada mais adequadamente: a questão da produção e distribuição do livro didático estaria mais ligada a uma política pedagógica do que a uma política editorial.

Porém, até agora pouco se sabe quanto ao efeito desse Programa sobre o processo ensino-aprendizagem, especialmente de sua clientela alvo, os alunos "carentes". Os dados publicados sobre o Programa continuam a privilegiar o número de livros editados e distribuídos. O relatório de 1986 da FAE, registrava a seguinte situação:

FIGURA 3



Esses dados, que chegam a ser animadores pelo crescente atendimento que revelam, na verdade escondem os problemas mais graves do Programa, que se relacionam à produção, à distribuição e à utilização do livro, anteriormente referidos.

Ainda assim, para que a FAE pudesse atender à proposta de universalização do livro didático aos estudantes do 1º grau contida no decreto presidencial viu-se na necessidade de estabelecer prioridades de atendimento. Dessa forma, os alunos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste receberam dois livros cada um, enquanto a média de livros por aluno nas regiões Sul e Sudeste foi de apenas um livro. Isto significou retirar dos alunos das primeiras regiões acima mencionadas, pelo menos, dois livros e das últimas, pelo menos três livros. Ora, se a FAE aponta em seu relatório de 1986 que um ponto de diferenciação do programa desse ano com os anteriores é o fato de ter ampliado a clientela beneficiada para as oito séries do 1º grau, é importante ressaltar que os programas anteriores, ainda que atendessem apenas às quatro primeiras séries, chegaram a beneficiar os alunos com até quatro livros, atingindo a todos os componentes curriculares dessas séries. Por outro lado, a vinculação do livro didático aos alunos carentes, que, à primeira vista, desapareceria com a proposta de universalização do atendimento, manteve-se na operacionalização do Programa, pois, justamente os alunos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (regiões de menor renda "per capita", além de possuírem outras carências sócio-econômicas mais acentuadas em relação às demais regiões) foram beneficiados com maior número de livros. Se o atendimento alcançou a

universalização em termos de número de séries (a totalidade das séries do 1º grau), não a alcançou em termos curriculares, nem mesmo os dois componentes fundamentais do currículo - Comunicação e Expressão e Matemática -, uma vez que nem todos os alunos receberam dois livros.

Apesar da dimensão que os programas do livro didático vêm alcançando no decorrer de sua implantação, as referências feitas pelo IPEA sobre a questão em seu relatório de acompanhamento do setor educacional relativo ao exercício de 1986 - o que inclui dados sobre o PNLD implementado nesse ano - evidencia que, não obstante os esforços governamentais no sentido de aperfeiçoar as políticas públicas afetas ao livro didático, persistiam, ainda, alguns dos problemas históricos a ele relacionados, tais como:

- a distribuição dos livros ainda deixava muito a desejar, ocorrendo um atraso generalizado da chegada dos livros às escolas (em 1986, cerca de 80% dos livros chegaram às escolas no decorrer do 1º semestre). Existiam escolas em que eles nunca chegaram, embora fossem destinatárias dos mesmos. Além dessas distorções, o sistema de distribuição encarecia sobremaneira o custo final do livro;

- o esquema de descentralização da escolha do livro adotado pela FAE ainda não permitia a adequada participação das Secretarias de Educação, que o criticavam amplamente. Por outro lado, a participação do professor na escolha do livro era reduzida, faltando uma adequada avaliação dos títulos ofertados;

- o programa tinha caráter meramente assistencial, carecendo de uma consistente dimensão pedagógica;

- predominava o livro de baixa qualidade, situação criada pela inadequada "cobrança" a autores e editores;

- a dimensão e a orientação do programa conduziram à oligopolização da produção e distribuição de livros; e

- o agigantamento da estrutura administrativa para a implementação do Programa onerava em mais de 20% o custo do produto final, sem trazer, em princípio, e na forma atual, qualquer benefício mensurável.

Parece-nos, portanto, que o problema crucial do livro didático continuava a ser a questão da qualidade. A questão da quantidade parecia caminhar num sentido ascendente, embora não guardasse a devida proporção com o número de alunos e necessidades curriculares.

A qualidade que se propagava nos discursos precisava ser melhor dimensionada. Se olhada na ótica da produção, necessário era cuidar de um maior nível de exigência do padrão de qualidade dos conteúdos que os livros encerravam e até mesmo de sua diagramação por parte dos órgãos coordenadores e executores dos programas e dos próprios professores sobre os autores e editores. Se olhada na ótica da distribuição, necessário se fazia criar mecanismos de supervisão e controle para que o livro chegasse efetivamente até a criança - em quantidade e tempo requeridos - e para que a sistemática atual pudesse ser aperfeiçoada - ou até mesmo substituída, se fosse o caso - no sentido de agilizar o processo de entrega. Se olhada na ótica da utilização, que se ampliassem e sistematizassem cursos de treinamento e preparação de professores para ajudá-los a informarem-se sobre os livros disponíveis no mercado, sua qualidade, seus problemas, habilitando-os a desenvolverem critérios próprios para sua avaliação, enfim, a assumirem uma postura mais crítica na adoção dos livros e uma visão mais ampliada sobre a posição desse recurso no processo ensino-aprendizagem.

O Programa Nacional de Material Escolar - PNME insere-se na proposta global do governo da Nova República de redimensionamento dos programas de assistência ao estudante coordenados pela FAE, sob o enfoque básico da universalização do atendimento. Dessa forma, amplia-se a distribuição de conjuntos de materiais escolares para atingir a totalidade de estudantes matriculados nas escolas públicas de 1º grau. Assim como o Programa Nacional do Livro Didático, os princípios norteadores do PNME seriam os de contribuir para a universalização e a melhoria da qualidade do ensino de 1º grau, contribuir para a redução dos gastos da família com Educação, e minimizar os índices escolares de evasão, repetência e absenteísmo.

Nesse sentido, foi instituída, pela Portaria Ministerial nº 444, de 24.06.86, uma Comissão encarregada de elaborar a proposta básica para esse Programa. Essa Comissão, argumentando sobre as limitações dos recursos e ante as reais dificuldades para a aquisição de materiais escolares em larga escala no período compreendido entre outubro e março (nessa época as indústrias e fornecedoras de materiais escolares estão voltadas para o atendimento ao mercado em geral) e a precariedade dos serviços educacionais da região Nordeste e relação às demais regiões

do País, recomendou que a implantação do PNME, em sua totalidade, se desse a partir de 1988, optando, em 1987, pelo atendimento ao aluno da região Nordeste, conforme a disponibilidade do estoque de material escolar existente, à época, na FAE. Desse modo, a proposta do PNME, de ampliar o atendimento à totalidade de alunos do 1º grau, ao professor, à sala de aula e à escola com os materiais indispensáveis às necessidades mínimas do processo ensino-aprendizagem seria implementada, gradativamente, nos anos subseqüentes.

Desse modo, adequando-se a composição dos módulos do aluno ao material disponível no estoque da FAE, a previsão inicial de atendimento em 1987 era de 7.314.667 alunos com a mesma quantidade de módulos, compostos por caderno, lápis, apontador, lápis de cor, caneta esferográfica e régua acondicionados em sacola de polipropileno.

Essa nova proposta - PNME - deveria absorver o Programa de Módulos Escolares - PME - criado pelo então Ministro da Educação e Cultura através da Portaria MEC nº 124 de 30.01.80, tendo recebido Termo de Adesão de todos os Secretários de Educação e Cultura à época. Esse Programa, cujo objetivo principal era ampliar o campo de assistência ao aluno carente de 1ª à 4ª série da rede oficial de ensino de 1º grau, tinha a duração prevista para cinco anos,

devendo manter-se em vigor até 1985. Baseava-se na distribuição gratuita de material escolar ao estudante carente, com recursos financeiros oriundos do MEC/FNDE, da FAE e das Unidades Federadas, através das Secretarias de Educação e Cultura.

Essa idéia de distribuição do material escolar ao aluno carente, assim como o livro didático, fazia parte da filosofia de assistência ao estudante, a partir dessa época - 1980. No entanto, a distribuição de material escolar aos alunos já ocorria pelo menos desde 1967, quando foi criada a FENAME, tendo percorrido caminhos paralelos aos do livro didático. Assim, o Programa de Módulos Escolares, iniciado em 1980, foi implementado pela FENAME até 1983, quando foi criada a FAE, que passou a implementá-lo, mantendo seus princípios fundamentais. Vencida a vigência do PME em 1985, sua redefinição coincidiu com a instituição do governo da Nova República.

