

## O QUE PENSAR DA ATUAL POLÍTICA EDUCACIONAL?\*

Guiomar Namó de Mello"  
Rose Neubauer da Silva\*

### Introdução

A contagem regressiva para o próximo milênio já começou. Sabemos, entretanto, que apesar da grande esperança de até o ano 2000 deixar o planeta em ordem e resolver problemas seculares, tais como os da fome e do analfabetismo, iniciaremos o novo século sem que algumas transformações radicais tenham ocorrido no nosso país. Continuarão a conviver no Brasil diferentes tempos - e assim enquanto alguns irão colher os frutos provenientes dos mais recentes avanços tecnológicos e científicos outros ainda estarão mergulhados em cenários medievais, sem direito a esgotos, a educação formal e aos meios de comunicação.

A eleição de Fernando Collor de Mello em 15 de novembro de 1989 refletia a esperança de que o Brasil encontrasse o caminho que o separava dos países do primeiro mundo e que inaugurasse um novo padrão para as políticas sociais - que vinham sofrendo uma sistemática desestruturação e fragmentação desde o final dos anos 70, devido ao agravamento da situação econômica. Ou seja, esperava-se que o novo governo fosse capaz de conduzir os "descamisados" e "pés descalços" pelo caminho da modernidade.

Ao final do primeiro ano as promessas de mudança começavam a se desvanecer no ar e a gestão que se iniciara em março de 1989 iria ostentar, na área educacional, um padrão de intervenção governamental bastante semelhante ao do final dos anos 70, marcado por: **ausência de centralidade** da educação na agenda governamental - inteiramente tomada

\* Este artigo é uma versão resumida do trabalho **Educação: o primeiro ano do governo Collor** desenvolvido pelas autoras junto ao IESP/FUNDAP, publicado na série **Textos para Discussão**.

\*\* Professora visitante da Universidade de Londres.

\*\*\* Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas.

pela administração da economia de curto prazo, falta de um projeto educacional e por conseqüência de organicidade das ações e programas de governo; centralização de recursos e decisões associadas a um discurso cuja tônica era, contraditoriamente, a da descentralização, e **falta** de prioridades claramente definidas.

Tudo isso parece tornar improvável que, em menos de uma década consigamos transformar o precário sistema educacional brasileiro na direção já sonhada em 1930 pelos pioneiros da escola nova.

O sucateamento da nossa educação se expressa nos indicadores educacionais da década de 80 que retratam estagnação ou até mesmo retrocesso no atendimento quantitativo em todos os níveis de ensino - com exceção da pré-escola, cuja matrícula inicial cresceu de 4,82% em 1980 para 9,8% em 1989, aumento que embora significativo em termos absolutos, pouco quer dizer quando se considera a magnitude da demanda a ser atendida.

O governo Collor herdou, pois, um sistema de ensino altamente seletivo concentrando a maioria absoluta dos seus alunos nos níveis mais elementares. Melhor dito, de todos os alunos matriculados na rede escolar, 9,8% encontram-se na pré-escola e 76,5% no 1º grau. As matrículas no 2º grau que continham 10% do alunado no início da década caíram para 9,5% e no mesmo período a presença de alunos no 3º grau declinou de 4,9% para 4,2%, índices muito inferiores aos alcançados pela maioria dos países da América Latina (Brasil, MEC, SAG, 1991).

Estes números demonstram grande "**viscosidade**" do sistema brasileiro, isto é, uma incapacidade em possibilitar à sua clientela um avanço progressivo aos níveis mais altos de escolaridade e pode ser explicada pelos elevados índices de evasão e repetência (Ribeiro, 1990).

Note-se que o grau de cobertura do ensino secundário no final da década de 80 - 16,5% dos jovens de 15 a 19 anos - é insignificante para um país que pretende alcançar a modernidade e medir-se com os desafios tecnológicos e científicos do primeiro mundo.

Por outro lado, é possível afirmar que pelo menos metade dos 4 milhões

de alunos com 15 anos e mais que estão represados no ensino fundamental poderiam, caso o sistema melhorasse seu desempenho, engrossar ou até mesmo duplicar as estatísticas do 2º grau.

O círculo vicioso da educação brasileira fecha-se no ensino superior onde se formam professores em cursos de licenciatura de faculdades particulares de qualidade duvidosa, que não possuem a capacitação necessária para lidar com os problemas do 1º e 2º graus. Este último nível de ensino, por sua vez, produzirá professores primários que reforçarão a síndrome da repetência e evasão na escola fundamental.

Todo este drama se desenvolve em salas de aula com uma média de 23 alunos por professor - sendo que no 3º grau esta taxa cai, nas universidades públicas, para oito estudantes por docente. Obviamente estes números não significam preocupação em se manter um padrão pedagógico que assegure um atendimento individualizado a turmas reduzidas. Eles refletem apenas o inchamento das máquinas públicas assim como o esvaziamento das salas de aula que podem iniciar o ano letivo com 40 alunos e chegar ao final com menos da metade.

Esperava-se, assim, que ao intervir nessa paisagem devastada o governo federal atuasse como articulador das políticas educacionais dos estados e municípios, de sorte a encontrar respostas às características e impasses do sistema educacional brasileiro, promovendo mudanças quantitativas mas, principalmente, transformações qualitativas necessárias aos padrões de modernidade que o programa Collor propunha.

Entretanto, o início desse governo revelar-se-ia uma repetição - aperfeiçoada em seus aspectos mais clientelistas, casuísticos e imediatistas - dos padrões de gestão que marcaram a década de 80, responsáveis por montar e azeitar os mecanismos de pulverização de recursos, segmentação de fontes de financiamento e manipulação política que caracterizariam o primeiro ano do mandato presidencial.

Este artigo começa, portanto, recuperando os traços essenciais da política educacional desenvolvida nos anos 70 e 80, que resultaram nas distorções herdadas pelo governo do Brasil Novo.

A seguir, discute como tal herança se manifesta na política educacional do atual governo, tanto no discurso como na prática, inviabilizando qualquer legitimidade de articulação do Executivo federal junto às esferas estaduais e municipais.

Finalmente aponta as diretrizes que amplos setores da sociedade brasileira consideraram necessárias para criar, nos anos 90, um novo padrão de gestão, capaz de construir um projeto nacional de educação que sirva de matriz para propostas de enfrentamento das questões institucionais de base e articule a educação às diretrizes da política econômica e aos objetivos de modernização e produtividade, levando a uma real visibilidade da Educação na agenda governamental.

