

O ENSINO FUNDAMENTAL NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO - ALGUNS APORTES

Elba Siqueira de Sá Barretto*

O Estado brasileiro e a prioridade ao ensino fundamental

As últimas décadas conheceram, na América Latina em geral, e no Brasil, em particular, notável expansão de seus sistemas de ensino. Ao contrário do que ocorreu historicamente em outras partes do mundo, o principal responsável por essa expansão tem sido o setor público. Bem, como afirma Rama, "em proporções muito grandes a eles se devem as políticas iniciais de criação de escolas e de formação de docentes e suas sucessivas expansões, a inversão em infra-estrutura e a difusão da escola entre os setores de mais baixa renda. As comunidades tiveram um papel mínimo e a iniciativa privada se orientou, quanto ao ensino fundamental, para o atendimento dos segmentos economicamente privilegiados".¹

A despeito da ampliação da cobertura do sistema de ensino no Brasil, o nível de escolarização da população brasileira é extremamente baixo, apresentando o país um dos mais pobres desempenhos na área educacional, no continente.

O ensino fundamental - diferentemente do que ocorre em muitos países latino-americanos com menores índices de desenvolvimento - é o único pelo qual a grande maioria da população consegue passar e, assim mesmo, não pelas oito séries que o compõem. Dos que freqüentavam a escola em 1985, 79% estavam no 1º

grau, 9,5% no 2º grau e tão-somente, 4,5% nos cursos superiores.²

A ampliação do ensino fundamental não tem se realizado a contento menos por falta de escolas propriamente ditas³ e mais em função das sabidas dificuldades de funcionamento dos sistemas públicos de ensino a que se somam as condições precárias de vida de amplos contingentes da população.

Em 1980, o Censo Demográfico indicava que cerca de 1/3 da população em idade escolar estava fora da escola, 28% das pessoas com 15 anos e mais eram analfabetas ou tinham menos de um ano de estudo e 32% das crianças de 7 a 14 anos, portanto na faixa da escolaridade obrigatória, permaneciam analfabetas, analfabetismo esse encontrado inclusive entre as crianças que freqüentavam a escola. Quando, em 1986, o Programa Nacional para Amostragem Domiciliar (PNAD) aponta a existência de 20 milhões de analfabetos no país entre a população de 10 anos e mais, pode-se deduzir que a situação daqueles que se encontram no limiar da escolaridade não se alterou e que o sistema de ensino ainda não conseguiu assegurar sequer o domínio de um instrumental rudimentar de leitura e escrita aos segmentos majoritários.

Extremamente grave também é a concentração de matrículas do ensino fundamental nas séries iniciais. Em 1985, praticamente a metade delas (45,4% mais precisamente) estava entre as primeiras e segundas séries, e, depois de quase 15 anos de extensão le-

* Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

1 Cf. RAMA, G.W.coord. Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe. Buenos Aires. CEPAL/UNESCO. 1987. TI.

2 Fonte: **Anuário Estatístico do Brasil**, 1986. Não se considerou para efeito deste cálculo o nível pré-escolar.

3 O *déficit* de construções escolares concentra-se sobretudo no Nordeste e, em especial, nos bolsões de pobreza extrema e nas áreas metropolitanas muito adensadas, em parte compensado através de escolas na casa do professor em áreas rurais, multiplicação de turnos e redução do horário escolar nas zonas urbanas.

gal da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos, apenas 30% dos alunos que freqüentavam o ensino fundamental estavam matriculados entre as 5.^{as} e 8.^{as} séries, as que correspondem ao antigo ginásio.⁴

Isso significa que as altas taxas de crescimento sustentadas pelo país por largo período de tempo, foram obtidas a partir de uma população com índices elementares de instrução. Daí poder-se concluir, ao contrário do que proclamava o discurso desenvolvimentista de décadas anteriores, que o crescimento econômico, tal como ocorreu nos moldes brasileiros, prescindiu de maiores inversões na instrução de seu povo. Com esse perfil educacional, o Brasil, a despeito de ser considerado atualmente a 8ª economia do mundo, constitui um dos grandes bolsões mundiais de analfabetismo e de baixa escolaridade, apresentando, na América Latina, indicadores educacionais superiores apenas aos de países como o Haiti.