Entretanto, no contexto das mudanças propostas para a Educação Básica pelo novo governo (lançamento do Programa Educação para Todos em maio/85, instituição da Comissão para propor o PNME, em julho/86), a proposta da Comissão encarregada do PNME não foi implementada nos anos de 1985 e 1986. Nesses anos foi desenvolvido o Programa de Módulos Escolares, porém com uma nova proposta de

redimensionamento, que antecedeu o PNME.

As ações do PME, que até então vinha fornecendo material escolar básico aos alunos carentes de 1ª à 4ª série do 1º grau, em sua nova dimensão, foram ampliadas, buscando-se atingir as seguintes metas (55):

- . oferecer módulos para alunos carentes de 1ª à 8ª série do 1º grau, compostos de material escolar básico, em quantidades suficientes para suprir o ano letivo;

- . fornecer material escolar e instrucional para professores das escolas da rede oficial de ensino das oito séries do 1º grau; e

- . prover as salas de aula, destinadas ao ensino de 1º grau com material escolar, instrucional e de ensino.

Dessa forma, reconhecendo que o atendimento individual ao aluno carente com o material escolar básico não satisfazia plenamente às necessidades do sistema educacional, ainda que contribuísse de alguma forma para a qualidade do ensino, a FAE, através dessa nova proposta para o Programa Módulos Escolares, deu a ele uma nova abrangência, ampliando o atendimento aos professores e à sala de aula, "visando a garantir ao professor uma

infraestrutura que lhe permitisse desempenhar satisfatoriamente suas atividades educacionais".(55)

Mas, na realidade, o que significou esta mudança?

Vejamos o quadro abaixo:

Q U A D R O 9

		P	N	E	PNNE.
		84	85	86	86 / 87
Professores	Est.	-	26.595	-	-
	Mun.	-	-	-	-
Escolas	Est.	não consta	4.488.859	18.489	85.148
	Mun.	nos relatórios	7.618	35.496	
Alunos	Est.	Não consta	53.185	1.976.469	7.314.667
	Mun.	nos relatórios	681.848	3.489.585	
Material Distribuído	Est.		39.654.641	37.476.126	
	Mun.	27.000.000	5.088.824	32.883.669	128.593.989
Recursos Aplicados	Est.	Cr\$	Cr\$ 24.234.188.000	Cz\$ 51.357.642	Cz\$ 226.239.556
	Mun.	2.211.364.158,	2.838.135.000	44.171.269	
U. F.	Est.		19	14	Reg. Nordeste
	Mun.	17	22	24	9
Itens		18	17	86	-

Fontes : Relatórios Anuais FAE - 1985 - 1986
Programa Módulos Escolares (mimeo.)

O crescente atendimento que estes dados evidenciam à primeira vista chega a ser animador. No entanto, é necessário que se atente para alguns aspectos. O redimensionamento que se propunha para 1985 no sentido de ampliar o atendimento para as oito séries do 1º grau, professores, salas de aula e escolas parece ter sido, de fato, significativo nesse ano. A introdução do atendimento ao professor correspondeu a um aumento do número de itens e da quantidade de material distribuído que, somado ao atendimento aos alunos de 5ª a 8ª série, correspondeu a um substancial aumento de recursos aplicados. No entanto, levando-se em conta que o total de professores de 1º grau era de 1.040.566, esse atendimento correspondeu a um percentual de apenas 2,5%, não sendo assim tão significativo.

Em 1986, o redimensionamento pretendido, em termos da abrangência de séries, alunos e professores, significou uma redução do número de itens de 17 para 6 e implicou na eliminação do atendimento ao professor. O atendimento às escolas correspondeu a 44%, pois havia 192.164 escolas de 1º grau. A programação para 1987, realizada em 1986, com vistas à implementação do PNME, prenunciava uma situação ainda muito longe da desejável. Embora se ampliasse o atendimento em termos do número de alunos e escolas, a concentração do Programa na região Nordeste reduzia o atendimento de 24 para 9 Unidades Federadas e mantinha

reduzido o número de itens do material a ser distribuído.

Por outro lado, o privilegiamento de dados numéricos na divulgação da execução do Programa não revelava seus reais problemas em relação à produção, à distribuição e à utilização do material escolar, que se assemelhavam sobremaneira aos do livro didático. Ainda mais, os objetivos do Programa, que se direcionavam muito mais para a vinculação do material escolar ao processo pedagógico, pareciam ser totalmente desconsiderados ao se avaliar ou se analisar anualmente a execução do Programa. Nos relatórios, nada constava a respeito do que se intencionava atingir com o redimensionamento do Programa Módulos Escolares proposto a partir de 1985 e o Programa Nacional de Material Escolar, proposto em 1986 ou seja:

- . melhorar a qualidade do ensino de 1º grau;
- . motivar o aluno e o professor, proporcionando-lhes condições básicas para o desempenho de suas tarefas; e
- . minimizar os índices de repetência, evasão escolar e absenteísmo.

Teriam esses objetivos sido atingidos ? Em que
medida os materiais escolares contribuíram para sua
consecução ? Seria recomendável o empreendimento de estudos
nesse sentido? Se não, como avaliar um Programa com tais
objetivos ? Ou deveria o Programa redimensionar seus
objetivos simplesmente para a distribuição de material ?

- Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

Dentre as prioridades definidas para a educação básica do País, situava-se a "Alimentação Escolar" que, introduzida em 1954, vinha se expandindo e aperfeiçoando. Assim como as demais atividades de assistência ao estudante, a alimentação escolar, a partir de 1983, passou a ser executada pela FAE, juntamente com as Secretarias Estaduais de Educação. Em consonância com a política social preconizada pelo governo da Nova República, esta atividade, incluída como diretriz básica no Programa Educação para Todos, foi redimensionada e passou a ser desenvolvida através do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, tendo como meta prioritária atender à totalidade das crianças matriculadas na rede de ensino oficial de 1º grau e em entidades filantrópicas.

O PNAE objetivava proporcionar ao estudante a alimentação adequada às suas necessidades nutricionais, corrigindo possíveis deficiências diagnosticadas na sua dieta habitual e prevenindo as doenças derivadas de carências nutricionais específicas. Pretendia, oferecer alimentação equivalente a uma refeição por dia, pelo menos, 15% das necessidades diárias dos alunos e tinha três dimensões básicas.

Em sua dimensão biológica, a alimentação escolar buscava assegurar ao educando os nutrientes básicos ao seu crescimento físico e desenvolvimento mental, essenciais para um melhor aprendizado. Em sua dimensão psico-social, a alimentação escolar é uma atividade de apoio, objetivando assegurar as condições necessárias a uma efetiva aprendizagem. Nesse sentido, buscava suprir deficiências ocasionadas por variáveis exógenas ao setor educação responsáveis pelas características físicas do educando, assegurando melhor eficiência das variáveis endógenas. Em sua dimensão econômica, pretendia ser um instrumento de desenvolvimento comunitário que, ao tempo em que assegurava um melhor estado de nutrição aos escolares, contribuía para a valorização dos produtos regionais e o estímulo ao pequeno produtor.

Além do benefício em si mesma, pretendia, o Programa que a alimentação escolar ou merenda escolar atraísse e mantivesse os alunos na escola, contribuindo, efetivamente, para a redução dos índices de evasão, repetência e absenteísmo escolar, ou seja, alguns dos maiores problemas com que se defrontava a educação básica brasileira.

Face a estas dimensões e sob os princípios de descentralização e democratização que norteavam as ações políticas da transição democrática em curso, o PNAE sofreu progressiva descentralização e expansão. No que tange ao processo de descentralização, desde 1984, a escolha dos cardápios deixou de ser feita pela FAE, passando a ser tarefa dos Estados, embora a compra dos produtos ainda permanecesse centralizada. A partir de 1985, ampliou-se ainda mais o nível de participação estadual, encaminhando-se para a municipalização da merenda e até mesmo para a concessão de autonomia às escolas que tivessem condições de assumir o Programa em sua totalidade.