## Antecedentes

### *O Projeto Educacional dos Anos 70*

*Para o regime de 64 - cujo teor ideológico não iremos aqui discutir - a educação era peça importante no modelo econômico e no formato da sociedade que se pretendia implantar. Assentado num modelo econômico com abundância de matéria prima, alta disponibilidade de recursos externos e mão-de-obra barata, tal projeto possuía organicidade, ou seja: **caráter nacional**, apresentando-se como matriz geradora de políticas homogêneas; e, **globalidade**, dirigia-se ao conjunto dos graus e modalidades de ensino, de forma articulada e com objetivos complementares.*

Tal política educacional, voltada para a Segurança e Desenvolvimento, apoiava-se em duas legislações básicas do arcabouço institucional, as Leis 5540/68 e 5692/71 e cumpria um duplo objetivo. Por um lado, dava continuidade à ampliação maciça de oferta de ensino fundamental, oferecendo formação mínima e pouco qualificada aos segmentos majoritários da população, que lhes permitia inserção no contexto e no processo produtivo pouco exigente quanto à produtividade e competitividade. De outro lado, formava uma elite técnico-burocrata qualificada, que dava sustentação ao processo de importação tecnológica e modernização.

Até certo ponto, estes objetivos foram alcançados. Entretanto, os resulta-

**dos** concretos de tal política trouxeram consigo distorções que marcam até hoje o sistema educacional brasileiro.

No ensino fundamental, a meta de ampliar o acesso, através da rede física, privilegiou um enfoque quantitativo que não considerou a necessidade de rever a organização da escola e as condições de ensino, fatores críticos para a qualidade do serviço educativo.

Ao mesmo tempo, diminuíram os recursos do governo federal para a educação básica atingindo os menores índices de aplicação da história recente. Cria-se, então, o salário-educação mecanismo complementar que tornar-se-ia a principal fonte para fazer frente às despesas com o crescimento do ensino fundamental. A União, através de repasses do salário-educação, transfere aos Estados a execução dos programas de construções escolares, o que era feito num esquema de acertos onde os interesses de empreiteiros e políticos locais eram privilegiados. Assim, a expansão da rede física escolar constituir-se-ia num esquema de sustentação política dos governos estaduais ao regime instalado, sem grandes preocupações com a organização e racionalização da mesma.

No ensino superior, a política educacional dos anos 70 resultará numa expansão altamente controlada da oferta pública que ocorrerá a partir de aliança com as elites e oligarquias locais levando à criação de centros de excelência e mercado de trabalho para as mesmas, ou seja, a proliferação das Universidades Federais pelo Brasil afora. Dessa forma, atendendo a uma minoria privilegiada, que recebe gratuitamente seus benefícios, tais Universidades produzirão tão somente os profissionais necessários a um desenvolvimento econômico dependente de recursos tecnológicos externos.

Por outro lado, haverá uma expansão acelerada e com controles mínimos da oferta de ensino superior particular, para dar acesso a um diploma à classe média que crescia e emergia com o milagre, ampliando a base política de sustentação do regime.

O governo federal, portanto, delegou ao setor privado a formação de docentes e especialistas para a rede pública em expansão que nunca foi exigente quanto à qualidade dos seus profissionais. A classe média en-

controu aí um mercado de trabalho que supriu o baixo salário com condescendência quanto ao desempenho e generosidade quanto aos benefícios indiretos: estabilidade, aposentadoria especial, etc.

Quanto ao ensino de 2<sup>o</sup> grau, a profissionalização indiscriminada, proposta a partir de 1971, visava controlar a demanda por ensino superior e a qualificação neste nível médio, mas resultou apenas na desarticulação da escola pública de 2<sup>o</sup> grau.

Essa desarticulação se deu, basicamente, pela diminuição da carga horária das disciplinas de formação básica (exigidas para o vestibular) e pela introdução de um grande número de disciplinas específicas, supostamente profissionalizantes mas que na prática não credenciavam os alunos à obtenção de um emprego, devido tanto ao desencontro dos cursos com as demandas do mercado como à precariedade das condições de ensino do sistema público.

É importante ressaltar que essa política de expansão pouco criteriosa, ao sabor dos interesses dos empreiteiros e da classe média, aumentou as despesas de custeio dos Estados e Municípios para cobrir a folha de salário dos profissionais da educação e para conservação da rede física instalada, limitando ou eliminando sua capacidade de investir em qualidade do ensino básico, ou seja: em melhores condições de remuneração, maior oferta de material de ensino-aprendizagem, ampliação da jornada escolar, maior assistência e apoio técnico aos docentes e unidades escolares.

Neste período, as iniciativas tomadas no âmbito federal ligadas à qualidade do ensino - como foi a divulgação de novas metodologias e as reformas curriculares - foram de nenhuma ou de reduzida eficácia, na medida em que desconsideravam a precariedade e falta de recursos das escolas frente às inovações e mudanças propostas.

Na prática, portanto, gastou-se muito pouco e mal, com melhoria qualitativa, num momento em que um novo modelo de escola de oito anos e as mazelas crônicas do ensino básico exigiam uma intervenção profunda e mais onerosa do que a formulação de projetos de gabinete, que consumiam apenas papel e tempo de alguns luminares da área.

Em conclusão, a expansão quantitativa do ensino básico, inspirada nos ideais de equidade, mas ignorando o princípio da eficiência, se representou uma real democratização do acesso para setores da população até então excluídos, trouxe em seu bojo um jogo de interesses corporativos clientelistas que presidiu a lógica do aumento da oferta desse ensino e que responde por alguns dos impasses até hoje existentes no país.

#### *Final dos Anos 70 a Nova República: fragmentação do projeto educacional*

O esgotamento do "milagre econômico" a partir de meados da década de 70 contribuiu decisivamente para que o projeto educacional do governo implantado em 1964 perdesse seu caráter nacional e homogeneizador e se voltasse ao desenvolvimento de ações e programas dirigidos às áreas mais pobres do país (região nordeste, zona rural, periferias urbanas).

A Educação deixa de ser parte da agenda das políticas governamentais articuladas em torno de um projeto de crescimento econômico e passa a ser gerida como instrumento para atenuar, a curto prazo, a situação de pobreza criada pela concentração de renda. Uma ciranda de projetos é desencadeada nessa direção: PRONASEC, PRODASEC, Pólo Nordeste, Edurural e outros, resultando em **fragmentação da política educacional e pulverização de recursos**.

Embora tivesse o objetivo de atender às necessidades de regiões ou localidades bastante diferenciadas e específicas, esses projetos tinham sua formulação centralizada e sua execução monitorada pelo governo federal, fazendo com que poucos recursos a eles alocados chegassem efetivamente às escolas, perdendo-se nas várias instâncias administrativas intermediárias.

Subjacente a estas iniciativas estava uma abordagem inspirada nas teorias da educação compensatória com forte tônica culturalista e assistencialista, que pregava a regionalização dos conteúdos e onde a grande ênfase era dada ao atendimento pré-escolar e à merenda, como forma de

amenizar o problema da fome entre as crianças pobres e o aumento da mortalidade infantil resultante da crise econômica que se instalava.