De outro lado, o país investiu na qualificação de suas elites a tal ponto de poder contar com massa crítica capaz de lhe assegurar relativa autonomia em certas áreas de ponta, com base em um modelo extremamente seletivo de ensino, que contribuiu para forjar o esquema de sociedade excludente em que se amoldou no período autoritário.

Como pano de fundo desse quadro educacional estão a extrema concentração de riquezas e o mais iníquo padrão de distribuição de renda do mundo, segundo o qual, em 1983, metade da população se apropriava de 13,6% da renda do país, enquanto os 10% mais ricos retinham 46,2% dela.⁵

Comparando-se o desempenho do sistema educacional entre as

décadas de 70 a 80, verifica-se um crescimento ainda que pequeno de sua eficiência, dado que a probabilidade de um adolescente de 15 anos completar oito anos de escolaridade básica em qualquer período de sua vida aumentou de 30% para 42%⁶

Esse ganho, em relação ao aumento da escolarização, beneficiou sobretudo as classes médias e alguns segmentos dos trabalhadores assalariados que, incorporados de forma subordinada ao projeto hegemônico do governo, ofereceram sustentação política ao regime autoritário.

Dos quase 25 milhões de alunos matriculados no 1º grau em 1985, cerca de 88% provinham de escolas públicas.⁷ A iniciativa privada, voltada essencialmente para os segmentos sociais que podem assegurar retorno em relação aos seus investimentos, é extremamente restrita e não tem possibilidade de ampliar, e muito freqüentemente nem sequer se propõe a fazê-lo às próprias custas, o atendimento educativo que vem realizando. As escolas comunitárias, por sua vez, e em particular as confessionais, sem fins lucrativos, que não ocultam uma velha disputa com o Estado no terreno da formação das consciências, tampouco dispõem, ao pleitearem subsídios públicos para a manutenção e expansão de sua atuação na área, de recursos materiais e humanos para atender à população na medida das suas necessidades. Isso sem contar que a Igreja tem optado, concomitantemente, por outras estratégias de convencimento que não as do ensino sistemático.

Assim sendo, ou a escola pública atende à população no seu conjunto, ou esta não terá como estudar, dada a dimensão continental do país e as profundas limitações das outras agências em relação ao ensino da maioria. E, mais do que isso. Da própria expansão dos serviços públicos em geral nas últimas décadas, e não somente da

4 UNICAMP. Núcleo de Políticas Públicas. **Relatório sobre a situação social do país - Brasil, 1986**. Campinas, 1988. p. 268.

5 Fonte: IBGE. **Indicadores Sociais**, 1984. V. 2, p. 145. In: JAGUARIBE, H. et alii. **Brasil 2000** - para um novo pacto social. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

6 WILLADINO, G. **A melhoria do perfil educacional brasileiro e os pontos de estrangulamento**. Brasília, MEC, Secretaria de 1º e 2º graus, 1984. (Série Planejamento, 3)

7 Vide **Anuário Estatístico do Brasil**, 1986.

educação, decorre uma contrapartida política. As camadas populares, usuárias preferenciais desses serviços, visto que não dispõem de outra alternativa de atendimento, passam a reivindicá-los como um direito, e a pressionar o Estado no sentido de sua ampliação e melhoria.

A universalização do ensino fundamental, antes, pois, que uma proposição ligada basicamente ao crescimento econômico, passa a ser uma questão eminentemente política, uma vez que vem associada ao exercício pleno da cidadania e se fundamenta nos anseios da nação por uma democracia não-formal. Esta só tem condições de viabilizar-se a partir de uma base social minimamente igualitária, cuja construção depende grandemente da participação do Estado e do aprofundamento de seu compromisso com os interesses da maioria da população.