A questão da municipalização da merenda provocou amplas discussões sobre o tema, especialmente nos locais mais receptivos à proposta, levando significativo número de municípios a assinarem convênios com a FAE para este fim. Em 1986, então, foi implementada a Municipalização da Merenda Escolar, iniciando-se em 81 Municípios de 18 Estados. As prefeituras passaram a receber os recursos e a comprar os mantimentos com a participação da comunidade, adotando, dessa forma, cardápios regionalizados. A proposta básica da municipalização era a de resgatar hábitos alimentares regionais, estimular os pequenos produtores locais, evitar o deslocamento dos alimentos por grandes distâncias e permitir o maior controle do serviço da merenda pela população local.

Embora tivesse conseguido algum êxito e em muitos casos esta sistemática tivesse se constituído em avanço em relação à sistemática anterior, problemas relacionados à elaboração dos cardápios - ponto pelo qual a descentralização foi iniciada em 1984 - ainda não haviam sido sanados em 1986, conforme revela o depoimento a seguir. Esses problemas juntaram-se a outros tantos relacionados não somente à programação, mas também à compra, à distribuição, à armazenagem e à utilização dos gêneros.

"Realizamos uma pesquisa em 2 (dois) municípios da Região Metropolitana do Recife, no segundo semestre de 1984, e evidentemente não podemos extrapolar os resultados para todo o território nacional. Quanto à programação da Merenda Escolar, constatamos que é mais ou menos a mesma coisa. Os nutricionistas a nível estadual elaboravam uma programação, uma frequência de cardápios, respeitando hábitos alimentares, mandando para Brasília. Lá, essa programação de alimentos era simplesmente rejeitada em função dos recursos financeiros disponíveis. Vinha, então, uma listagem de alimentos de Brasília para Pernambuco, que não atendiam a programação inicial. Os técnicos tornavam a fazer nova programação, sendo esta enviada às escolas. Nas escolas, esses cardápios, também, por sua vez, não eram seguidos, por vários problemas: falta de merendeira, falta de energia, falta de gás, e vários outros. Portanto, a nível das escolas, esses cardápios também eram modificados, eles não eram executados. A merendeira, no momento da confecção também alterava os per captas. Isso nós constatamos no dia-a-dia durante o semestre inteiro." (56)

No que se refere à expansão, os dados quantitativos mostravam o crescimento considerável do Programa, ao longo de sua existência. Segundo estudo sobre a merenda escolar realizado por Coimbra, se em 1954 havia 137 municípios, 340 escolas e 85.000 escolares beneficiados pelo Programa da Merenda Escolar, em 1979 esse benefício atingia a 3.549 municípios, 110.297 escolas e 14.003.762 escolares. Na década de 80, a merenda foi praticamente universalizada. Na zona urbana, menos de 2% das escolas deixavam de ter merenda e em quase 85% das escolas mais pobres ela já existia; no total, apenas 13% das escolas não serviam merenda. Em termos da abrangência de alunos, este estudo revela que a expansão também era significativa. Se em 1975 o Programa atendia a cerca de 54% de sua população-alvo, uma década depois, 1985, esse índice chegava aproximadamente a 73%. Vejamos o quadro que Coimbra nos apresenta.

Q U A D R O . 1 0 .

Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE
População-Alvo, População Atendida e
Quantidade de Alimento

A N O	POPULAÇÃO (x 1.000)		ALIMENTO (ton.)
	A l v o	Atendida	
1975	20.544	11.138	66.821
1976	21.139	11.769	128.648
1977	21.457	12.970	132.957
1978	21.730	14.072	136.591
1979	22.036	14.004	112.813
1980	22.067	15.051	103.495
1981	21.632	15.623	125.852
1982	24.424	18.720	127.974
1983	24.350	19.542	96.717
1984	25.082	20.838	119.375
1985	29.700	21.733	240.890
1986	30.000	-	-

Fonte : Alberto Carvalho da Silva.
Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil
São Paulo, 1987, p.36, mimeo.

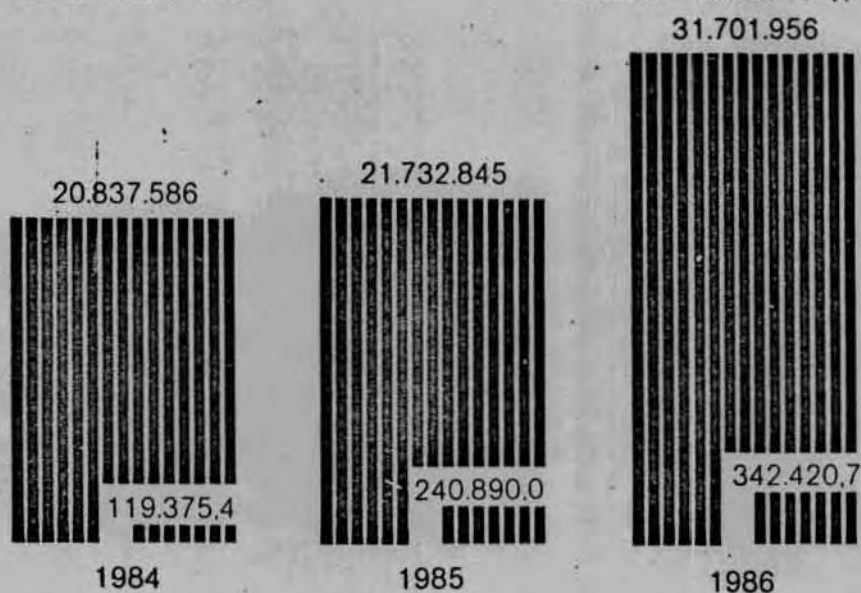
Segundo relatório de 1986 da FAE, o PNAE, em 1985, proporcionou alimentação a 21.732.845 crianças e adolescentes matriculados na rede oficial de ensino e em entidades assistenciais, nos 180 dias do período letivo, com uma distribuição de 240.000 toneladas de alimentos. Em 1986, passou a atender a cerca de 31.700.000 crianças e adolescentes, dos quais 24.700.000 eram escolares matriculados no 1º grau e 7.000.000 crianças na faixa de 4 a 6 anos de idade, irmãos dos escolares, durante os dias úteis do ano. Naquele ano, a merenda foi estendida de 180 para 260 dias e totalizou 342.000 toneladas de alimentos formulados e gêneros básicos.

FIGURA 4

BRASIL – PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ALUNOS BÊNEFICIADOS E GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DISTRIBUÍDOS – 1984-86

Alunos Beneficiados

Gêneros Alimentícios (t)



Cabe ressaltar que, embora houvesse uma tendência clara a favor dos alimentos naturais, os formulados representavam 40% dos alimentos fornecidos, dadas as facilidades de distribuição e armazenamento que ofereciam.

Observa-se, neste quadro, que, em relação ao quadro anterior, em 1986, o Programa cobria 87% da população-alvo (30.000.000 alunos). Este índice, no entanto, pode ultrapassar os 100% se considerarmos o atendimento complementar prestado à clientela de 4 a 6 anos através do Programa de Alimentação aos Irmãos dos Escolares, que veio somar 7 milhões de crianças aos quase 25 milhões de

matriculados no pré-escolar e 1º grau.

Quanto ao valor nutricional médio por dia, mesmo se o PNAE viesse atendendo a este quesito dentro dos objetivos a que se dispunha - 15% das necessidades de nutrição por dia - este percentual seria insuficiente, em face da situação de miséria em que vivia a população-alvo. Calcula-se que em 1975/1983 este atendimento tenha correspondido a valores na ordem de 7 a 20% das necessidades calóricas diárias de uma criança entre 5 e 14 anos, apenas nos dias de aula. Em 1986, a refeição per capita/dia, admitindo-se 260 dias por ano, foi de 41,54%, correspondendo a menos de 50% do que o Programa se propunha a atender: 100g do produto cru, para cada aluno/dia. Em consequência, o atendimento às necessidades nutricionais diárias das crianças na faixa atendida (4 a 14 anos) ficou reduzido a 7%, isto sem considerar que o conteúdo nutricional da merenda escolar não correspondia ao ideal em termos de quantidade, qualidade e adequação.