A fragilidade de tal proposta, num país com um Estado agigantado, debilitado por fortes interesses de clientela e de controles sociais débeis, fez com que essa tática redentora acabasse servindo de fachada para a negociação de interesses menores, como os dos empreiteiros, distribuidores de merenda e livros didáticos. Estes, que nunca se ausentaram do padrão de intervenção do Estado, acabaram sendo o que restou para o governo federal administrar, na medida em que seu poder de integração nacional no setor da educação ia enfraquecendo.

Desse processo resultaria a emergência de um padrão de gestão aparentemente paradoxal, que aliava uma pregação localista e descentralizadora a controles centralizados das fontes de financiamento do ensino, cuja lógica foi a da "descentralização que vinha do centro". Em outras palavras, era ao poder central que cabia a decisão do que, quando e como descentralizar.

A partir de 1982, com a primeira eleição direta para governadores, o governo federal, através do MEC, perde, em definitivo, sua liderança como instância estratégica de articulação da política nacional de educação.

Munidos de uma legitimidade há muito não apresentada por seus antecessores, os novos governadores, quer fossem ou não da oposição ao governo federal, dispunham, aparentemente, de razoável autonomia para implementar políticas educacionais próprias, reforçada pela inexistência ou desarticulação das diretrizes federais.

Essa diversidade poderia, em princípio, ser uma saudável indicação de maior autonomia dos Estados, não fosse o fato de que o MEC, embora débil em seu papel de integrador, tenha mantido e reforçado seu poder de indução das políticas via manipulação das fontes de financiamento. Assim, a diversidade se transformou em padrão caótico pois embora as instâncias estaduais e municipais dispusessem de forte poder expressivo, eram débeis no nível operativo, seja por falta de capacidade de gestão, seja sobretudo - como efetivamente ocorreu - por continuarem depen-

dendo do governo federal, não só para investimentos como para o próprio custeio e manutenção de seus sistemas de ensino. Decidindo sobre as transferências de seus recursos próprios, sobre os critérios para definir e repassar a cota federal do Salário-Educação e até sobre o montante e o prazo de repasse da própria cota estadual, o governo federal acabou tendo grande poder de intervenção, principalmente nos Estados de menor expressão econômica. Uma das estratégias privilegiadas de exercício desse poder foi a de buscar novas formas de ação direta junto aos municípios, passando "por fora" das administrações estaduais.

Assim, em 1983 o Decreto nº 88374, reserva 25% dos 30% que constituem a cota federal do SE para financiamento a programas municipais, por meio de convênios diretos do MEC com as prefeituras. Teoricamente esses programas deveriam ser avaliados pelos Conselhos Estaduais de Educação (CEES) mas, na prática, em função da carência dos municípios e das práticas político-clientelistas que os orientaram, grande parte dos convênios foram submetidos a uma aprovação meramente formal.

Esse novo traço do padrão de gestão buscava enfraquecer o papel articulador das Secretarias Estaduais de Educação e desestruturava eventuais tentativas de parcerias ou políticas pactuadas entre Estados e Municípios, impedindo que se consolidasse um sistema de cooperação entre as três esferas de governo, gerando **duplicação, sobreposição e má gerência de recursos**.

Vale a pena deter-se sobre este ponto, uma vez que ele foi determinante, não apenas do padrão de gestão em nível federal, como - por indução - em nível dos Estados e Municípios e, sobretudo porque se manteve praticamente inalterado no primeiro ano do governo Collor.

A atuação direta do MEC junto aos municípios agrava a dualização da educação básica, onde já coexistem as redes estaduais e municipais. A diversidade e sobreposição das fontes de financiamento se amplia: recursos do Tesouro Federal; Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) que administra a cota federal agora dividida em uma parte para os Estados e outra para os Municípios (25%), órgãos vinculados ao MEC (Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, MOBREAL, e

outros). Acresça-se a estas, fontes externas à área do MEC, como o FINSOCIAL, o FAS e o Sistema Financeiro de Habitação.

Para os Estados, as transferências ocorrem por meio de convênios assinados durante o ano. Algumas fontes exigem para isso projetos específicos. Para os Municípios elas ocorrem apenas mediante projetos específicos e independentes para cada fonte. Desse modo, e só para as transferências diretas, uma unidade federada pode ter para cada fonte de financiamento, tantos projetos quantos municípios tenha, além do convênio geral do Estado da Cota Federal do SE e/ou projetos estaduais financiados por outras fontes<sup>1</sup>-

Nos projetos dos Estados e dos Municípios só constam os recursos solicitados à União sem necessariamente haver referência a outras fontes de financiamento. Isso fragmenta qualquer esforço de planejamento uma vez que os Municípios também recebem transferências estaduais e inviabiliza a compatibilização das contas públicas na área da educação.

Todavia, contrário ao que pode parecer, esse padrão caótico não impediu o governo federal de exercer o tipo de controle que convinha à administração de interesses específicos. Assim, na elaboração e encaminhamento dos projetos municipais abre-se todo um campo de negociação envolvendo prefeitos e bancadas estaduais e federais. A coexistência das fontes permite a manutenção do padrão segmentado da organização do aparato público, tanto federal quanto estadual. Cada órgão ou instância define-se como "*locus*" de poder e estabelece suas próprias prioridades e sistemáticas de atendimento de seus clientes. Por outro lado, cada projeto específico financiado pela União gera nas Secretarias Estaduais de Educação instâncias de administração e coordenação específicas.

A organização do Fórum de Secretários Estaduais de Educação, atual Conselho Nacional de Secretários de Educação - (CONSED) poderia ter constituído uma forma de interferir nesse padrão caótico. Entretanto, a instabilidade política do período final do regime militar, o agravamento da crise econômica e a mobilização por eleições diretas para a Presidência

Para uma descrição cuidadora dessa sistemática consulte-se o trabalho de Amaral Sobrinho (1991).

da República ocuparam muito mais a agenda da sociedade e dos dirigentes políticos do que a educação. Por razões de natureza diversa entre as quais a própria rotatividade dos Secretários Estaduais, o CONSED não conseguiu, durante a década de 80, interferir na forma centralizada e autoritária da gestão financeira do MEC e também não construiu sua identidade como instância intermediária de acertos de políticas no setor.

### *A Nova República*

A institucionalização democrática do país - tarefa para a qual a Nova República não poupou esforços nem deixou de negociar tudo o que foi possível - custou caro à Educação. Reservado a um dos agrupamentos políticos que sustentou o governo, o MEC não teve legitimidade nem vontade política para formular propostas hegemônicas de solução dos graves problemas de qualidade da educação básica, de deficiência na formação dos professores, de pobreza de resultados das Universidades Federais, de elitização do ensino de 2º grau, de total desarticulação entre as três etapas governamentais na gestão dos sistemas de ensino, entre outros.

Em que pese os avanços representados pelo processo constituinte e o capítulo de educação da Carta Magna que forneceu o arcabouço institucional necessário às mudanças de maior fôlego, os resultados mais palpáveis do período limitaram-se aos índices quantitativos e aos programas assistenciais como merenda e livro escolar.