O compromisso com a universalização do ensino fundamental abrange todas as instâncias de poder

Se às portas do ano 2.000 estamos às voltas com questões tão primárias como a universalização do ensino fundamental, a primeira questão que se coloca é a necessidade de rearticulação do Estado, no sentido de que a prioridade ao ensino básico, tantas vezes proclamada, seja efetivamente viabilizada.

A existência de salários de professores, que chegam, em algumas regiões e localidades do país, a ser várias vezes inferiores ao salário mínimo, e a manutenção das carências do ensino público por demais conhecidas, não podem ser atribuídas à falta de recursos da nação. Esta encontrou meios de desenvolver áreas consideradas prioritárias pelo projeto político dos governos anteriores, como por exemplo a das comunicações, e o fez em tais moldes que o Brasil aproximou-se dos padrões dos países avançados nesses setores.

Forçoso é admitir que o que faltou ao Estado brasileiro foi vontade política para atender à população em suas necessidades básicas, expressa - ao contrário do que tem sido afirmado no discurso polí-

tico - pela pequena importância atribuída às áreas sociais nas políticas de governo.

À escassez de recursos, consideravelmente consumidos, por sua vez, pelas próprias máquinas burocráticas do Estado, certamente associou-se a situação de pobreza de grandes contingentes da população, contribuindo para o desastroso desempenho dos sistemas educacionais.

No início dos anos 80, em função do processo de abertura política, o reconhecimento nacional de que era necessário alocar mais recursos à área foi obtido quando da aprovação e regulamentação da Emenda Calmon (1983/1984) que, reestabelecendo a vinculação orçamentária para a área, procurou ir além dos percentuais que vigiram até 1967, propondo a aplicação no ensino, pela União, de no mínimo 13% da receita de impostos, e de 25% pelos estados e municípios.

No atual projeto constituinte a vinculação é mantida, e alterados para 18% os recursos da União, o que em termos absolutos, não representará um aumento substantivo em relação aos 13% anteriores, dada a desconcentração dos recursos federais prevista a favor das demais instâncias.

Entretanto, apesar do fato de que a nação poderá contar com recursos substanciais imprescindíveis à realização de um projeto educacional mais condizente com as necessidades do país, além de recomendações, não existem garantias legais de que as maiores verbas atribuídas à educação sejam efetivamente alocadas no ensino fundamental, e, em especial, no ensino fundamental público. A inspiração liberal, que aprova em termos de lei a alocação de maiores recursos para a área, corre sérios riscos de ceder facilmente aos grupos com maior poder de pressão sobre a forma de sua aplicação, grupos esses minoritários, mas que tendem a reforçar o modelo seletivo de ensino vigente no país.

Daí a necessidade de um posicionamento político do governo brasileiro, que deve ser explicitado através de um projeto que supere a

retórica, conceda os recursos e preveja os mecanismos efetivos para a realização de um sistema educacional democrático, e, portanto, popular.

Curioso é que a temática da universalização do ensino fundamental não tem emergido com força no discurso político que circula em torno dos debates sobre a Constituinte. Essa falta de visibilidade da absurda defasagem educacional em que se encontra o país talvez se deva menos ao fato de que os reclamos por mais e melhor educação sejam consensuais, do que pela razão de que a universalização do ensino básico não se coloca como problema para as classes média e alta formadoras de opinião, praticamente as únicas para as quais o horizonte educacional ultrapassa o nível da escolaridade básica.

O grande debate na área da educação tem ocorrido em torno do repasse das verbas públicas para as escolas privadas, que mostra inquietantes tendências à confirmação de um modelo elitista de ensino, e, no caso específico do 1º grau, tem girado também sobre a municipalização. Desloca-se a questão central: a do atendimento, pelo Estado, às classes majoritárias, para a questão local, que é periférica em termos de um projeto educativo com conotação igualitária, mas que certamente terá reflexos diretos nos serviços prestados ao conjunto da população, para os quais não se tem atentado devidamente.