Assim, já se verificou ser a merenda escolar um eficiente instrumento contra a evasão escolar e, conseqüentemente, a favor do rendimento escolar, pois a aprendizagem depende, entre outros fatores, do tempo de permanência do aluno na escola. Mas, se quisermos que a merenda escolar contribua, de fato, para solucionar o problema educacional nas três dimensões a que o PNAE se

propunha, há que repensar o índice do conteúdo nutricional proposto e mesmo a própria concepção do Programa. A questão parece se situar na contradição de um Programa que, criado para complementar a alimentação dos escolares, acaba por proporcionar, em muitos casos, a única refeição diária da criança, em face do nível de miséria em que vive a maioria das famílias brasileiras.

Se quantitativamente o Programa já alcançou os níveis ideais (praticamente atingindo a universalização do atendimento), qualitativamente ainda tem um longo caminho a galgar. Esbarrando na realidade de miséria do País, este Programa traz para a educação um encargo que, na verdade, não lhe pertence e cujos problemas não vai resolver por si só. No entanto, essa incumbência, além de exigir da educação uma infra-estrutura física, material e de recursos humanos, que por sua vez já onera os custos do setor, retira parte substancial dos recursos que lhe são destinados.

Para se ter uma idéia desse volume de recursos, o relatório do IPEA sobre a educação em 1986 registra que o acréscimo resultante dos novos recursos advindos da Emenda Calmon, a partir de 1985, e da ampliação dos programas de assistência ao estudante mantidos com recursos do FINSOCIAL, implicou a aplicação de um percentual de 48,8% em 1985/84 e 28,0% em 1986/85 desses recursos no ensino de

1º grau. No entanto, se se retirar do total de recursos alocados neste grau de ensino os recursos da merenda escolar - atividade do setor saúde que partilha do orçamento da educação - esse percentual cai, em 1985, para 21,6% e, em 1986, para 6,4%.

Há, pois, que se questionar, sobretudo, a dimensão psico-social do PNAE. Se por um lado possibilita, estimular a permanência do aluno na escola, por outro lado, face às carências nutricionais de muitas crianças que aí chegam, falha em sua pretendida complementação nutricional, não resolvendo, também, o problema das condições mínimas para a aprendizagem. E mais, retira da educação vultosos recursos de que ela carece para suas atividades essencialmente de ensino. Cabe ressaltar que não se discute, aqui, o significado e mesmo a necessidade de um programa de alimentação para a clientela em pauta. Até mesmo concordamos com sua indispensabilidade face às condições de desigualdades sociais existentes. O que se questiona é a forma e os meios com que o programa é desenvolvido.

Ainda sobre a questão qualitativa, o PNAE apresenta problemas operacionais sérios a serem tratados, tais como a perda e o desvio de alimentos; a falta e/ou a insuficiência de equipamentos básicos nas escolas, principalmente as da zona rural; a ineficiência dos mecanismos de repasse dos recursos orçamentários; e, o que é mais grave, a

inconstância no fornecimento da merenda. Segundo estudos realizados por Helena M.S. Barreto (1988) sobre a questão recente dos programas de distribuição de alimentos, no segundo semestre de 1985 faltou merenda alguma vez em 49% das escolas. O problema é maior nas regiões Norte e Nordeste, onde faltou em cerca de 70% das escolas e, de modo geral, na zona rural (56% das escolas contra 28% na zona urbana). No Sul e Sudeste urbano faltou merenda em menos de 14% das escolas.

Ainda que seja a questão da distribuição da merenda um problema crucial e generalizado, parece que tem sido melhor equacionado no Centro-Sul, experiência que a FAE, como órgão coordenador do PNAE em nível nacional, poderia estender às demais regiões, no sentido de minimizar pelo menos esse ângulo do problema da merenda escolar.

V - CONCLUSÃO

O governo da Nova República instalou-se conferindo destaque às políticas do setor social. A dívida social acumulada nas últimas décadas criou um quadro de carências cujo diagnóstico levou a nova "ordem política" a definir opções de intervenção estatal voltadas para o enfrentamento urgente e prioritário da questão social sob o slogan "Tudo pelo Social". Atribuiu-se, assim, importante papel às políticas deste setor na superação dessa dívida. A ênfase ao social conjugada ao compromisso do governo com a retomada do crescimento econômico parecia mostrar coerência com a "natureza necessariamente complementar entre as políticas voltadas para o social e a política econômica"(57). Contudo, não havia, ainda, evidência clara da necessidade de que a prioridade ao social constituísse ou não elemento básico de orientação da política econômica. Tal evidência só veio a ser percebida na implementação das opções políticas revelada pelo "cálculo do dissenso" tolerável, parâmetro fundamental das decisões governamentais, ou seja, "a taxa de injustiça, a favor da acumulação, que será socialmente tolerada, ou, conversamente, a magnitude dos recursos que se podem subtrair à acumulação, em favor da equidade, sem prejuízo catastrófico para o processo ampliado de reprodução." (58)

No processo de opção por soluções ou por formas de implementação das soluções para as carências sociais que se apresentavam extensas, o padrão de acumulação escolhido impôs restrições à política social, configurando um quadro de escassez e de limite às mudanças dessas carências, não obstante as propostas que a nova ordem política pregava à sociedade, criando uma distância entre as mudanças prometidas e as reais alterações promovidas.

Assim, nos dois primeiros anos de gestão do governo da Nova República, sua política econômica foi uma das grandes desilusões causadas à Nação pelo governo, ao lado da frustração política pela vitória do projeto governamental de Congresso Constituinte, com a conseqüente perda de credibilidade das ações governamentais. O governo não havia conseguido romper com a lógica herdada dos governos pós 64 desfavorável aos setores sociais mais excluídos, comprometendo a prometida vinculação de sua estratégia econômica às prioridades sociais do país. A luta contra as disparidades sociais apenas se esboçava, estando ainda o social dependente do comportamento da economia e da superação dos vícios de longos anos do poder público: o uso político de recursos públicos e a lentidão da máquina burocrática. Apesar das intenções governamentais, a política social ainda tinha uma presença muito tímida no cenário nacional. O que se verificava era uma política

social de caráter compensatório, com medidas paliativas ao invés de se ter planos estruturados para a redução da dívida social, cuja lógica era a de distribuir de acordo com as possibilidades orçamentárias, persistindo o raciocínio economicista de que as mudanças sociais adviriam de um melhor desempenho da economia. O atendimento às carências sociais estava ainda longe do que o discurso pregava e a situação social estava a exigir, configurando um quadro de muito maior tolerância social da injustiça em favor do processo de acumulação.

A política educacional, como dimensão da política social, sofreu intervenção semelhante.

As intenções explícitas no discurso liberal do governo no sentido de oferecer uma educação voltada para a construção da cidadania e da justiça social, aliada ao compromisso com o desenvolvimento econômico, trazia já a idéia de correção dos desequilíbrios na distribuição de benefícios sociais que provocou a enorme dívida social nas últimas década em favor da acumulação e em detrimento da satisfação das necessidades básicas e da promoção da justiça social. A ação social do Estado no setor educacional se\ faria buscando a equidade sob a forma da garantia e promoção do direito social da cidadania, especialmente, a Educação para Todos.

Esta meta governamental, principal diretriz da Política de Educação Básica da Nova República, consubstanciou-se no Programa Educação Para Todos - Caminho para a Mudança que buscou, por um lado, aliar-se às demais políticas governamentais para superação dos problemas sociais causados pelas desigualdades regionais, baixos níveis de renda, carências nutricionais e de saúde de grandes parcelas da população e o centralismo administrativo; por outro lado, buscou soluções para os problemas endógenos à educação básica, quais sejam: a baixa produtividade do ensino (altas taxas de analfabetismo, evasão e repetência), a insuficiência e má distribuição de vagas nas escolas; o aviltamento da carreira do magistério (deficiência na formação e baixos padrões de remuneração dos professores) e a inexistência de um adequado fluxo de recursos financeiros. A implementação deste Programa se fez através de um Programa de Ação Imediata cujas intenções se traduziram em Programas específicos: Valorização do Magistério; Ampliação das Oportunidades de Acesso e de Retorno à Escola de 1º Grau; e Assistência ao Estudante: PNLD, PNME e PNAE.