A tônica quantitativa foi sugestivamente simbolizada no programa Educação para Todos ao qual muitos segmentos do setor acrescentaram o termo **melhor**, conscientes do abismo para onde caminhava o sistema educacional agigantado e cada vez menos eficiente. O assistencialismo, agora maquiado com o nome de "resgate da dívida social", se expressou claramente nos programas destinados aos meninos de rua, enquanto milhões de meninos e meninas que estavam na escola continuavam à mercê de professores despreparados e mal pagos, de prédios arruinados, nos quais a ausência dos requisitos mínimos praticamente impedia de chamá-los de escolas.

A principal mudança de política no ensino superior, após meses de infin-

dáveis debates, não tocou os aspectos substantivos e limitou-se à suposta democratização interna dessas Instituições numa concepção que, via de regra, se reduziu à eleição dos seus dirigentes pela própria corporação interna.

Do ponto de vista da gestão, a Nova República não só soube administrar a favor dos interesses do grupo político hegemônico no MEC o modelo caótico herdado do regime militar, sobretudo na área do financiamento, como buscou aperfeiçoá-lo. Um dos fatos mais indicativos disso foi a criação, sob tutela do MEC, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o incentivo ao processo de municipalização do ensino de 1º grau, concebido mais como "prefeiturização" das escolas do que como descentralização de decisões com participação das instâncias locais. Em outras palavras, a reconcentração de poder em nível municipal, foi monitorada pelo governo central. O aprofundamento da dualização da rede estadual e municipal, com a municipalização sem controle iniciada durante o regime militar e à qual a Nova República deu continuidade, responde hoje pela falta de integração entre Estados e Municípios e a pauperização das escolas das redes administradas pelas prefeituras, processo esse cujas exceções apenas confirmam o padrão geral.

### **O Governo Collor na Teoria e na Prática**

O primeiro ano do governo Collor na área educacional foi marcado por ações tópicas, erráticas, muitas delas limitadas a anúncios de planos ou programas que se efetivaram só parcialmente ou nunca saíram do papel.

A proliferação de programas e planos - Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania, Plano Setorial e Projeto de Reconstrução Nacional - com diferentes níveis de discurso e evidentes inconsistências entre si, revelam a enorme dificuldade de consenso dentro do grupo de poder, o que definitivamente inviabilizou qualquer legitimidade de articulação do executivo federal junto às esferas estaduais e municipais.

A reestruturação do FNDE e o reforço do poder pessoal do ministro sobre os critérios de repasse de recursos dos 25% da cota federal do Salário-Educação para programas municipais, ampliou a área de negociação

clientelista num ano marcado por eleições estaduais de ruptura mais que de alternância de poder.

Durante o primeiro ano de governo, o MEC manteve sua ligação direta com os governos municipais, enfraquecendo assim, ao sabor de composições políticas imediatistas, o papel de articulação regional dos Estados. Tal expediente gerou situações caóticas de sobreposição de ações e programas em nível local, levando os governos municipais - como os estaduais das regiões mais dependentes de recursos da União - ao desenvolvimento de inúmeras estratégias e projetos - quase sempre desarticulados entre si - visando obter recursos para promover não as suas prioridades educacionais mas as das fontes financiadoras, impedindo qualquer planejamento integrado em nível local ou entre Estados e Municípios.

#### *Programas e Projetos*

Na área de programas e projetos - o nível do discurso - o governo Collor **se** caracterizou pelo lançamento de projetos de impacto que buscaram garantir sua presença na mídia eletrônica e na imprensa.

O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) propunha-se a "criar condições para um ensino básico moderno e banir de vez por todas de nosso dia-a-dia a vergonha do analfabetismo". Pretendia reduzir em 70% o contingente de analfabetos do país, num prazo de quatro anos.

Passado mais de um ano após seu lançamento, porém, pouco ou nada ocorreu em relação às metas propostas e a situação do analfabetismo e da educação fundamental no Brasil continua aguardando ações efetivas.

A execução do PNAC, entre outros motivos, foi irremediavelmente comprometida pelo estilo de gestão instalado no MEC que esvaziou a **Secretaria** Nacional de Educação Básica (SENEB) política e financeiramente. Assim, sem recursos e poder, a SENEB reduziu o PNAC à realização de encontros e seminários onde relatórios de Comissões Estaduais eram discutidos e produziam-se documentos sobre a possível operacionalização das ações do PNAC que, na prática, nunca viriam a ocorrer.

Em dezembro de 1990 era apresentado à Nação o Programa Setorial de Ação do Governo Collor para o período 1991/1995.

Constituiu-se no primeiro documento oficial de governo que explicitava a política educacional fixando metas e definindo recursos.

No item "A Educação na Política Governamental", o documento situa a Educação como requisito fundamental para a inserção do país na nova revolução tecnológica por que passa o mundo. Neste sentido, no capítulo dedicado ao diagnóstico da situação atual ele dá ênfase à baixa qualidade do ensino ministrado no país e situa nesta questão, e não mais nos níveis de cobertura do ensino fundamental, o problema principal da educação brasileira. Corretamente, o diagnóstico levantado aponta a evasão escolar e a repetência como problemas mais críticos do que o nível de cobertura.

Se o Programa é, no geral, correto nos diagnósticos, quando se propõe a enunciar as **prioridades** da ação governamental não é muito claro. Ao invés de definir com objetividade quais são as prioridades do governo, elenca uma série de medidas que atingem desde a pré-escola até a universidade, passando pela educação ecológica, sem especificar exatamente em qual ou quais níveis de ensino se concentrarão as atenções do governo federal. E a **questão** da qualidade do ensino acaba sendo nada mais do que um item dentro do Programa.

Vale a pena ressaltar a ausência de integração entre o Programa Setorial e o PNAC embora este tivesse sido lançado alguns meses antes com grande destaque pelo próprio Presidente da República. Assim, o PNAC que poderia ter sido a referência principal da ação do governo na área de educação, está presente no Programa Setorial de maneira bastante tímida. Além disso, o Programa Setorial não se constituiu num instrumento de consolidação e integração entre os diferentes níveis de ensino.

Finalmente, por uma questão de *timing* ficou fora do Programa Setorial o Projeto dos CIACs, que seria anunciado em maio de 1991. Sendo **que** tanto os CIACs quanto o PNAC são ações às quais o governo atribuiu grande importância, o Programa Setorial da Área de Educação ficou muito

rapidamente defasado em relação às políticas implementadas pelo próprio governo.

Em fevereiro de 1991, quase um ano após sua posse, o governo Collor lança um documento denominado **Brasil, um Projeto de Reconstrução Nacional** - popularmente conhecido como **Projeto** - que se diferencia sobremaneira de outros documentos oficiais.

Identifica a modernidade não apenas com critérios de avanço técnico ou científico, mas também com padrões de justiça social, de liberdade política, de distribuição equitativa da renda, de vida digna para todos.