Sobre a municipalização do ensino fundamental

Ao contrário de todas as constituições anteriores, que atribuíam aos estados e municípios a responsabilidade pelo ensino básico, a Assembléia Nacional Constituinte tende a privilegiar apenas estes últimos como instâncias responsáveis diretamente pelos serviços de saúde e educação, embora no capítulo que se refere especificamente à educação e ao ensino, o espírito que prevaleça seja o da responsabilidade das diferentes instâncias de poder.

A despeito de não se apresentar explicitada na Constituinte, a proposta de municipalização do ensino básico paira sobre a nova lei

maior do ensino como uma possibilidade muito presente, dado que há, no quadro político nacional, forte consenso sobre a necessidade de descentralização das verbas e dos serviços públicos.

Na área da educação, os argumentos mais freqüentemente evocados pelos defensores da municipalização são o da proximidade da administração municipal em relação às reivindicações da população, permitindo maior participação popular, e o da maior racionalização administrativa, face às dificuldades decorrentes do gigantismo dos sistemas estaduais de ensino.

Argumentam os cientistas políticos a favor da descentralização, conseqüentemente reforçando as propostas de municipalização, que por aí poderia ser desmontada a parceria do Estado com os grandes interesses econômicos, favorecendo esquemas alternativos com parceiros menores através do acréscimo de novos sócios. Sustentam também que a descentralização tende a revalorizar o espaço ocupado pelos funcionários que atuam na periferia do sistema estatal permitindo a entrada, dentro do Estado, das organizações dos próprios funcionários.⁸

A verdade é que o processo de ampliação da transferência das responsabilidades educacionais aos municípios já está de fato instalado na sociedade brasileira, seja via atuação do poder central, seja através das orientações assumidas pelos governos de vários estados, que vêm propondo repasses ou experimentando novas formas de parceria com os municípios, com vista à manutenção do sistema de ensino.

Se a vez e a hora dos municípios está chegando para a educação, nada mais justo do que recolocar nesse contexto a questão primeira posta para o atendimento à população: a da universalização do ensino fundamental. Terão os municípios condições de realizá-la,

8 MARTINS, CE. **A reforma do Estado e as políticas sociais no Brasil**. São Paulo, UNESP, maio 1988. Palestra apresentada no Ciclo de Debates sobre Políticas Sociais.

assumindo integralmente os encargos do 1º grau, ainda que com a ajuda dos estados e da federação?

Considerando as enormes e crônicas carências detectadas no país e as grandes discrepâncias de atendimento entre as diferentes regiões, entre as áreas rurais e urbanas, e mesmo entre as atuais redes municipais e estaduais de ensino, tudo indica que nenhuma das instâncias administrativas logrará sozinha assegurar a escolaridade de oito anos ao conjunto da população. Os municípios, mesmo com uma reforma tributária, não disporão dos recursos financeiros necessários à criação e manutenção de um sistema escolar que abrigue, ao longo das oito séries, a quase totalidade da população do país, na faixa etária respectiva e um pouco além dela, que é a parcela que frequenta a escola pública. A prática de repasse de recursos para outras instâncias tem demonstrado ademais, e sobretudo, que só alimenta dependência quando a instância que os recebe não tem capacidade de gerar parcela considerável de sua própria receita.

Falta ainda à maior parte dos municípios capacidade gerencial, que deve ser criada, mas que não emergirá da noite para o dia, como seria necessário para atender aos adeptos de uma municipalização radical do ensino básico, e implicará, ademais, na constituição de milhares de aparatos administrativos, representando alto custo adicional para a área.

A grande maioria dos municípios brasileiros também não dispõe de recursos humanos, não tem professores e, em particular, professores com formação universitária, nem tampouco administradores e técnicos qualificados para implementar o ensino básico de oito séries no país. A insuficiência de quadros não atinge apenas os municípios de pequeno e médio porte, mas também pode ocorrer até nas áreas mais densamente povoadas quando a questão passa a ser dimensionada apenas em termos locais. O menosprezo por esse aspecto no repasse de encargos aos municípios poderá redundar em queda imediata da qualidade do ensino, já tão combalida no país. A guisa de exemplo, vale mencionar o caso paulista. Com o crescimento inusitado da área metropolitana de São Paulo,

o provimento de vagas das escolas da capital mantidas pela rede estadual, que representam 3/4 da oferta pública de ensino na cidade, vem sendo há alguns anos feito com pessoal do interior do estado.