A ação governamental relativa à educação básica, embora revelasse uma certa sensibilidade às necessidades, interesses e problemas sociais, refletia escolhas políticas em um cenário de conflito entre estes interesses e outros

mais voltados para o favorecimento do processo de acumulação. Neste quadro, a análise da Política de Educação Básica da Nova República, ou seja, das decisões políticas afetas a este setor educacional, deveria levar em conta um "complexo sistema de interações" que ocorria dinamicamente na realidade social, pelo qual seria possível perceber a "objetividade" dessas decisões políticas, ou seja, quando e porquê elas mudaram. Elementos como complexificação social, estrutura da escassez, processos naturais (divisão social do trabalho, crescimento populacional e urbanização) e conhecimento social especializado influenciavam e recebiam influência no processo de elaboração e implementação de políticas.

No caso específico da política de educação básica, esta interferência se refletia em seus instrumentos fundamentais: a legislação e o planejamento, verificando-se, a partir de 1975, com o projeto de distensão política do governo, um peso ponderável da variável complexificação social nas decisões afetas à educação básica. A pretendida consolidação da transição democrática do governo da Nova República haveria também de considerar a complexificação social como força significativa nos processos decisórios, cujos empreendedores - segmentos sociais, estamentos tecnoburocráticos do Estado, Congresso, organizações sociais, intelectuais, entre outros - estavam dispostos a

investir tempo e recursos no percurso que ia "da formulação inicial das soluções para determinado problema ou dos modos de satisfazer certas necessidades, até a adoção dessas idéias como políticas e implantação dos programas que lhes dariam consequência prática." (59)

Não obstante, a característica que assumiu a Política de Educação Básica da Nova República em seus dois primeiros anos - 1985 e 1986 - (talvez pela falta de instrumentos que lhe dessem suporte mais sólido, pela vigência de uma legislação anacrônica - Lei nº 5.692/71 - e de um sistema de planejamento esfacelado, ao lado de uma política econômica que frustrava as aspirações sociais) fez com que o governo, ao pretender realizar o valor justiça social através de suas políticas sociais, no caso a educacional, obtivesse apenas mudanças relativas no perfil das desigualdades existentes.

O MEC não havia conseguido definir, ainda, uma política educacional consistente, coordenada e representativa. Definiu grandes prioridades, contudo, mesmo sem ter a clareza dos principais problemas educacionais em nível regional e estadual, não conseguiu identificar estratégias técnica e politicamente mais adequadas à solução dos problemas da educação básica e à conjuntura político-social.

O relacionamento do MEC com as Secretarias de Educação e destas com os Municípios, ainda carecia de definições claras. Havia áreas de conflitos entre o Governo Federal, os Estados e os Municípios quanto à gestão do ensino de 1º grau.

A descontinuidade administrativa que assolava tanto o nível federal, quanto o estadual e o municipal, impedia que os compromissos assumidos fossem levados avante e até mesmo que seguissem no caminho indicado.

O sistema de planejamento, desagregado com a participação que grupos representativos passaram a ter nas decisões políticas com a redemocratização da sociedade, não havia conseguido ainda incorporar essa intermediação. Havia um desequilíbrio entre o técnico (anacrônico) e o político (incompreendido) nos vários níveis do sistema de ensino.

Nestes dois anos, o MEC deu ênfase à universalização do ensino de 1º grau (expansão de oferta de vagas) e à melhoria das condições de ensino. Pelos dados que a Secretaria de Educação Básica apresentou, os recursos transferidos aos Estados e Municípios em 1986 possibilitaram a criação de 1.500.000 novas vagas, mas, em face da irregularidade do fluxo de recursos do MEC para os Estados, os recursos necessários à consecução das metas de

criação de vagas só chegaram a muitos Municípios e mesmo a alguns Estados somente no final de 1986, inviabilizando a execução das metas neste ano. As ações de alfabetização de adultos e de melhoria da escolarização da clientela adulta também era pouco significativa. A ênfase ficou na melhoria das condições de ensino através dos programas de assistência ao estudante, tendo sido aplicados pela FAE nos programas de sua responsabilidade - PNAE, PNLD e PNME - 47,5% do total de recursos gastos no ensino de 1º grau. Além destes programas, projetos específicos como o MONHANGARA e EDURURAL aplicaram recursos em livro didático e material de ensino, aumentando os investimentos em programas dessa natureza, em detrimento de outros voltados para o ensino. Eram, também, necessários muitos empreendimentos para que a meta de valorização do magistério se efetivasse.

As ações do MEC, apesar da intenção de universalização e de regularização do fluxo escolar, foram pouco significativas quanto à equidade dentro do sistema de ensino. Apesar de se saber da localização das carências educacionais mais críticas na zona rural e periferias urbanas e na rede municipal do interior, a preferência em termos de equidade foi dada à região Nordeste, onde foram concentrados recursos e programas. Embora tenha havido substancial repasse de recursos aos Municípios em 1986 - 25,7% do total de recursos, os Estados receberam apenas

13,6%, não obstante a programação inicial previsse 31,8%.

O MEC não financiava soluções inovadoras para atendimento à clientela fora da escola. Apenas alguns Estados que não dependiam de recursos federais para a sobrevivência do sistema de ensino vinham promovendo programas dessa natureza, como o Estado do Rio de Janeiro com os CIEPs e o Estado de São Paulo com o PROFIC.

A Emenda Calmon refletiu a prioridade atribuída à educação no I PND/NR. No entanto, este dispositivo legal não estava sendo cumprido. Os recursos alocados no orçamento do MEC revelavam que as diferenças relativas à Emenda Calmon estavam sendo transferidas de um ano para outro, com desvalorização dos recursos. Diferença de 1985 transferida para 1986: Cz\$ 1,8 bilhão, e de 1986 para 1987: Cz\$ 4,1 bilhões. Além disso, o percentual do total do orçamento do MEC aplicado no ensino de 1º grau foi reduzido de 1985 - 26,1% - para 1986 - 21,4%.

O sistema de acompanhamento e avaliação dos programas financiados com recursos federais pelo MEC carecia de aperfeiçoamento, assim como o sistema de fiscalização das Secretarias de Educação quanto às especificações educacionais.

Ainda persistiam problemas no fluxo de recursos do MEC para as Secretarias de Educação e mesmo no nível dos Estados. Os entraves administrativos atrasavam a aplicação dos recursos já transferidos que, em face do processo inflacionário, comprometiam a capacidade de expansão. Isto se verificava de forma mais acentuada nos programas financiados com recursos externos, pois a experiência com acordos internacionais demonstrava que as estruturas administrativas federais e estaduais não absorveram metodologias e processos novos desenvolvidos pelos Programas.

As tendências emergentes ao final de 1986 indicavam algumas perspectivas mais ou menos animadoras em relação à mudança do quadro de carências relativo à educação básica, e indicavam que a questão da complexificação social tinha, ainda, peso ponderável nas decisões políticas:

• a tendência à democratização da administração da educação no setor público era crescente:

os Secretários Estaduais de Educação que se reuniam num fórum desde 1983, requeriam espaço, criticavam as decisões centralizadas no MEC e tendiam a se organizar num Conselho para maior participação na definição da política educacional no plano nacional;

os Secretários Municipais de Educação se estruturavam como força política através da criação da UNDIME em 1986, e reivindicavam maior autonomia dos Municípios na gestão da educação, maior participação na formulação das políticas educacionais no plano nacional e mais recursos;

muitas escolas já haviam partido para uma maior participação da comunidade educativa - professores, alunos, pais - na administração, através da eleição para diretores de escolas e/ou a criação de colegiados e conselhos escolares;

a municipalização da merenda escolar vinha se consolidando em crescente número de Municípios;

o sistema municipal de ensino, que existia de fato, mas não de direito, tendia a ganhar força no texto constitucional, dispositivo que poderia ser utilizado pela UNDIME para a consolidação da educação municipal;

várias entidades ligadas à educação - ANPED, ANDES e UNDIME, entre outras -, assim como intelectuais e setores do governo estavam trabalhando em propostas de educação para serem incluídas no texto constitucional e, posteriormente, orientarem a elaboração da nova Lei de

Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Renascia o debate em torno da Escola Pública versus Escola Particular e a destinação dos recursos da educação. O ensino particular se organizava e pressionava para obter maiores percentuais de recursos do orçamento da educação, alegando a liberdade de ensino e a democratização da educação;

. a tendência a dar mais atenção para a escola como foco da ação administrativa certamente provocaria a reversão do quadro criado em função da atenção que se deu às estruturas estadual e central nas décadas passadas, o que levou a um agigantamento e a uma complexificação dessas estruturas que vinham consumindo, em sua manutenção, grande parcela dos recursos do ensino de 1º grau, em detrimento da melhoria dos serviços educacionais;

. o espaço aberto pela democratização da sociedade às inovações educacionais estava levando a uma certa diversidade no setor público de educação; no entanto, as experiências inovadoras eram vulneráveis a críticas e nem sempre levadas avante. Este espaço, não só estava sendo ocupado, com certa timidez, mas também por políticas que refletiam a visão federal da educação neste novo contexto de mudança que vivia a sociedade brasileira: a universalização do ensino de 1º grau e a melhoria da qualidade. Na ausência de políticas e estratégias educacionais mais específicas havia uma tendência de

pulverização e atendimento clientelista na alocação dos recursos..