Na parte referente ao "Papel do Estado", o Plano propõe uma revisão e profunda alteração. Aponta a necessidade de reformar o Estado para que possa dedicar-se às suas funções essenciais, ou seja, educação, saúde, infra-estrutura. Caberá ao Estado apoiar a transformação da estrutura produtiva e corrigir os desequilíbrios nacionais e regionais. Para tanto, propõe um Estado menor, mais ágil e bem informado com alta capacidade de articulação e flexibilidade para ajustar suas políticas. Afirma, também, que esse papel articulador, que visa a modernização da economia, deverá ter no setor privado o seu principal motor.

Aqui, é dada grande ênfase à necessidade de se efetuar uma ampla reforma do sistema tributário e se definir o padrão dos gastos públicos. O Estado deverá ser competente não só para recolher tributos, mas também para transformá-los em oferta adequada de bens e serviços.

As vinculações constitucionais e os gastos com pessoal, que consomem cerca de 90% das receitas de impostos e contribuições, são considerados fatores fortemente restritivos às reformas que deverão ter como objetivo não a ampliação mas a consolidação de um quadro de profissionais de boa qualidade, melhor remunerados para atenderem às novas prioridades colocadas pelo Estado, a serem alocados no desempenho de atividades-fim, hoje deficitárias.

A reforma administrativa é apontada como fundamental para a modernização do Estado, na medida em que a manutenção de uma máquina buro-

crática agigantada denuncia má utilização dos recursos públicos e desvios em relação às próprias atividades-fim.

Ao longo do documento, a educação é tratada de forma bastante inovadora.

Na introdução, o Projeto ressalta que a crise atual da economia brasileira não é um fenômeno conjuntural, mas conseqüência da reorganização dos mercados internacionais e da emergência de novas lideranças entre os países industrializados. Enfatiza, nesse quadro, a importância de um maior e melhor atendimento escolar, na medida em que considera fundamental a formação de uma nova cidadania capaz de enfrentar a revolução que está ocorrendo no sistema produtivo, propiciada pela aceleração do progresso técnico, da microeletrônica e de "novas formas organizacionais a ela associadas, abrangendo desde a concepção de produtos e serviços até os processos de produção e as relações de trabalho neles contidas".

Ciente de que a retomada do crescimento econômico, a melhoria dos indicadores sociais e a estabilidade política deverão passar por uma modernização produtiva da economia, ressalta que esta só ocorrerá pela efetivação de reformas estruturais básicas, como a reforma das finanças públicas e a revisão dos espaços de atuação do Estado e da iniciativa privada.

Grande destaque é dado, também, à educação na terceira parte, quando são definidas as prioridades nacionais, na medida em que ela é considerada um dos elementos necessários à reestruturação competitiva da economia e não um instrumento de resgate da dívida social, conforme as abordagens tradicionais. A Educação é assim deslocada do quadro das políticas sociais e passa a ser considerada, juntamente com outras áreas estratégicas, tais como Infra-Estrutura Urbana, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, fonte potencial de dinamismo para romper o quadro de instabilidade macroeconômica e estagnação das atividades que vem ocorrendo desde os anos 80.

Para que essa potencialização ocorra, reitera o documento, não basta a



existência de bons projetos, é preciso muito mais. Ou seja, além das reformas estruturais que se fazem necessárias, é preciso que haja também autêntica vontade nacional, pois o potencial transformador da proposta só ocorrerá se houver metas construídas consensualmente, com ampla representação social, isto é, com a participação, discussão e comprometimento de empresários, trabalhadores, associações civis, intelectuais.

Desse modo, quando se discute a estratégia para a reestruturação competitiva, a educação aparece ao lado das políticas industrial, de comércio exterior e agrícola e está inserida num programa abrangente de reformas estruturais, visando a elevação da competitividade e modernização da economia que, segundo o projeto, deverá ter na iniciativa privada sua fonte de dinamismo. Além disso, na medida em que o "incremento na capacitação científica e tecnológica interna e a melhoria na formação de recursos humanos" são considerados elementos fundamentais ao processo de modernização, o documento reforça ainda mais, neste item, a importância estratégica da educação nesse processo.

Embora a presença do Estado seja considerada fundamental à oferta de educação, será preciso fazê-lo de forma adequada à demanda da população e às necessidades econômicas do país. Coerente com suas propostas anteriores, o documento propõe, aqui, liberdade de atuação do setor privado (curricular, pedagógica e de preços) que ao concorrer com uma escola pública de boa qualidade ver-se-ia obrigado, pelo próprio mercado, a definir, no futuro, novos patamares de qualidade e preço.

Ao governo federal caberá, segundo o Projeto de Reconstrução Nacional, menos a execução e mais a coordenação e formulação do processo educativo. Deverá desempenhar suas tarefas com entidades como o Conselho de Secretários de Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME) que em estreita articulação técnica e política, definirão esquemas de cooperação institucional entre as três esferas governamentais e buscarão "alternativas para melhorar o padrão de organização, eficiência e qualidade da educação". Ressalta que a existência de um projeto educacional conjunto evitará espaços não definidos, disfunções político-administrativas e práticas clientelistas.

A seguir, o Plano propõe as principais linhas de ação para a Educação e

é a partir desse ponto que as inconsistências se revelam, principalmente quando desce a níveis maiores de detalhamentos.

Para ser compatível com o papel proposto ao governo federal de articulador de políticas educacionais, o Projeto deveria apresentar um conjunto de diretrizes bastante amplas. Além disso, elas deveriam ser condizentes com propostas de modernização e adequação competitiva dos sistemas de ensino. Ao contrário disso, o Projeto, exceto no que diz respeito ao Ensino Superior, perdeu-se numa simples listagem de ações e atividades para os diferentes graus de ensino, sem indicação de estratégias mais amplas e sem organicidade.

Assim, independentemente da ênfase dada à Educação no documento, o exame do mesmo não revela a existência de um projeto educacional coerente e conseqüente. Temas como gestão, autonomia, existência de projetos institucionais, eficiência e eficácia, capacidade gerencial não deveriam estar presentes somente no ensino superior. Deveriam ser as grandes diretrizes do Projeto para o sistema de ensino como um todo pois somente a partir de parâmetros dessa natureza seria possível criar um sistema público de ensino modernizado, ágil, eficiente, capaz de colaborar para a reestruturação competitiva da economia e oferecer aos jovens e adultos uma formação mais adequada às demandas do novo contexto internacional no qual o país pretende se inserir.

#### *Algumas Ações que Marcaram o Primeiro Ano do Governo Collor na Educação*

A análise das práticas desenvolvidas pelo governo Collor na área educacional revela as mesmas incongruências do seu discurso.

##### a) Reforma administrativa

A Reforma Administrativa Federal, que sobrepôs uma suposta racionalidade a uma estrutura institucional desarticulada e gerida de modo imediatista, acabou se mimetizando às formas de circulação do poder existente anteriormente e desse modo reduziu-se, no caso do setor de educação, à já desgastada mudança de organograma para abrir espaços às novas composições políticas.