Assim sendo, a ampliação dos encargos da educação básica aos municípios deverá levar em conta as reais possibilidades daqueles que podem oferecer atendimento igual ou melhor do que o oferecido pelos estados. O exame do modo aleatório pelo qual essa passagem vem se realizando recentemente, ainda que não se disponha de informações suficientes a respeito das orientações assumidas nos diferentes estados, pode trazer indicações importantes para medidas que visem ao estabelecimento de condições básicas, capazes de assegurarem a unidade e a qualidade dos sistemas públicos do ensino.

Com a perspectiva de perder o poder nos estados em função das eleições de 1982, o governo central, ampliando o repasse de recursos financeiros aos municípios, passou a carrear diretamente a cota federal do salário-educação a essas instâncias, e o fez em tais proporções na busca de apoio aos próprios segmentos políticos que representava que, no dizer de Jacques Velloso⁹, o processo tendeu a configurar-se nos estados como verdadeira intervenção branca.

Em outubro de 1985, o Decreto nº 91.781 estabelece, como condição para esse repasse do MEC, a elaboração, pelos municípios, dos Estatutos do Magistério, sob a justificativa de desencadear ações com vistas à valorização do magistério.

Entretanto, nem na orientação genérica oferecida pelo Ministério¹⁰ para sua elaboração, nem nos próprios estados parece ter ha-

9 VELLOSO, J. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (61):3-29, maio, 1987.

10 Consulte-se, a propósito: BRASIL. Secretaria do Ensino Básico, **Elaboração do estatuto do magistério municipal**: procedimentos básicos. Brasília, Coordenadoria de Comunicação Social, MEC, 1986. 14p.

vido qualquer esforço de articulação entre o projeto educacional a ser levado a cabo pelos municípios, via de regra não explicitado, e a regulamentação da vida profissional dos que atuam na área. A institucionalização das redes municipais, além disso, tem sido incentivada sem preocupação de assegurar a vinculação orgânica com os sistemas estaduais de ensino, ou até com alguma orientação mais clara da própria esfera central a respeito da proposta educacional. Vem se efetivando, em muitos casos observados, através de assessoria prestada por empresas privadas ou de órgãos da administração pública que nada têm a ver com a área educacional. Dai decorre que o modelo de ensino municipal emergente tende a uma duplicidade estrutural entre o administrativo e o pedagógico e a uma desarticulação capaz de, se não corrigida a tempo, esfacelar o sistema educacional brasileiro.

Nele tampouco estão asseguradas conquistas básicas do magistério, já consagradas nas redes estaduais de ensino, como o ingresso por concurso. A admissão de que esse tema possa ser matéria passível de regulamentação posterior à promulgação do estatuto é um dos indícios de que este passa a ser apenas uma exigência cartorial e não um instrumento efetivo de valorização da carreira do professor. Os termos do contrato de trabalho também se alteram profundamente em relação aos padrões das redes estaduais, passando a ser regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, o que implica a introdução da lógica privada no serviço público, com conseqüências bastante problemáticas, que provavelmente tenderão a acentuara rotatividade no emprego, comprometendo políticas de aperfeiçoamento e atualização do professor em serviço e a própria possibilidade de construção de um projeto educativo com fundas raízes na escola.

Ao contrário das perspectivas de ampliação da participação democrática acenadas pela municipalização do ensino, o que se observa nos embriões do novo modelo são os germes de uma maior concentração do poder em torno dos dirigentes locais, que poderá dispensar os próprios funcionários, dado que a CLT não garante estabilidade no emprego. Observa-se também, ao mesmo tempo, tendência à manutenção dos cargos de direção como cargos de

confiança, passíveis de indicação pelos dirigentes. É, pois, o velho, em termos de trato com a questão educacional nos municípios, que anuncia cristalizar-se.