. a Emenda Calmon ampliou os recursos que a União, os Estados e Municípios deviam aplicar na educação. Com o aumento da transferência de recursos aos Municípios a partir de 1985, estes últimos tendiam a ter um aumento significativo de participação no ensino de 1º grau. Isto os ajudaria a superar os problemas de natureza pedagógica e gerencial em face da precariedade de muitos Municípios em manter o sistema escolar. Por outro lado, poderia trazer resultados mais imediatos, pois os recursos não entrando na burocracia do Estado, agilizariam e tornariam menos onerosas as ações dos Municípios de provimento de serviços educacionais; e

. a tendência à criação de universidades e outras instituições de ensino superior estaduais e até municipais, sobretudo na região Nordeste, estava levando os Estados que detinham os piores indicadores de educação básica a investir no ensino superior, deixando aos Municípios a responsabilidade pela expansão e manutenção de escolas de 1º grau, fato preocupante face à precariedade econômico-financeira da maioria dos Municípios;

Dessa forma, a tentativa de aplicação, nessa dissertação, do modelo de análise de políticas públicas de Santos, utilizado pelo mesmo autor em estudo mais abrangente sobre a política social, evidenciou a presença, em maior ou menor intensidade, dos elementos que compõem o modelo de análise nos processos de formulação e implementação da política de educação básica da Nova República nos dois primeiros anos desse governo, destacando-se em maior grau, os elementos complexificação social e estrutura da escassez.

Não obstante as evidências do peso ponderável que a variável complexificação social passou a ter na concepção e execução dessa política, a ação governamental refletia decisões políticas geradas em um cenário de conflito entre as necessidades e interesses sociais e o processo de acumulação, configurando uma estrutura da escassez de recursos crônico-aguda, pelo fortalecimento desse último em detrimento do primeiro.

Essa constatação nos indica, sobretudo, uma discrepância entre a realidade educacional brasileira e o fundamento teórico-conceitual do modelo de Santos no que se refere à relação da escassez com o processo decisório. Se teoricamente a escassez crônico-aguda deveria conduzir a decisões que limitassem a expansão dos programas existentes ou mesmo evitassem o início de qualquer programa novo,

ênfatizando-se a participação dos responsáveis pelos programas no atendimento às demandas de expansão e avaliação cuidadosa dos programas existentes, na prática, isso não pareceu ocorrer.

A análise dos problemas e tendências existentes em 1985 e ao final de 1986 nos indica que o peso ponderável que a variável complexificação social ganhou na formulação e implementação da política de educação básica a partir de 1975/1979 e, particularmente, com a redemocratização da sociedade pretendida — pelo Governo da Nova República criou exigências que a administração federal do sistema de ensino não conseguiu atender: a necessidade de atenuar sua dimensão técnica e incrementar sua dimensão política. A tendência a um modelo de administração mais descentralizado, vinha gerando conflitos no processo de redefinição de espaços e revisão de atribuições no relacionamento institucional. A ausência de uma clara definição de funções entre o governo federal, os estados e os municípios em termos de gestão do ensino de 1º grau e a ênfase na dimensão política estavam levando ao imediatismo e ao clientelismo sem trazer benefícios à melhoria do ensino e à igualdade de oportunidades educacionais.

A ausência de uma política educacional coesa face à degradação da dimensão técnica da administração — o planejamento global não mais existia nem foi substituído

por mecanismos sistemáticos - e à ênfase na dimensão política incompreendida a iminência da substituição da legislação anacrônica que orientava o sistema de ensino - fazia permanecer uma visão única - federal da educação, ou seja, aquela voltada, na concepção, para a universalização e a melhoria do ensino e, na implementação, para rotinas e procedimentos que dificultavam uma posição de vanguarda,

No que se refere a universalização, contrariamente à própria meta, vinha-se privilegiando o atendimento às regiões e não às áreas onde as maiores carências se localizavam, não permitindo uma visão mais global e prospectiva do sistema de ensino. Quanto à melhoria, vinha-se privilegiando os programas de assistência ao estudante, fazendo com que a educação assumisse a função de uma política social compensatória das desigualdades sociais provocadas pelo processo cumulativo, em detrimento de sua função de ensino. Por conter soluções fora de sua competência, a educação não conseguia também atender essa função a ela atribuída que, além disso, comprometia seu orçamento.

Isto nos faz concluir que "o cálculo do dissenso tolerável" utilizado nas decisões das políticas sociais, entre as quais se inclui a educação, não obstante o discurso governamental pregasse o "tudo pelo social", vinha prestigiando o processo de acumulação em detrimento de

ações mais efetivas para a superação do quadro de carências sociais, exigindo um alto grau de tolerância da população em relação à satisfação de suas necessidades básicas e da promoção da justiça social.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. MEC. Prioridade para o Ensino Básico. Brasília, MEC/Coordenação de Comunicação Social, 1985, nº 8, pp. 1 e 2.
2. Idem
3. MEC. Educação: Prioridade das Prioridades. Brasília, Coordenação de Comunicação Social. 1986, nº 1, p. 9.
4. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. I PND/NR 1986-1989. Brasília, Gráfica e Editora Itamarati Ltda., 1986, p. 59.
5. Idem, p. 49.
6. SANTOS, W. G. dos. Cidadania e Justiça: a Política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979, pp. 12 a 14.
7. DEMO, Pedro. "A Política Educacional no Contexto das Políticas Públicas no Brasil". In: Série Encontros e Debates. MEC/INEP - 1987, pp. 55 e 59.

8. FREITAG, Bárbara. Política Educacional e Indústria

Cultural. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1987.

(Coleção Polêmicas do Nosso Tempo: 26), pp. 16, 24 e 27.

9. SANTOS, Wanderley G. dos. "A Trágica Condição da Política Social". In: Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro, Zahar, 1987, p. 36.

10. COIMBRA, M. A. "Abordagens Teóricas das Políticas Sociais". In: Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro, Zahar, 1987, pp. 100 a 102.

11. SANTOS, W. G. dos. Cidadania e ... Op. cit., p. 128.

12. Idem, p. 125.

13. Esta seção é uma tentativa de síntese do esquema proposto por W. G. dos Santos em "Esquema Geral para Análise de Políticas Públicas: uma Proposta Preliminar" em Revista de Administração Pública, vol. 10, nº 2, abril/junho de 1976, ampliado em "Esquema Geral para Análise de Políticas Públicas" em Cidadania e Justiça: a Política Social na Ordem Brasileira, Rio de Janeiro, Campus, 1979.

14. Santos, W.G. dos. Cidadania e ... Op. cit., p. 61.

15. Idem, p. 63.

16. Idem, p. 66.

17. SEPLAN/IPEA/IPLAN/Coordenadoria de Educação e Cultura.
Educação e Cultura - 1987: Situação e Políticas
Governamentais, p. 002, mimeo.

18. SANTOS, Luis Cassemiro dos. A Dívida Educacional
Brasileira: Herança e Resgate, Brasília, Senado Federal,
Centro Gráfico, 1987, p. 79.

19. Expressão utilizada por Luiz Cassemiro dos Santos, op.
cit., p. 78.

20. MOISÉS, J. A. "A Constituinte é uma Farsa?" In: Lua
Nova, São Paulo, 2(3) : 7 - 13, out./dez. 1985, p. 11.

21. FALCÃO, Rui. "A República que fez Plástica." In:
KOUTZII, F. (org.). Nova República: um Balanço. Porto
Alegre, LPM, 1986, p. 27.