Inicialmente foi criada a Secretaria da Administração Geral (SAG) com a função, entre outras, de controlar a execução orçamentária e a retirada do poder de ordenação de despesas das secretarias-fim, foram medidas importantes para centralizar as decisões sobre os recursos do Tesouro e facilitar seu controle, tanto por parte da área econômica do governo - responsável por toda a política de ajuste econômico, diminuição do déficit público e contenção de gastos - quanto pela Administração Superior do MEC.

A SAG substituiu a Secretaria Geral que foi esvaziada e transformada em Secretaria Executiva, criando-se assim uma instância a mais de alinhamento político e ampliando a importância dos ajustes da cúpula sobre as atividades-fim do órgão, localizadas nas Secretarias Técnicas. Estas últimas passaram a depender diretamente do ministro e seus órgãos de assessoramento direto para decidir sobre a viabilidade financeira de seus projetos, reduzindo-se a órgãos de julgamento do mérito, padrão que poderia ser considerado mais racional, caso a composição política do MEC não fosse, tradicionalmente, fator mais decisivo que a relevância ou qualidade técnica.

No bojo da reforma administrativa do MEC cabe destacar que nenhum movimento ocorreu na direção de reestruturar ou extinguir a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) mantendo-se intocada a sistemática centralizada de compra e distribuição de merenda, material escolar e bolsas de estudo, contrariando a recorrentes reivindicações de Secretários Estaduais e Municipais.

A reforma administrativa reestruturou ainda as secretarias-fim, reunindo as antigas secretarias de 1º e de 2º graus na Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB) que, supostamente, definiria a política nacional da creche ao ensino médio. O ensino superior continuou na Secretaria Nacional do Ensino Superior (SENESU) e a antiga Secretaria do 2º Grau foi transformada na Secretaria Nacional de Educação Tecnológica (SENET) praticamente restrita "às Escolas Técnicas Federais, portanto, não merecendo na realidade o nome de Nacional.

É interessante destacar, porém, como a reforma administrativa foi refun-

cionalizada para acomodar os grupos de poder que constituíram o MEC no primeiro ano do governo Collor. O ministro Carlos Chiarelli, e seus assessores diretos, escolhidos por aliança partidária tendo em vista reforçar a sustentação política do novo Executivo, e o Secretário Executivo, José Luitigard, e algumas instâncias de atividades-fim, entre elas a SENEb, por alinhamento e lealdade pessoal ao presidente da República. Nesse sentido, o alinhamento do titular da SAG e do Diretor Geral da Secretaria Executiva do FNDE - órgãos que detêm o poder de decisão sobre recursos do Tesouro e do salário-educação respectivamente - tornou-se de vital importância para definir a hegemonia política interna do Ministério. Na medida em que ambas as posições foram ocupadas por dirigentes da confiança do ministro, a dinâmica da gestão interna caracterizou-se por um permanente processo de confronto, negociação e acertos entre atividades-meio e atividades-fim, com evidente perda de autonomia destas últimas.

Um caso exemplar do resultado desse padrão de gestão foi o que ocorreu com o PNAC. Tendo a SENEb como instância executora, mas esvaziada de seu poder sobre recursos - e, portanto, de articulação política - o PNAC agitou o público interno do setor educacional, mas na ausência ou morosidade dos recursos para efetuar as ações previstas, tal mobilização não produziu resultados.

Ora, esse padrão de gestão passa muito ao largo da doutrina da Reforma do Estado proposta pelo Governo e como vem sendo implementada em alguns países, sobretudo da Europa, e que prevê autonomia das atividades-fim ou unidades prestadoras de serviço, associada a um forte componente avaliador de resultados e mecanismos públicos de prestação de contas.

#### b) A forma de atuação do FNDE

Desde 1983 o Decreto 88374 reservou 25% da cota federal do salário-educação para financiamento direto a programas municipais, sob alegação de que isso faria parte do papel redistributivo do governo federal. Os próprios idealizadores da nova sistemática, percebendo que esta deveria ser integrada ao planejamento estadual do setor, estabeleceram de início

que os programas municipais a serem financiados deveriam ser submetidos à aprovação dos Conselhos Estaduais de Educação, teoricamente responsáveis pelos planos estaduais.

Com o governo que se inicia em março de 1990, essa exigência foi simplesmente suprimida e deslocada para as Delegacias Regionais do MEC (DEMECs), a competência de avaliar e encaminhar os programas apresentados pelas prefeituras. Essa nova sistemática foi formalizada na Instrução Normativa nº 01 de 08/03/91 do FNDE, embora na prática viesse sendo utilizada desde 1990.

Como as DEMECs são cargos mais políticos que técnicos, a escolha de seus titulares envolve padrões diferentes de acertos dependendo da composição partidária do governo do Estado, da força da bancada federal e de outros protagonistas do cenário político estadual.

Assim, passa a haver uma linha direta do MEC com as prefeituras de seu interesse, via DEMECs, sem qualquer integração com as Secretarias Estaduais ou em colaboração com elas, dependendo do caso. O planejamento integrado Estado-Municípios torna-se via de regra inviabilizado, mas pode também ser eventualmente fortalecido, dependendo do poder central. Este continua, em última instância, determinando o tipo de relação Estado/Município.

Pode mesmo ocorrer nesse padrão de gestão um alijamento do próprio dirigente municipal de educação, uma vez que institucionalmente são possíveis acertos diretos do prefeito com o MEC via Delegado ou Delegada da DEMEC, em parceria ou não com o deputado cuja clientela municipal o prefeito ajuda a atender. Mas o aspecto mais bizarro da nova sistemática é que sequer as DEMECs detêm com exclusividade a competência de avaliação dos pedidos, uma vez que a referida Instrução nº 01 afirma que estes deverão ser entregues **preferencialmente** na Delegacia Regional do MEC. Ou seja, diante de alternativas diversificadas de negociação, nada impede que deputados e prefeitos entreguem diretamente ao ministro ou ao próprio presidente da República, seus pleitos de recursos, o que evidencia o padrão máximo de centralização e atrelamento político das decisões educacionais, talvez nunca antes existentes no país.

Se considerarmos que na mesma Instrução Normativa abre-se ainda a possibilidade para concessão de recursos do FNDE a projetos de entidades particulares (não confundir com a concessão de bolsas de estudo a escolas particulares, e destaque-se que o uso do termo "entidades" visa ampliar o leque institucional), completa-se o quadro das possíveis parcerias políticas e arranjos institucionais os mais diversos. Longe de significar flexibilidade, esse padrão - por ser presidido pela lógica do interesse imediato - leva à fragmentação e desarticulação.

Um outro ponto que cabe aqui destacar é o das aplicações financeiras dos recursos administrados pelo FNDE.