Medidas ensaiadas nos anos recentes de transição democrática, tanto por administrações estaduais como municipais, no sentido da abertura de canais de participação mais institucionalizados em relação à gestão do ensino, ao que tudo indica, têm pequeno espaço para serem incorporadas e terão de abrir frente sob uma base estrutural que tende a ser mais discricionária que as dos próprios estados. Daí a necessidade de aprofundamento da discussão e de revisão dos princípios norteadores da passagem de encargos e responsabilidades, em relação ao ensino fundamental, aos municípios.

Na reflexão sobre o novo papel a ser por eles desempenhado, necessário é também não olvidar que alguns deles já têm, e outros passarão a ter, atribuições importantes na expansão do atendimento à criança de 0 a 6 anos, e no ensino de jovens e adultos, de sorte que a sua sobrecarga excessiva ou a responsabilidade exclusiva em relação à manutenção do 1º grau regular inviabilizará um maior comprometimento dessa instância com o atendimento a essas outras demandas da população.

Reiterando a presença das instâncias estaduais na oferta do ensino básico

Tendo em conta que os estados são a esfera administrativa que mais fortemente tem contribuído para a ampliação das oportunidades educacionais, e não só em termos quantitativos, visto que respondiam até recentemente por cerca de 70% da oferta pública do ensino de 1º grau, mas também pelo melhor desempenho relativo tanto nas áreas rurais como urbanas, é sobretudo importante que na nova ordem social anunciada eles não abdicuem de sua responsabilidade histórica de prover o ensino fundamental.

Seu papel redistribuidor é essencial para evitar que os muitos municípios pobres sejam abandonados à própria sorte, oferecendo

um ensino com padrões muito inferiores aos assegurados pelas redes estaduais e freqüentemente sem condições de ir além das quatro primeiras séries. Do mesmo modo, o seu aporte será provavelmente imprescindível nas áreas metropolitanas, onde o adensamento rápido e a alta concentração da população de baixa renda tem elevado a escalas até então desconhecidas as carências nas áreas sociais. Nesses termos, quando se tem em mira a universalização do ensino fundamental de oito séries, a manutenção das redes estaduais de ensino torna-se condição *sine qua non*.

Um outro papel crucial que cabe assegurar aos estados nesse reordenamento de atribuições é o de normatizador das várias instâncias educativas na área de sua jurisdição. A partir de coordenadas gerais provenientes do Ministério da Educação e do Plano Nacional de Educação, os estados deverão continuar sendo as unidades básicas dos sistemas de ensino, de onde emanem orientações e normas de funcionamento institucional extensíveis às escolas estaduais, privadas e municipais, de modo que seja assegurada a articulação necessária ao projeto educativo. Essa articulação deverá ser garantida não só do ponto de vista pedagógico, mas também do administrativo, a fim de que se evite que o deslocamento dessas duas dimensões concorra para inviabilizar as propostas educacionais.

Os Planos Estaduais de Educação passam também a recobrar a importância no direcionamento das prioridades e no atendimento à demanda ao nível de cada unidade da federação. E, para que se supere o extenso período em que, apesar de concebidos como ordenadores da sociedade, eles não chegaram a ultrapassar as intenções no papel, é preciso que se busquem novas formas de interação entre os diferentes agentes envolvidos nas ações educativas, capazes de serem retratadas na própria formulação do planejamento e na sua posterior implementação. A era dos municípios como meros executores de serviços vários às redes estaduais, tal qual tem ocorrido freqüentemente nos casos de parceira, ou mesmo como simples repassadores de programas federais, deve ser superada pela franquia de um espaço conjunto de discussão e

de encaminhamento das questões educacionais que redunde em melhor desempenho do sistema público de ensino.

Do ponto de vista histórico, embora não haja estudos sistemáticos a respeito, é possível afirmar que os estados têm se ocupado, tradicionalmente, não só da formação do magistério, mas de seu aperfeiçoamento e atualização em serviço, mesmo no caso das redes municipais, sendo quase uma regra geral que se encarreguem dos treinamentos de professores, além de assumirem oficialmente a programação curricular.