22. O'DONNELL, Guilherme. "A Elite Brasileira é muito
Atrasada" (entrevista). Senhor São Paulo, nº 284 -
26.08.86, pp. 5 - 9.

_____. "Transição Democrática e Políticas Sociais". In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 21(4) : 9-16, out./dez. 1987, p. 13.

23. REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. I PND/NR ... Op. Cit., p. 64.

24. MEC. Educação para Todos - Caminho para a Mudança. Brasília, MEC/Coordenação de Comunicação Social. 1985, pp. 2-3.

25. REP. FED. DO BRASIL. I PND/NR Op. cit., p. 63.

26. Idem, p.65.

27. Idem, p. 70.

28. MACIEL, Marco. Educação e Liberalismo. Rio de Janeiro, José Olympio, 1987, pp. 101 e 206.

29. Idem, p. 18.

30. Idem, p. 6.

31. Idem.

32. Idem, p. 104.

33. FAVERO, M^a de Lourdes. "Autonomia e Gestão e o Cerco à Universidade". (Comunicação apresentada na X Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação - ANPED), Salvador, 12 a 15 de maio de 1986. Mimeo.

34. FREITAG, Bárbara. "Planos, verbas e boas intenções". In: KOUTZII, Flavio (org.). Nova República: um Balanço. Porto Alegre, LPM, 1986, p. 147.

35. Idem, p. 139.

36. Idem nº 3.

37. MACIEL, Marco. Op. cit., p. 8.

38. BARRETO, Vicente. "O biombo do conservadorismo". In: JORNAL DO BRASIL - Idéias, 27 de junho de 1985.

39. MEC. Educação para ... Op. cit., pp. 3 e 4.

40. Idem

41. MEC-SG. III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto - 1980-1985 Brasília, MEC/DDD, 1980.

42. MEC/SEPS. O compromisso da Educação Básica e as Relações da SEPS com as Unidades da Federação. Brasília, MEC/SEPS, agosto/1981, p. 1.

43. SEPLAN/IPEA/IPLAN/CEC. Relatório de Acompanhamento de Políticas Públicas, Setor Educação e Cultura - 1986. p. 03 e 04, mimeo.

44. Estimativa da SEPLAN/IPEA/IPLAN/CEC que difere dos dados divulgados pelo MEC, no próprio Programa Educação para Todos (7 a 8 milhões). A fundamentação desse quantitativo pela SEPLAN está em sua publicação "Educação e Cultura 1987: Situação e Políticas Governamentais", pp. 016 a 021.

45. JAGUARIBE, Hélio. Brasil, Reforma ou Caos. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989, p. 84 a 86.

46. _____. Brasil 2000, para um Novo Pacto Social. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1987, p. 18.

47. _____. Brasil, Reforma ou Caos. p. 92.

48. FREITAG, Bárbara. Escola, Estado e Sociedade. São Paulo, Moraes, 1980, p. 78.
49. SOBRINHO, José Amaral. Planejamento da Educação no Brasil: Revisão e Propostas. Brasília, IPLAN, 1989, p. 24.
50. FREITAG, Bárbara. "Planos, verbas, ...". Op. cit., p. 133.
51. MEC/SEB. O Professor Municipal em Dados. Brasília, MEC/SEB, 1988, p. 62.
52. SEPLAN/IPEA/IPLAN/CEC. Educação e Cultura 1987 ... Op. cit., p. 35.
53. RIBEIRO, Darci. "Educação no Brasil". In: O Livro dos CIEPs. Rio de Janeiro, Bloch Editores S.A., 1986, p. 14.
54. SANTOS, W. G. dos. Cidadania e ... Op. cit., p. 127.
55. MEC/FAE. Proposta de Redimensionamento do Programa de Módulos Escolares. 1985 (mimeo)
56. BISCONTINNI, Nutr. T. Maria. Programa da Merenda Escolar. Depoimento apresentado no XI Congresso Brasileiro de Nutrição, realizado em Salvador, Bahia, de 30/08 a 04/09

de 1987. Anais.

57. ABRANCHES, Sérgio H. In: Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro, Zahar, 1987, p. 7.

58. SANTOS, W.G. dos. Cidadania e ... op. cit., p. 125.

59. ABRANCHES, Sérgio H. "Política Social e Combate à Pobreza: A Teoria da Prática". In: Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro, Zahar, 1987, p. 12.

BIBLIOGRAFIA

- Obras Consultadas

BARCELLOS, Tamja M^a M. de (Coord.). A Política Social Brasileira - 1930-64. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BENJAMIM, Fernanda Sobral. Educação e Mudança Social - Uma Tentativa de Crítica. São Paulo, Cortez, 1981.

CARNEIRO, Ricardo et alli. Política Econômica da Nova República. São Paulo, Paz e Terra, 198.

COIMBRA, M. A. "Abordagens Teórica das Políticas Sociais". In: Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

COVRE, M^a de Lourdes M. A Fala dos Homens - Análise do Pensamento Tecnocrático - 1964-1981. São Paulo, Brasiliense, 1983.

CUNHA, Luiz A. Educação e Desenvolvimento Social no Brasil. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1980.

DEMO, Pedro. Pobreza Política. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1988. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

FALCÃO, Rui. "A República que fez Plástica". In: KOUTZII, F. (org.). Nova República: Um Balanço. Porto Alegre, LPM, 1986.

FAZENDA, Ivani C.A. Educação no Brasil Anos 60 - O Pacto do Silêncio. São Paulo, Edições Loyola, 1985.

FERNANDES, Florestan. Nova República ? Rio de Janeiro, Zahar, 1986.

FILHO, Gisálio C. A "Questão Social" no Brasil - Crítica ao Discurso Político. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

FRANCO, M^ã Laura P.B. O Livro Didático de História no Brasil: a Versão Fabricada. São Paulo, Global Ed., 1982.

FREITAS, Bárbara. Política Educacional e Indústria Cultural. São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1987. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo: 26).

_____. "Planos, verbos e boas intenções". In:
KOUTZII, Flávio (org.). Nova República: Um Balanço. Porto
Alegre, LPM, 1986.

_____. Estado, Escola e Sociedade. São Paulo,
Novaes, 1980.

HORTA, José S.B. "Planejamento Educacional". In: Filosofia
da Educação Brasileira. Rio de Janeiro, Civilização
Brasileira, 1985.

JACOBI, Pedro. "Política Social - Os Velhos Problemas, mas
sem o Déficit". In: Nova República: Um Balanço. Porto
Alegre, L & PM, 1986.

JAGUARIBE, Hélio. Brasil 2000, para um Novo Pacto Social.
Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

_____. Brasil, Reforma ou Caos. Rio de Janeiro,
Paz e Terra, 1989.

LEVIN, Henry M. et alli. Educação e Desigualdade no Brasil.
Rio de Janeiro, Vozes, 1984.

MACIEL, Marco. Educação e Liberalismo. Rio de Janeiro, José
Olympo, 1987.

MACHADO, Lia Z. Estado, Escola e Ideologia. São Paulo, Brasiliense, 1983.

MELLO, Guiomar N. de et alli. Educação e Transição Democrática. São Paulo, Cortez, 1987. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

MOTA, Lourenço Dantas. A Nova República - o Nome e a Coisa. (Entrevistas). São Paulo, Brasiliense, 1985.

PAIVA, Vanilda (org.). Perspectivas e Dilemas da Educação Popular. Rio de Janeiro, Graal, 1984.

PRADO, Dom Lourenço de A. Educação para a Democracia. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1984.

RODRIGUES, Neidson. Estado, Educação e Desenvolvimento Econômico. São Paulo, Cortez, 1984.

_____. Por uma Nova Escola - o Transitório e o Permanente na Educação. São Paulo, Cortez, 1986.

ROMANELLI, Otávia de O. História da Educação no Brasil. Rio de Janeiro, Vozes, 1986.

SANTOS, Luís C. dos. A Dívida Educacional Brasileira: Herança e Resgate. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1987.

SANTOS, Wanderley G. dos. Cidadania e Justiça: a Política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

_____. "A Trágica Condição da Política Social". In: Política Social e Combate à Pobreza. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

_____. Paradoxos do Liberalismo: Teoria e História. Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo, Vértice, 1988.

SAVIANI, Dermeval. Política e Educação no Brasil. São Paulo, Cortez, 1988.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Castelo a Tancredo - 1964-1985. Trad. Mário Salviano Silva. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Paulo N.P. de e SILVA, E.B. da (coord.) Educação: Escola - Trabalho. São Paulo, Pioneira, 1984.