O FNDE vem tendo como prática realizar aplicações financeiras com o salário-educação e com outras de menor porte, como o FINSOCIAL. O produto obtido dessas aplicações sempre foi revertido para o financiamento do 2º e do 3º graus de ensino, distorcendo claramente o objetivo do salário-educação, legalmente destinado ao financiamento adicional do ensino fundamental obrigatório.

Em junho de 1990, o Tribunal de Contas da União finalmente detecta essa irregularidade e determina que o FNDE suspenda imediatamente as aplicações financeiras das contribuições sociais a ele recolhidas. Essa determinação, embora fosse saneadora no sentido de interromper uma prática ilegal há muito adotada, paralisaria vários programas do MEC.

Teria sido uma excelente oportunidade para que o novo governo denunciase a situação herdada dos anteriores e coerente com sua pregação de moralização do uso dos recursos públicos, buscasse solução que não prejudicasse inteiramente as atividades do MEC, mas que, de qualquer forma, regularizasse a questão. Poderia mesmo usar essa ação saneadora para comparecer nas manchetes de jornais, prática tão ao seu estilo.

Em suma, nas negociações com o Congresso, os recursos resultantes das aplicações financeiras do salário-educação não poderiam mais ser destinados ao 2º e 3º graus, mas sim financiar a pré-escola, portanto manteve-se o desvio da finalidade original dessa contribuição, agora lega-

lizado. Como a pré-escola tem sido cada vez mais assumida pelos Municípios, isso, sem dúvida, veio em reforço à estratégia já discutida de relações diretas entre governo federal-prefeituras e/ou governo federal-entidades.

c) O problema das mensalidades escolares

A ação governamental de maior visibilidade na área da educação durante o ano de 1990 foi, sem dúvida, o controle de preço das mensalidades das escolas particulares.

O peso que o MEC colocou no controle das mensalidades, tentando utilizar esse problema para não expor a incompetência do governo em oferecer ensino gratuito de qualidade à grande maioria da população, constituiu-se, de fato, num expediente oportuno para o novo grupo no poder "mostrar serviço" e manter-se presente nos meios de comunicação.

Um governo que se elege defendendo a economia de mercado e propondo, inclusive no Projeto, a convocação da iniciativa privada para ser corresponsável pela solução dos problemas sociais e não tem discernimento político para identificar seus parceiros no setor privado da Educação; um governo que declara ter chegado ao poder pelo voto dos descamisados e inicia sua ação na Educação atrelado ao interesse da classe média, consegue efetivamente deixar perplexas todas as correntes políticas, não pela originalidade de suas propostas mas pela ausência de qualquer lógica de seu comportamento.

d) CIACs - Centros Integrados de Atendimento à Criança

A eleição de um modelo pedagógico de escola fundamental a ser implantado em todo o país exemplifica claramente a ação equivocada do governo federal nesse nível de ensino. Os CIACs propunham manter as crianças na escola fundamental em período integral oferecendo-lhes assistência médico-odontológica, várias refeições, banho e mesmo moradia, caso fosse necessário. Era a filosofia redentora que pretendia, através da escola, resolver mazelas sociais muito mais graves que os índices educacionais que as refletiam.

Vários são os pontos que podem ser identificados e que mostram, de forma flagrante, a inadequação da proposta dos CIACs. Em primeiro lugar, coloca-se um problema de gestão. Atualmente a educação fundamental já é encargo básico dos Estados e Municípios. Como foi dito, o MEC deveria desempenhar nesse nível de ensino um papel articulador. Assim, não faria sentido uma atuação homogeneizadora, mas uma ação supletiva buscando corrigir desigualdades regionais e eventualmente injetar recursos nos Estados e Municípios em projetos por eles definidos e de acordo com suas peculiaridades.

Em segundo lugar, não cabe à União construir elefantes brancos que acabam sendo abandonados devido aos seus elevados gastos de custeio e manutenção que os Estados e Municípios acabam tendo que assumir. É preciso lembrar não somente o exemplo dos CIEPs mas também o dos prédios escolares construídos pelo Programa de Melhoria do Ensino (PREMEN) durante os anos 60, principalmente no Nordeste, com recursos do acordo MEC/USAID e modelos de projetos norte-americanos, que acabaram abandonados ou substituídos por falta de clientela, manutenção ou escolha de local inadequado.

Quem deve decidir, entre outros aspectos, sobre a dimensão dos projetos arquitetônicos, a duração da jornada escolar, a quantidade de refeições ofertadas, são os Estados e Municípios que posteriormente se responsabilizarão pela continuidade desses serviços. Ao governo federal caberia incentivá-los e fazer uma real avaliação da possibilidade de racionalizar e potencializar seus equipamentos físicos, a fim de poderem investir mais em equipamentos didático-pedagógicos dos quais as escolas são carentes e que certamente seriam responsáveis, por uma melhoria significativa da qualidade do ensino.

Contrariando o discurso oficial, os CIACs podem ser considerados o emblema do primeiro ano do governo Collor na Educação. Revelam uma visão estreita do Governo para resolver o problema do analfabetismo. Denunciam uma aliança eleitoreira do governo com seu antigo adversário, o atual governador Leonel Brizola, do PDT. E, finalmente, mostram que a centralização dos recursos e construção dos CIACs nas mãos da União, mantém o clientelismo político tanto junto aos Estados como a grupos específicos de empresas de construção civil.

## Conclusões

O discurso e a prática do governo Collor revelam um total desconhecimento da centralidade do papel que a Educação vem assumindo na agenda de modernização tanto de países desenvolvidos do ocidente como do Japão, do Sudeste Asiático e de alguns países latino-americanos como o Chile e o México.

Essa valorização da Educação vem ocorrendo como resultado das mudanças econômicas e políticas que o mundo viveu nos anos 80. No âmbito produtivo assiste-se, entre outros processos, ao deslocamento da mão-de-obra manual para atividades que envolvem o manejo de informações e códigos e a gradativa substituição do modelo taylorista de divisão do trabalho pela integração de tarefas antes segmentadas. Essas tendências indicam que a produtividade e a modernização vão exigir que a prioridade do investimento vá se deslocando dos fatores de infra-estrutura e equipamentos para as características cognitivas e sociais dos recursos humanos. Criatividade, inteligência, capacidade de adquirir visão de conjunto do processo produtivo, flexibilidade para adaptar-se a situações novas, capacidade de liderança, de gerenciamento e processamento de informações passam a ganhar maior importância que o simples adestramento para postos de trabalho (Paiva, 1990). Ao que tudo indica, são essas características que irão fazer diferença na produção de uma qualidade competitiva economicamente.

No âmbito da sociedade como um todo, parece ficar cada vez mais claro que a competitividade no novo cenário econômico mundial não pode depender apenas de uma elite altamente educada, mas vai requerer que o conjunto da população tenha acesso aos códigos da leitura, escrita, matemática e informática e aos conhecimentos básicos de ciências e humanidade<sup>2</sup>.