O localismo em matéria de *curriculum*, tão valorizado por alguns educadores e tão temido por outros, longe esteve entre nós de encontrar como concretizar-se. Nem mesmo os estados, que reúnem um corpo de profissionais muito maior e mais qualificado que o dos municípios, e que foram até agora responsáveis pela formulação da orientação curricular no âmbito da sua jurisdição, lograram mais amiúde dar a ela uma feição própria, dada a dependência financeira, a precariedade institucional e a insuficiência de preparo de seus quadros em muitos deles.

As propostas curriculares, não são, portanto, muito diferenciadas umas das outras e variadas vezes atêm-se quase que exclusivamente às orientações do MEC, ou pautam-se pelas dos estados com maior massa crítica. Nesse sentido o que existe hoje no país é um ensino calçado em programações muito semelhantes, embora, formalmente, a diversificação seja permitida e até desejada.

Se a elaboração da proposta curricular diversificada não ocorre via de regra ao nível dos estados, muito menos ao nível dos municípios, onde as redes de ensino funcionam mais precariamente. Isso não significa necessariamente um mal, uma vez que pode representar a circulação mais ou menos homogênea do conhecimento básico comum indispensável.

Com a maior alocação de recursos aos estados e municípios e com o deslocamento do eixo do ensino fundamental para a esfera municipal, criam-se, em tese, condições objetivas para o enriquecimen-

to e para a absorção de contribuições de mais variados segmentos sociais e profissionais na programação curricular, dando maior margem à incorporação das especificidades regionais. Não obstante, nem por isso o papel da administração estadual como orientadora da condução pedagógica e normatizadora da programação curricular, que deve ter, por sua vez, um substrato comum a nível nacional, precisa diminuir. Ele passa, pelo contrário, a ser mais do que nunca indispensável evitando que o localismo estreito ou que orientações descontínuas e unidirecionadas concorram para restringir as oportunidades educacionais dos alunos.

O concurso da União para o ensino básico

Cabe à União enfeixar em um todo orgânico o sistema nacional de educação, constituído pelo conjunto de seus sistemas de ensino com vista a assegurar a continuidade e articulação horizontal e vertical entre os diferentes cursos e níveis, desde a pré-escola até a universidade.¹¹ Cabe a ela também formular a política nacional de educação, expressa através de Planos Nacionais de Educação que incorporem as contribuições dos estados e municípios, dos profissionais da área e dos segmentos majoritários da população organizados. É ainda atribuição da União o estabelecimento de um núcleo comum de conhecimentos que devem constituir a formação escolar nacional básica a que todo o cidadão tem de ter acesso, bem como o suprimento das deficiências do ensino, quando estas ocorrem em larga escala.

Assim sendo, o governo federal deve contribuir para sanar as extremas diferenças encontradas nos índices de escolarização das distintas regiões do país, que vêm se mantendo inalteradas por décadas, reforma após reforma educativa.

Pelo Censo Demográfico de 1980 concluía-se que, no país, para cada dois alunos na escola havia um fora dela. Entretanto, enquan-

to na região Sudeste o *déficit* de atendimento era de um para cinco; na região Sul, de um para quatro; na região Centro-Oeste, de três para cinco; no Norte de dois para cinco; na região Nordeste, para cada criança que estudava, havia uma fora da escola.¹²

Considerando que, em 1960 e 1970, a defasagem relativa de atendimento guardava proporções semelhantes à de 1980, a ponto de as regiões mais pobres continuarem sendo as mais mal providas e as mais desenvolvidas melhor supridas, parece necessário que se montem estratégias específicas para que, nas décadas futuras, seja possível atingir um patamar comum, mais equânime, de atendimento, a nível nacional, a partir de medidas políticas e econômicas mais amplas, voltadas a esse mesmo propósito.