_____. Educação: Uma Visão Crítica.
São Paulo, Pioneira, 1989.

XAVIER, M.E.S.P. Poder Político e Educação de Elite. São
Paulo, Cortez, 1980.

- Documentos do Governo

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -
IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - 1985.
(Brasil e Grandes Regiões): v.9, tomo 1, Rio de Janeiro,
IBGE, 1986.

MEC. Dia Nacional de Debate sobre Educação: Síntese e
Perspectivas. São Paulo: CENAFOR, 1985.

MEC/CCS. Educação Para Todos, Caminho para Mudança.
Brasília, MEC/CCS, maio de 1985.

01. Governo, Imprensa e Educação.
02. Nova Universidade.
03. Educação, Liberdade e Liberalismo.
04. Extensão Universitária
05. Uma Política para os jovens.
06. Educação Para Todos.
07. Novos Tempos para a Educação.
08. Prioridade para o Ensino Básico.
09. Ciência e Democracia.
10. Liberdade de Ensino.
11. Lei Aurea da Educação.
12. Política do Livro Didático.
13. Movimento Estudantil e Reforma Universitária.
14. Voto do Analfabeto e Educação.
15. Educação e Constituinte.
16. Educação e Desigualdades.
17. O Resgate da Educação Especial.
18. Educação Técnica e Valorização Profissional.
19. Educação de jovens e Adultos.
20. O Reconhecimento e as Responsabilidades da UNE.

MEC-CCS. Série MEC/86 (Discursos e Artigos)

- 01. Educação: Prioridade das Prioridades.
- 05. Será Mantida a Aliança.
- 11. Compromissos com a Constituinte.
- 13. Compromisso com a Livre Iniciativa.
- 17. Razões do Novo Ensino Técnico.
- 18. Um Projeto em Três Etapas.
- 19. Educação Voltada para o Homem.
- 20. Um Esforço para o Ensino de 2º Grau.
- 21. O recrutamento de Professores.
- 23. Avaliação no Ensino Superior.
- 24. As Constituições e o Ensino.
- 25. Demanda Social Inesistível.
- 26. Ação do Governo na Batalha do Ensino.
- 30. Um Novo Sistema Universitário.
- 36. Políticas e Estratégias para o Desenvolvimento do Ensino de 2º Grau.
- 39. O papel do PFL no Novo Quadro.

MEC/FAE. Diretrizes Básicas e Estratégias de Ação para o PNME - 1987. 142 páginas, mimeo.

_____. Programa Módulos Escolas - PME - Biênio 1983/1984. 33 páginas, mimeo.

_____. PME, Evolução 1980/84 e previsão 1985. 29 páginas, mimeo.

_____. Proposta de Redimensionamento do Programa Módulos Escolares para 1985. 10 páginas, 1985, mimeo.

_____. Relatório Anual FAE. Brasília, FAE, 1986.

_____. Relatório Anual FAE. Brasília, FAE, 1987.

_____. Recursos Aplicados no PNAE. Brasília, FAE, abril 1988, 156 páginas, mimeo.

MEC/INEP. A Educação nas Mensagens Presidenciais. (1890-1986). Brasília, INEP, 1987. 2v. anexos.

_____. Políticas Públicas e Educação. Brasília: INEP; [São Paulo]: Fundação Carlos Chagas; [Campinas]: UNICAMP, 1987. (Encontros e Debates; 1).

MEC/SEB. O Professor Municipal em DAdos. Brasília, MEC/SEB, 1988.

_____. Comentário sobre o Relatório. IPEA/87. Brasília, SEB, dez/88, mimeo.

MEC/SEEC. Estatísticas Educacionais Brasil - 1985/88.

Brasília, SEEC, 1988.

MEC/SEPS. O Compromisso da Educação Básica e as Relações da SEPS com as Unidades da Federação. Brasília, MEC/SEPS, agosto/1981.

_____. Compromisso dos Municípios com a Educação Básica. Brasília, SEPS, 1983.

MEC-S.G. Plano Setorial de Educação e Cultura 1972-1974. Brasília, 1974.

_____. Plano Setorial de Educação e Cultura 1975-1979. Brasília, 1974.

_____. III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980-1985. Brasília, MEC/DDD, 1980.

_____. Ações 85/90 - Realizações do Ministério da Educação. Brasília, MEC/SG, agosto/1989.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 1971.

_____. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Rio de Janeiro, IBGE.

_____. III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980/85. Rio de Janeiro, IBGE, 1980.

_____. I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986-1989. Estudos Preliminares. Brasília, 1985.

SEPLAN. Diretrizes Gerais de Política Econômica. (notas para o I PND da Nova República). Brasília, SEPLAN/CCS, 1985.

_____. Relatório de Acompanhamento de Políticas Públicas. Setor Educação e Cultura - 1986. Brasília, 1986, mimeo.

SEPLAN/IPEA/IPLAN/CEC. Educação e Cultura 1987: Situação e Políticas Governamentais. Brasília, 1987, mimeo.

- Publicações, Textos e Artigos em Geral

BARRETO, Vicente. "O Biombo do Conservadorismo". In: Jornal do Brasil - Idéias. 27 de junho de 1985.

BISCONTINNI, Nutr. T. Maria. Programa de Merenda Escolar. (Depoimento apresentado no XI Congresso Brasileiro de Nutrição, Salvador, Bahia, 30/08 a 04/09 de 1987). Anais.

CASTRO, Cláudio de M. et GUSSO, Divonzir A. O Ensino Básico: Necessidades, Prioridades e Dúvidas. Brasília, IPEA, março de 83, mimeo.

DEMO, Pedro. "A Política Educacional no Contexto das Políticas Públicas no Brasil". In: Série Encontros e Debates. Brasília, INEP, 1987.

FAVERO, M^a de Lourdes. "Autonomia e Gestão e o Cerco à Universidade". (Comunicação apresentada na X Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação - ANPED). Salvador, 1986, mimeo.

GUSSO, Divonzir A. Educação e Carências Sociais. Brasília, CEC/IPLAN, maio de 87, mimeo.

MOISÉS, J.A. "A Constituinte é uma Farsa ?" In: Lua Nova. São Paulo, 2(3): 7-13, out./dez., 1985.

NETO, Eleutério R. "O "social" da Nova República". In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 21(4): 16-23, out./dez., 1987.

O'DONNELL, Guilherme. "A Elite Brasileira é muito atrasada" (entrevista). Senhor. São Paulo, nº 284, 26/08/86.

_____. "Transição Democrática e Políticas Sociais". In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, 21(4): 9-16, out./dez., 1987.

PEREIRA, Potyara A.P. A Política Social no Contexto das Políticas Públicas - Funções e Tendências. Brasília, 1983, mimeo.

RIBEIRO, Darci. "Educação no Brasil". In: O Livro dos CIEPs. Rio de Janeiro, Bloch Editores S.A., 1986.

SILVA, A.C. da. Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil. São Paulo, 1987, 36 páginas, mimeo.

SOBRINHO, José Amaral. Planejamento da Educação no Brasil: Revisão e Propostas. Brasília, IRLAN/IPEA, 1989.

_____. et .XAVIER, A.C. da R. A Educação Brasileira e as Políticas de Ajuste Econômico: A Experiência dos Anos 80. Brasília, IPEA/CENDEC, 1989.

SOUZA, Alnei G. et alli. Abastecimento Alimentar às Populações Carentes - uma prioridade nacional. Brasília, agosto/89, 95 páginas, mimeo.

SOUZA, Herbert de. "A Nova República e as Políticas Sociais". In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 21(4): 24-30, out./dez., 1987.

Dissertação apresentada aos Srs.:

JF Silva

Jorge Ferreira da Silva
(Orientador)

Nome dos

Componentes da

banca examinadora

Luiz Felipe Meira de Castro

Luiz Felipe Meira de Castro

Alberto de Mello e Souza

Alberto Mello e Souza

Visto e permitida a impressão

Rio de Janeiro, 14/12/1990

Newton Sacupira

Newton Sacupira

Coordenador Geral de Ensino

Maria Julieta Costa Calazans

Maria Julieta Costa Calazans

Coordenadora Geral de Pesquisa