No âmbito político há um amplo reconhecimento de que os impactos tecnológicos estão estreitamente associados à mundialização da economia e às mudanças na ordem política internacional. A luta por melhor qualidade de vida, expressa pela organização de movimentos sociais com objetivos mais definidos - direitos humanos, proteção do meio ambiente, de-

<sup>2</sup> Sobre essa questão consulte-se a World Conference of Education for All (1990).

fesa do consumidor - mas inseridos numa ampla dinâmica social caracterizada não mais pela polaridade capital *versus* trabalho e sim pela diversidade e pluralidade, indicam um novo desenho de exercício de cidadania. A modernidade neste sentido requer menos a necessidade de incorporar mecanicamente os recursos tecnológicos da informática e mais um novo desafio quanto à formação de atitudes e valores éticos de convivência capazes de preparar indivíduos para participarem ativamente deste cenário cambiante e plural, que caracteriza os regimes democráticos politicamente e equânimes socialmente.

Em qualquer dos âmbitos considerados, as demandas sociais e necessidades individuais remetem diretamente para a Educação. Mesmo evitando uma perspectiva redentora que vê nesta última a solução de todos os problemas, é inegável que tanto os possíveis novos perfis de qualificação da força de trabalho como a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem e a formação para o exercício da cidadania têm se constituído historicamente na principal tarefa da escola, ainda que se possa questionar - e muito - a eficiência com qual ela vem conseguindo dar conta dessa tarefa. Domínio de códigos e conteúdos, formação de atitudes e valores tem sido, tradicionalmente, objetivos da escolarização, acrescidos, nas últimas décadas, do desenvolvimento de capacidades cognitivas.

Não é por outro motivo que em vários países do primeiro mundo os sistemas educacionais vem sendo profundamente questionados e reformas de longo prazo vem sendo implementadas. Isso provavelmente decorre da redescoberta da importância da Educação, motivada menos pela pregação dos próprios educadores e mais pelo fato de que neste novo cenário tecnológico, econômico e político será vital para a sobrevivência dos países entregar às suas populações aquilo que tradicionalmente a educação sempre se propôs a fazer.

A centralidade da Educação e sua necessária articulação com as políticas econômicas, de ciência e tecnologia e proteção social, deverá ser inevitável em qualquer agenda governamental que se proponha à modernidade do processo produtivo com equidade social. Um discernimento adequado dessa tendência mundial, aliada a um sólido conhecimento da

realidade educacional brasileira possibilitará dimensionar o enorme fosso existente entre nosso país e o primeiro mundo na área da educação. Só assim será possível formular, com lucidez para os anos 90, políticas de médio e longo prazo com prioridades e diretrizes de caráter estratégico que deverão nortear a ação do governo federal na área.

Tais prioridades e diretrizes seriam estratégicas na medida em que: indicariam intervenções sobre aspectos macro, de gestão político-institucional e de financiamento; e, demarcariam com clareza os critérios do governo federal para exercer seu papel de coordenação nacional e prestação de assistência técnica e financeira. Dessa forma, elas sinalizariam, para as três esferas de governo, a direção das mudanças necessárias nos sistemas de ensino para iniciar o caminho da modernidade: desconcentração do poder de decisão; novos padrões de gestão; organização do sistema anárquico de recursos físicos e humanos; fortalecimento e criação de instâncias de avaliação e controle de resultados bem como de gastos públicos; participação do público no controle e fiscalização dos serviços educacionais; discriminação positiva, isto é, compensação de desigualdades para corrigir os desequilíbrios regionais e sociais; e padrões de produtividade e qualidade associados com escalas de remuneração funcional.

Caberia também ao governo Federal: zelar para que Estados e Municípios destinassem no mínimo 25% das suas receitas de impostos e transferências à manutenção e desenvolvimento do ensino e rever com essas diferentes instâncias a distribuição dos encargos educacionais; redefinir o regime de distribuição dos encargos educacionais; redefinir o regime de colaboração União - Estados - Municípios; estabelecer critérios de redistribuição de recursos e divisão de competências que permitissem formular políticas pactuadas entre as três esferas governamentais. Para efetivar essa reordenação institucional do setor, o Executivo contaria não apenas com as diretrizes fixadas na Nova Constituição, mas também com razoável nível de organização dos governos estaduais e municipais que, ao longo da Nova República, organizaram e fortaleceram colegiados de dirigentes da educação - CONSED, para o âmbito do Estado, e UNDIME, para os dos municípios - os quais poderiam ser instâncias legítimas para estabelecer acordos e construir consensos em torno de um

novo modelo de relacionamento político-institucional no setor da educação, nos marcos de um sistema federativo.

Uma conseqüente atuação nessa direção permitiria ao poder Executivo da União resgatar seu papel articulador de uma política nacional de educação, instituindo novos padrões de gestão que dessem conseqüência ao efetivo processo de descentralização que a recomposição das forças políticas já vem impondo no país no setor educacional. Esse novo padrão de gestão substituiria a descentralização vinda do centro - característica do controle político-clientelista dos repasses de recursos e aportes técnicos - e delinearía novos papéis ao governo federal para a década de 90: **estabelecimento de diretrizes e prioridades básicas nacionais** que superassem a descontinuidade político-administrativa e as disputas regionalistas e corporativas; **desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e avaliação de resultados** que fornecessem informações estratégicas sobre a equidade e a qualidade da oferta de ensino no país; e, **coordenação de estratégias que visassem reverter a desigualdade na apropriação de recursos públicos** entre os segmentos mais organizados e os menos organizados da sociedade.

Finalmente, será preciso ter clareza que os entraves que a realidade educacional brasileira oferece ao projeto de modernidade e encompassamento do país com o primeiro mundo, tem que levar em conta que, embora o acesso ao ensino fundamental continue sendo a prioridade zero do país, a **qualidade** do ensino em todos os níveis deverá tornar-se o fator ordenador das decisões estratégicas para as políticas do setor Educação, até mesmo para aquelas relativas à ampliação do acesso. Caso contrário, corre-se o risco de continuar fazendo mais do mesmo que se tem feito precariamente nas últimas décadas.

### Referências Bibliográficas

AMARAL SOBRINHO, José. **MEC e o ensino fundamental**: o que gastos revelam. (s.L.s.n.) mimeo. Trabalho apresentado na VI Conferência Brasileira de Educação, 1991.

BRASIL. MEC. Secretaria de Administração Geral. **A educação no Brasil na década de 80.** Brasília, 1991.

PAIVA, Vanilda. Produção e qualificação para o trabalho. In: FRANCO, Maria Laura B., ZIBAS, Dagmar (Orgs.). **Final do século.** São Paulo: Cortez, 1990.

RIBEIRO, Sérgio Costa. **A pedagogia da repetência.** Rio de Janeiro: LNCC: CNPq, 1990. mimeo.

WORLD CONFERENCE OF EDUCATION FOR ALL-WCEFA. **Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje:** una visión para el decenio de 1990 - documento de referência. Jomtien, 1990.