Do mesmo modo, as enormes diferenças entre a escolaridade da população rural e urbana não poderão prescindir do reforço da União à atuação dos estados e municípios para serem superadas. Os 40% de jovens e adultos analfabetos nas áreas rurais e os 15% encontrados nas zonas urbanas segundo a PNAD-1985, são o reflexo da desvalorização pela qual passa o ensino regular no campo, acompanhando a desvalorização social do homem que trabalha a terra, dela tirando o seu sustento e o do país.

Além do recorte cidade x campo, que abrange o ensino regular, o ensino de jovens e adultos merece também apoio deliberado do poder central.

Dentro da estratégia do governo autoritário, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), como instrumento principal da política de educação de adultos, estreitamente vinculada às demandas do mercado de trabalho, transformou-se, ao longo da década de 70, na maior e mais extensa máquina governamental que o país já conheceu. Ao cabo de praticamente dez anos após a sua criação, do Amazonas ao Chuí, não havia rincão que não tivesse

11 Consulte-se, a propósito: SAVIANI, D. Contribuição à elaboração da nova L.D.B.: um início de conversa. *Revista da Ande*, São Paulo, (13), no prelo.

12 Cf. FERRAZ, E.F. *Conferência da Ministra Esther de Figueiredo Ferraz na Escola Superior de Guerra*. Brasília, MEC, 1983. p. 5 e 7.

classe do MOBRAL. As críticas ideológicas a ele dirigidas foram inúmeras, bem como à sua capacidade operativa; a meta de acabar com o analfabetismo ficou muito aquém do pretendido e, nos últimos anos de funcionamento, parte de suas atividades foram desviadas para o atendimento pré-escolar.

Com a extinção do MOBRAL, porém, a política nacional de educação de adultos perdeu-se na falta de orientação. A Fundação Educar, criada no final de 1985, com o objetivo de oferecer educação básica a essa clientela não se apoia em formulação teórico-política clara. Atuando de forma indireta e descentralizada, mediante a celebração de convênios com secretarias estaduais e municipais de educação ou com instituições privadas ou comunitárias, sua contribuição tem sido pouco expressiva. Considerando que não só os jovens e adultos analfabetos, mas também aqueles com baixa escolaridade devem ter oportunidade de ingressar na escola ou de a ela retornar e nela receberem ensinamentos adequados à sua idade e interesses, estima-se que a demanda potencial seja bastante superior a 20 milhões de indivíduos. Diante desse quadro, os 762.784 alunos¹³ mantidos pela Fundação Educar, em 1986, servem apenas para atestar a enorme lacuna de atendimento dirigida à população mais velha, e a desarticulação de um serviço público que precisa ser prestado em âmbito nacional, para o qual, nem estados nem municípios estão devidamente municiados e, tampouco, a própria área federal.

As formas tradicionais de atuação do governo central com vista a suplementar a ação dos estados e municípios face às carências detectadas têm-se mostrado, contudo, bastante insatisfatórias. O atendimento, formulado mediante planos gerais, onde não são previstos recursos para sua viabilização, ou imitando tendências da moda internacional que pouco têm a ver com as condições objetivas de implementação de políticas públicas entre nós, tem, segundo Garcia¹⁴, tido impacto reduzido. Programas descontínuos e freqüentemente sobrepostos, têm produzido efeitos pontuais.

Com a perspectiva de descentralização, tudo indica que a ação da União deverá assumir sobretudo um caráter coordenador e articulador em relação às outras instâncias, mesmo se tratando da ação supletiva.

No entanto, esse papel catalizador da União não pode implicar o esvaziamento da formulação política que busca a democratização do ensino. O certo é que, para assegurá-la, é preciso inverter a ordem de privilégios na sociedade e isso só se logrará alcançar, parcial ou integralmente, a partir da presença crescente da sociedade civil organizada, cobrando do Estado o compromisso com a maioria, exigindo a efetiva delegação de poderes e atentando para a transparência da gestão da coisa pública em todos os níveis do sistema.

13 Cf. UNICAMP. Núcleo de Políticas Públicas. Op. cit.

14 GARCIA, W.E. Notas sobre a crise da gestão educacional. **Em Aberto**, Brasília, 6(36):17-22, out./dez. 1987.